

Guvernul Republicii Moldova



TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale Conferinței
științifico-practice internaționale*

21 mai 2021



Chișinău,
2021

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale,
21 mai 2021*

Chișinău, 2021

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

«Teoria și practica administrării publice», conferință științifico-practică internațională (2021 ; Chișinău). Teoria și practica administrării publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 21 mai 2021 / comitetul științific: Oleg Balan [et al.] ; comitetul organizatoric: Oleg Balan (președinte) [et al.]. – Chișinău : AAP, 2021 (Tipogr. «Print-Caro»). – 566 p. : fig.

Antetit.: Guvernul Rep. Moldova, Acad. de Administrare Publică. – Texte : lb. rom., engl., rusă. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. – 150 ex.

ISBN 978-9975-3492-6-0. – ISBN 978-9975-3492-7-7 (PDF).

082=135.1=111=161.1

T 43

COMITETUL ORGANIZATORIC

Oleg BALAN - rector AAP, doctor habilitat, profesor universitar,
Președinte al Comitetului Organizatoric

Nistor GROZAVU - prorector AAP, doctor, conferențiar universitar,
Vicepreședinte al Comitetului Organizatoric

Silvia DULSCHI - șef Direcție știință și cercetare, doctor, conferențiar universitar, Secretar științific

Serghei PALIHOVICI - prorector AAP, doctor, conferențiar universitar

Ion DULSCHI - decan Departament studii superioare de master, doctor, conferențiar universitar

Aurelia ȚEPORDEI - director Departament dezvoltare profesională

Angela ZELENSCHI - șef Catedră științe administrative, doctor, conferențiar universitar

Silvia GORIUC - șef Catedră științe juridice, doctor, conferențiar universitar

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

Angela POPOVICI - șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor,
conferențiar universitar

Nikolai IJA - director al Institutului Regional de Administrare Publică
al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei,
Odesa, Ucraina, doctor în științe politice, profesor universitar

Iordan-Gheorghe BĂRBULESCU - președinte al Senatului, Școala Națională de Studii Politice
și Administrative, București, Romania, doctor în științe politice, profesor universitar

Veronika NOVOTNÁ - șef Departament, Institutul de Informatică, Universitatea Tehnică
din Brno, Cehia, doctor, conferențiar universitar

Tudor LEANCĂ - șef Direcție generală logistică

Ludmila ANDRIEVSCHI - șef Direcție management instituțional

Sergiu VLADÎCA - șef Direcție editorială

Igor NEAGA - șef Direcție informare și documentare/biblioteca

Elena ANDRONOVICI - șef Direcție planificare și evidență contabilă

COMITETUL ȘTIINȚIFIC

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

Nistor GROZAVU - doctor, conferențiar universitar, prorector
al Academiei de Administrare Publică

Silvia DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef Direcție știință și cercetare

Aurelia ȚEPORDEI - director Departament dezvoltare profesională

Angela ZELENSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef Catedra științe administrative

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

Angela POPOVICI - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe politice și relații internaționale

Silvia GORIUC - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe juridice

Tatiana VASILEVSKAIA - doctor în științe, profesor universitar, Departamentul
de administrație publică și serviciu public, Academia Națională
de Administrație Publică de pe lângă președintele Ucrainei, Kiev, Ucraina

Ludmila KOZLOVA - doctor, conferențiar universitar, Institutul de Administrație Publică
al Universității Naționale a Mării Negre „Petru Mohyla”, Nikolaev, Ucraina

Andrii MAIEV - doctor, conferențiar universitar, Catedra limbi străine și ucraineană,
Institutul Regional de Administrare Publică din Odesa, Ucraina

CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ – PRIORITATE A ACTIVITĂȚII ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

CUVÂNT ÎNAINTE

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

În 28 ani de activitate, Academia de Administrare Publică, s-a afirmat în calitate de Centru național de instruire și cercetare științifică în domeniul administrației publice. Reieșind din prevederile statutare și misiunea Academiei, personalul științifico-didactic este preocupat de probleme fundamentale și aplicative ale științelor administrative, politice, juridice și economice, centrându-se pe formarea specialiștilor de înaltă calificare și asigurarea științifico-metodică a activității autorităților publice.

Este incontestabil faptul că cercetarea reprezintă generatorul de soluții pentru depășirea provocărilor cu care se confruntă societatea, orice cercetare științifică având valoare doar în cazul în care ea are un impact social. Prin intermediul celor patru catedre, școlii doctorale, diferitor proiecte naționale și internaționale la care participă personalul științifico-didactic, Academia își aduce aportul la edificarea unei societăți bazate pe cunoaștere.

Ținând cont de importanța și relevanța rezultatelor activităților de cercetare, în cadrul Academiei, cercetarea științifică este axată pe conceptualizarea rolului administrației publice în condițiile noi de funcționare a societății, care parcurge un proces de reformare și adaptare la standardele europene. Un domeniu important de cercetare, cu impact asupra sistemului administrației publice, îl constituie studiul și interpretarea științifică a reglementărilor juridice în domeniul administrației publice, care confirmă interacțiunea dintre știința administrației și ramurile de drept în asigurarea unei activități administrative eficiente. Cercetătorii Academiei din domeniul economiei și finanțelor publice vin în susținerea științei administrației prin identificarea funcțiilor noi pe care le exercită autoritățile administrației publice prin utilizarea unui management eficient. Reieșind din aspirațiile proeuropene ale Republicii Moldova devine evidentă necesitatea cercetărilor științifice în domeniul relațiilor și cooperării internaționale realizate de autoritățile publice naționale.

În ierarhia evenimentelor științifice, organizate de Academie, pe parcursul anului, forul de astăzi vine să totalizeze activitatea de cercetare a personalului științifico-didactic, a doctoranzilor și masteranzilor a multiplelor aspecte ale activității administrației publice.

Forurile științifice organizate de Academia de Administrare Publică, devenite tradiționale, au un rol deosebit în procesul de consolidare a capacităților de cercetare-dezvoltare-inovare, în cadrul cărora savanți, cercetători experimentați și începători, pun în dezbateri rezultatele investigațiilor științifice realizate pentru a oferi soluții pentru buna funcționare a sistemului administrației publice.

Actuala Conferință științifico-practică internațională "Teoria și practica administrării publice" se află la a 25-a ediție, într-un an jubiliar în care Republica Moldova marchează 30 de ani de independență. Forumul științific reunește, cu diverse comu-

nicări, peste o sută douăzeci de cercetători din cadrul Academiei, altor instituții de învățământ superior din țară și din instituții similare din străinătate, reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale. Suntem onorați de prezența oaspeților din România, Ucraina, Georgia, Estonia, Turcia, Bulgaria, Cehia, Marea Britanie, Letonia, Israel, Belarus ș.a. Participarea dumneavoastră, stimați colegi, la lucrările prezentei Conferințe reprezintă una din multiplele forme de colaborare a Academiei noastre cu instituțiile pe care le reprezentați, oferindu-i Conferinței noastre o dimensiune internațională. Suntem siguri, că schimbul de experiență și de opinii științifice în domeniul administrației publice va contribui la generarea unor soluții pertinente procesului de reformare și modernizare a acestuia.

Apreciem faptul, că participanții la conferință manifestă un interes sporit nu numai față de diferite aspecte teoretico-conceptuale, dar și de aspectele aplicative privind activitatea administrativă în multitudinea manifestărilor sale interdisciplinare. Transformarea sistemelor administrative și ajustarea lor la necesitățile obiective ale societății constituie un proces firesc, iar rezultatele cercetărilor științifice incluse în Agenda conferinței sunt axate pe necesitățile sistemului național al administrației publice.

Cele cinci ateliere din cadrul Conferinței, cu participarea cercetătorilor din țară și de peste hotare, vin să diversifice și să concretizeze problemele teoriei și practicii administrației publice, reieșind din particularitățile științei administrației și interconexiunea acesteia cu domeniile științifice adiacente, cum ar fi științele juridice, politice și economice.

Îmi exprim încrederea, că discuțiile din cadrul actualei Conferințe științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice”, vor completa recomandările formulate pentru autoritățile administrației publice pe alte platforme de discuții organizate în cadrul Academiei.

SESIUNEA PLENARĂ



CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND CONSTITUIREA ȘI EVOLUȚIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

GENERAL CONSIDERATIONS REGARDING THE ESTABLISHMENT AND EVOLUTION OF THE CENTRAL PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Serghei PALIHOVICI,
doctor, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In his paper, the author performs a general historical approach of central public administration establishment and evolution in the Republic of Moldova, starting with the second half of the fourteenth century – beginning of the fifteenth century, in which times a classic state establishment process has begun in the Country of Moldova, with all its particular functions, attributes, and institutions. The analysis ends in our times, when central public administration reform is a basic precondition needed in order to honour European integration commitments and aspirations. Historically, from the author's standpoint, genesis, establishment, and development of central public administration in the national territory have gone through several specific stages:

- 1. Central public administration in the historical Country of Moldova (fourteenth-fifteenth centuries).*
- 2. Administrative system organization in Basarabia (1812-1918).*
- 3. Central public administration in Basarabia and left-Nistrian territories in the years 1917-1940.*
- 4. Soviet public administration system (1940-1991).*
- 5. Central public administration establishment and evolution in the Republic of Moldova (1991 - present).*

At the beginning of his paper, the author analyzes several theoretical concepts regarding central public administration, needed in order to enhance the place and purpose of the latter in the general public administration system in the Republic of Moldova; concepts also needed in order to facilitate understanding of the importance of central public administration in the process of national state genesis and evolution.

In the final part of the article, the author analyzes new approaches in public administration and comes up with some general considerations on the future of public administration.

Keywords: *public administration, central public administration, state power, executive power, legislative power, judiciary, public administration system, public administration authorities, public management, the future of public administration.*

I. Fundamentarea teoretică și practică a administrației publice centrale. Administrația publică reprezintă elementul central în proiectul și în cadrul procesului de organizare a statului. Forma și conținutul ei determină relația dintre cele trei elemente constituante ale statului: teritoriul, populația și puterea publică. Factorii economici, sociali și politici, care au stat la baza apariției și evoluției statului au influențat într-o egală măsură apariția și evoluția administrației publice. Prin urmare, istoria apariției și dezvoltării statului reprezintă istoria administrației publice cu toate componentele sale, care o caracterizează: instituții, norme juridice, mecanisme de administrare și funcționarii publici.

Timpurile de astăzi sunt foarte diferite de cele care existau acum un secol. Domeniile și direcțiile de acțiune ale administrației publice au suferit schimbări majore. Activitatea administrației publice este tot mai mult influențată de creșterea gradului de conștientizare în rândul oamenilor în raport cu conținutul cantitativ și calitativ al administrării afacerilor publice, grație cunoașterii și dobân-

dirii drepturilor și libertăților cetățenești, dar și al rolului tot mai activ al societății civile. Cererea de servicii atotcuprinzătoare, naționale sau locale a ridicat noi provocări în fața administratorilor publici. Administrația publică funcțională, eficientă și omniprezentă în viața socială contează foarte mult, deoarece nu este suficient să faci politici și legi pe hârtie. Interpretarea și traducerea acestor politici și legi în acțiuni și realizarea lor este partea dificilă. Prin urmare, răspunsul, mai puțin teoretic, la întrebarea: ce este administrația publică, este sugerat și dictat de atitudinea cetățenilor față de autoritățile administrației publice, față de acțiunile și mecanismele de administrare publică, exprimat prin exercitarea drepturilor cetățenești de a alege și a fi ales, de a propune și a participa activ în administrarea treburilor publice.

Definiția completă a administrației publice este dificil de realizat din cauza complexității și varietății sarcinilor care îi revin în cadrul a diferitor sisteme sociale. Acest lucru depinde de specificul național de organizare al sistemului social global, condiția existenței statului de drept și respectarea principiului separației puterilor în stat.

Conținutul administrației publice, în calitatea ei primordială de emanație a puterii executive, este determinată de statutul și caracterul relației dintre cele trei puteri în stat: legislativă, executivă și judecătorească. Puterea legislativă (Parlamentul) și puterea executivă (Șeful Statului, Guvernul) sunt, eminamente, puteri politice, iar puterea judecătorească vine să garanteze, prin prestația sa, principiile constituționale fundamentale care stau la baza organizării statului, precum și respectarea cu strictețe a legii. Administrația publică se află în raporturi diferite și interdependente cu cele trei puteri și această relație se prezintă a fi determinantă în asigurarea funcționării eficiente a autorităților administrației publice, dar și a proceselor de administrare publică.

Puterea executivă asigură conducerea generală a administrației publice în scopul realizării puterii publice. Relațiile dintre administrația publică și puterea legislativă poartă un caracter de subordonare și sunt determinate de faptul, că conform Constituției, puterea aparține poporului și este exercitată de organul său reprezentativ – Parlamentul [4, p. 92]. Administrația publică activează într-un cadru juridic bine determinat, care asigură organizarea și funcționarea ei în corespundere cu legea și care stabilește caracterul relațiilor cu puterea judecătorească.

Poate administrația publică fi scoasă din contextul sistemelor sociale și politice? Cu siguranță nu. În primul rând, prin prisma domeniilor de reglementare: executiv, legislativ și juridic. În al doilea rând, odată ce administrația publică joacă un rol crucial în formularea politicilor (prin intermediul mecanismului de elaborare, adoptare și implementare a cadrului normativ) aceasta, prin urmare, face parte și din procesul politic. Totuși, misiunile administrației publice nu sunt niciodată primare, în raport cu puterea politică [1, p. 10]. Administrația publică reprezintă un efort cooperativ a unui ansamblu de resurse umane și materiale într-un cadru public, care execută deciziile puterii politice.

În accepțiunea generală a majorității cercetătorilor autohtoni, desprindem două caracteristici care se prezintă a fi de bază în definirea administrației publice: administrația publică reprezintă o aplicare sistematică și temeinică a legii, constând din politici, practici, reguli și reglementări în acțiune și desfășurare. Cu alte cuvinte administrația publică reprezintă totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare a legii și de prestare a serviciilor publice, în scopul satisfacerii interesului public [10]. Cu referire la legislația Republicii Moldova, administrația publică reprezintă ansamblul activităților Președintelui, Guvernului, autorităților administrative centrale și locale, precum și a tuturor instituțiilor publice coordonate de acestea, care îndeplinesc și respectă legea, prestează servicii publice în beneficiul interesului general al societății.

Din punct de vedere al conținutului și rolului în cadrul sistemului social global administrația publică are un dublu sens:

- de organizare (sensul formal);
- de activitate (sensul material).

În sensul formal de organizare, prin administrație publică înțelegem totalitatea mecanismelor, autorităților, structurilor organizatorice, organelor administrației publice, care realizează activități specifice, bine conturate în conformitate cu sarcinile stabilite de puterea executivă.

În sensul material de activitate, prin administrație publică înțelegem activitatea de organizare a executării și executarea legilor, inclusiv, prin prisma realizării sarcinilor și atribuțiilor care le revin în condiția legii. Această activitate este în esență o acțiune de administrare publică realizată de către părțile componente, elementele constituente ale administrației publice.

Noțiunea de „administrație publică” nu are o definire și o reflectare clară și concretă în legislația Republicii Moldova. Termenul de administrație publică a fost menționat pentru prima dată în legislația Republicii Moldova odată cu adoptarea Constituției, la 29 iulie 1994, în aspect instituțional,

științific și uzual, înlocuind termenul de „administrație de stat”, unul de sorginte sovietic. Reglementarea legislativă a întregului sistem de administrație publică este destul de fragmentată și nu oferă un tablou de sistem cu privire la cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. CA116/2018, din 19.07.2018 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 [9], fiind, mai degrabă, un Cod de procedură administrativă.

Totalitatea autorităților publice cuprinse în cadrul administrației publice, antrenate prin intermediul mecanismelor, procedurilor și reglementărilor legale în procesele de administrare publică constituie sistemul administrației publice. Procedând la organizarea administrației publice, statul stabilește, pe de o parte, organizarea administrativă a teritoriului, iar pe de altă parte, determină funcțiile autorităților publice în aceste unități administrativ-teritoriale [1, p. 11]. Pornind de la aceste constatări autoritățile administrației publice se clasifică după câteva criterii importante:

- după modul de constituire;

Conform acestui criteriu, identificăm autorități ale administrației publice alese (consiliile locale de nivel I și II, precum și primarii localităților) și autorități ale administrației publice numite (Guvernul, ministerele, alte autorități ale administrației publice la nivel central și local), care sunt constituite prin anumite proceduri speciale, emergente din cadrul juridic specific de reglementare a constituirii și funcționării autorităților publice, precum și a numirii în funcție a funcționarilor în dependență de nivelul și statutul lor în cadrul sistemului administrației publice, dar și nemijlocit, în cadrul autorităților publice.

- după competența materială (funcțională);

În baza acestui criteriu identificăm autorități ale administrației publice cu competență generală, care exercită mandatul puterii executive și realizează conducerea generală a autorităților publice la nivel central și local (Șeful statului, Guvernul – la nivel central; consiliile locale de nivelul I și II, primarii localităților și președinții consiliilor raionale – la nivel local) și autorități ale administrației publice cu competență de specialitate, care administrează domenii și ramuri concrete de specialitate ale administrației publice atât la nivel central, cât și local (ministerele, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență, autoritățile publice subordonate Guvernului, reglementate prin legi speciale, autoritățile administrative autonome față de Guvern – la nivel central; autoritățile descentralizate, serviciile publice – la nivel local).

- după competența teritorială;

Potrivit acestui criteriu, administrația publică se constituie din administrație publică centrală, care își exercită competența asupra întregului teritoriu național, și administrație publică locală, competența teritorială a căreia se limitează în cadrul unităților administrativ-teritoriale (comune, orașe, raioane, UTA Găgăuzia), indiferent de competența lor materială (funcțională) generală sau de specialitate.

Puterea executivă se manifestă în exercitarea a două tipuri de sarcini: administrative (administrația publică) și politice (raporturile constituționale cu Parlamentul și relațiile internaționale). Vorbind despre sistemul administrației publice centrale, vom menționa, că el se constituie din autoritățile puterii executive, în măsura în care acestea exercită funcții administrative și din organele administrației publice centrale de specialitate, care activează sub conducerea nemijlocită a puterii executive [2, p. 72].

Administrația publică centrală în Republica Moldova este reprezentată de către:

- Președintele Republicii Moldova, care este Șeful statului, reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării [8, art. 77];

- Guvernul Republicii Moldova – autoritatea publică care reprezintă și exercită puterea executivă în Republica Moldova, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice [14, art.2];

- Administrația publică centrală de specialitate – ministerele, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență (autoritățile administrative din subordine inclusiv, serviciile publice desconcentrate și cele aflate în subordine, precum și instituțiile publice în care ministerul, Cancelaria de Stat sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator), autoritățile publice subordonate Guvernului, reglementate prin legi speciale și autorităților administrative autonome față de Guvern în

măsura în care nu sînt reglementate și nu contravin dispozițiilor legilor speciale care reglementează activitatea autorităților respective [15, art.2].

II. Aspecte generale privind constituirea și evoluția autorităților administrației publice centrale în teritoriul național. Studiarea Istoriei reprezintă, poate, cel mai important lucru pentru a înțelege prezentul și viitorul. Studiarea Administrației Publice nu poate fi completă fără a cunoaște și a înțelege evoluția și progresul civilizațiilor. Abordarea istorică a administrației publice se concentrează pe sistemele, procesele și politicile administrative practicate în trecut interpretate, în mod relevant, în contextul timpurilor și realităților prezente. Evoluția sistemelor administrative de-a lungul timpurilor, influențează cantitatea și calitatea serviciilor publice prestate de către administrația publică în prezent, reprezentând dovada unei abordări istorice a administrației publice pe baza principiului „lecțiilor învățate” și mai puțin în baza unor principii de moștenire istorică.

Abordarea istorică a administrației publice, îndeosebi a administrației publice centrale, a condus, implicit, la un principiu mai pragmatic în studiarea administrației publice – abordarea juridică. Această abordare s-a asociat cu legi, coduri, reguli, reglementări, dar și instituții, dovada existenței și prezenței statului în cadrul sistemelor sociale globale. A descris, de asemenea puterea, limitările și puterile discreționare ale autorităților, dar și a deciziilor adoptate.

Multe țări, în special în Europa, precum Germania, Franța, Belgia și altele au adoptat calea juridică pentru a studia administrația publică. Funcționează bine pentru aceste țări, deoarece au două diviziuni distincte de legi, cea constituțională și cea administrativă. Legea constituțională se ocupa în principal de corelația dintre ramurile puterii de stat: legislativă, executivă și judiciară, în timp ce partea administrativă se referă la funcționarea administrației publice [6].

În strînsă legătură cu aceste două abordări în studiarea administrației publice (istorică și juridică) este aplicată și abordarea „instituțională”. Caracterul specific al acestei abordări constă în studiarea accentuată a instituțiilor, proceselor și mecanismelor de reglementare și administrare. Cercetătorii, care insistă, în mod special, pe această abordare sunt adepții teoriei, că administrația publică este, doar, o funcție apolitică și tehnică a puterii executive, cu sarcini clare de administrare și implementare a politicilor publice [7].

În condițiile și realitățile de existență a statului nostru este imperativ necesară aplicarea combinată a diferitor abordări în studiarea administrației publice. Asta ar permite lărgirea orizontului cunoașterii istoriei noastre și ar influența pozitiv perspectiva unor acțiuni conștiente și echilibrate de dezvoltare și proliferare a statului.

În aspect istoric, din punct de vedere al abordărilor istorice, juridice și instituționale, geneza, constituirea și dezvoltarea administrației publice centrale în teritoriul național cunoaște câteva etape distincte:

1. Administrația publică centrală în Moldova istorică (sec. XIV-XIX);
2. Organizarea sistemului administrativ din Basarabia (1812-1918);
3. Administrația publică centrală în Basarabia și în teritoriile naționale din stînga Nistrului în perioada 1917-1940;
4. Sistemul sovietic de administrație publică (1940-1991);
5. Constituirea și evoluția administrației publice centrale în Republica Moldova (1991-prezent).

1. Administrația publică centrală în Moldova istorică (sec. XIV-XIX). În aspect istorico-juridic, în Țara Moldovei, procesul de formare clasică a statului, cu toate atribuțiile, funcțiile și instituțiile caracteristice, cuprinde a doua jumătate a secolului al XIV-lea – începutul secolului al XV-lea. Pornind de la formele de guvernare și caracteristicile de bază, care definesc statul, în Moldova istorică statul s-a constituit ca o monarhie limitată, luînd în considerație sistemul de relații administrative între ramurile principale ale puterii de stat.

Instituția Domniei, se afla în centrul puterii de stat, definind statul din acea perioadă, drept o monarhie. Puterea domnului era absolută dar nu despotică, ea fiind limitată de dreptul tradițional, iar din secolul XVI – de suzeranitatea otomană;

Sfatul Domnesc (mai târziu Divanul Țării) – organ colegial central cu atribuții care au evoluat pe parcursul secolelor, dar care, în mare parte, reprezentau garanția respectării de către Domnitor a intereselor marilor boieri. Boierii ofereau domnului „slujbă și sfat”. În sec. XVI, odată cu accentuarea dominației otomane, termenul divan vine să înlocuiască noțiunea de sfat domnesc, motivul fiind faptul, că sultanul turcesc își trimite propriul reprezentant în Sfatul Domnesc, reprezentant numit divan-efendi. Compoziția sfatului a evoluat de la boier fără funcții secolele XIV, XV la o majoritate de dregători înalți în sec XVI-XVII;

Marea Adunare a Țării – organ consultativ și efectiv, deciziile căruia, deseori luau forma unor documente de stat cu caracter obligatoriu de urmat. Se întrunea în situații excepționale pentru

adoptarea unor decizii de maximă importanță pentru stat. Includea boierimea, clerul și țărănimea din satele privilegiate (răzășești);

Sistemul dregătorilor – prin esența sa administrativă reprezentau autorități centrale de specialitate, care au evoluat odată cu schimbarea structurii și componenței Sfatului Domnesc (Divanul Țării), care de la început era compus din boieri (sfetnici) cu sau fără funcții de administrare (dregători), apoi, în mare parte, din marii dregători, numiți de către Domn și care au preluat principalele funcții publice de administrare. Micii dregători, care administrau domenii mai puțin importante, din punct de vedere al „ierarhiei administrative,,, nu făceau parte din Sfatul Domnesc.

Instituțiile nominalizate, constituiau sistemul autorităților puterii de stat cu competențe generale și competențe de specialitate și întruchipau puterea statului în toate cele 3 forme de manifestare: legislativ, executiv și judiciar. Sistemul organizării puterii în stat, autoritățile, mecanismele și procesele de administrare, chiar și în condițiile unei forme monarhice de guvernare la acea perioadă istorică, prezentau semne, destul de clare, a începutului procesului de separație a puterilor în stat și care ne prezintă, în același timp, dovada evoluției și modernizării statului în Moldova istorică.

2. Organizarea sistemului administrativ din Basarabia (1812-1918). Sistemul administrativ al Moldovei istorice a evoluat diferit, având în vedere anexarea forțată a Basarabiei de către Imperiul țarist la 1812, în rezultatul războiului ruso-turc din 1806 -1812. În consecință, Principatul Moldovei și poporul său, care pe parcursul secolelor a luptat pentru integritatea teritoriului și organizarea politico-statală proprie a fost scizionat, fapt care a condus la urmări nefaste pentru organizarea statală ulterioară. În timpul administrației țariste a Basarabiei nu putem vorbi despre un sistem propriu de administrație publică centrală. Rusia purcede imediat la reorganizarea sistemului administrativ al Basarabiei, proces care trece prin câteva etape.

a) Etapa administrației provizorii (1812-1818), pe parcursul căreia, în temei, în organizarea administrativă a Basarabiei s-a ținut seama de tradițiile sistemului anterior de administrație, fiind menținută vechea organizare administrativ-teritorială și păstrate, de regulă, fostele instituții administrative de nivel local. La nivel provincial însă a fost instituită funcția de Guvernator civil al Basarabiei, funcție de sorginte rusească, iar din 1816 se instituie și funcția de namesnic, ca reprezentant al Țarului în teritoriul anexat, fapt care diminua substanțial rolul Guvernatorului civil în exercitarea administrației.

b) Etapa autonomiei administrative (1818-1828), inițiată la 29 aprilie 1818 la Chișinău de către țarul Rusiei, Alexandru I, prin promulgarea unui nou Regulament privind organizarea administrativă a Basarabiei. Declarativ se instituia o formă specială de administrare cu recunoașterea unor particularități naționale, iar în realitate, de fapt, se implementa pe toate dimensiunile sistemul rusesc de administrare, prin favorizarea aplicării normelor de drept rusesc în detrimentul dreptului autohton, precum și numirea în funcții a funcționarilor veniți din Rusia.

c) Etapa consolidării sistemului rusesc de administrare (1828 -1917). La această etapă, Basarabia a fost inclusă în componența Guvernământului general al Novorosiei cu centrul de reședință la Odessa. Se instituie funcția de Guvernator general al Basarabiei, ca reprezentant al Țarului abilitat cu împuterniciri foarte mari. În anii 60-70 ai secolului al XIX-lea, în Rusia se înfăptuiesc reformele liberale: a zemstvelor, orășenească și judecătorească, acestea fiind extinse și asupra Basarabiei, consolidând, astfel, sistemul rusesc de administrație. În anul 1873 prin Hotărârea Consiliului de Stat al Rusiei, Basarabia a fost transformată oficial în gubernie, ceea ce semnifica implementarea definitivă în Basarabia a sistemului rusesc de administrație, sistem, care a funcționat până în 1917.

Sistemul administrativ al Moldovei istorice, cu excepția Basarabiei, a cunoscut mari transformări după adoptarea Regulamentelor Organice în anul 1831, care au schimbat forma de guvernământ în monarhie constituțională. Dregătoriile, așa cum le cunoaștem noi, au fost transformate în ministere cu atribuții și competențe de specialitate. Prin aceste reforme au fost puse bazele unui sistem modern de administrație publică, iar evoluțiile politice din anul 1859, când Alexandru Ioan Cuza a fost ales domnitor în ambele Principate (Moldova și Muntenia), au stat la baza constituirii statului român modern în anul 1861 cu denumirea de România.

3. Administrația publică centrală în Basarabia și în teritoriile naționale din stânga Nistrului în perioada 1917-1940. Evenimentele din anul 1917, legate de mersul operațiunilor militare din Primul Război Mondial, dar și revoluțiile din februarie și octombrie, au influențat, într-o manieră categorică, situația din Imperiul țarist, cu repercusiuni majore și în teritoriul nostru național aflat sub ocupație – Basarabia și teritoriile din stânga Nistrului.

La 20 octombrie 1917, Congresul militarilor moldoveni a proclamat autonomia teritorială și politică a Basarabiei în componența Republicii Federative Ruse și formarea Sfatului Țării – organul suprem al puterii.

În ședința din 29 noiembrie 1917 Sfatul Țării a adoptat Legea cu privire la administrarea Basarabiei, conform căreia puterea supremă în Basarabia aparținea Sfatului Țării, până la convocarea Constituanței Basarabiei. Ca organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali compus din Prim-director general și șefii directoratelor: de interne; de instrucție publică; de agricultură și cadastru; de finanțe; de căi ferate, poștă, telegraf și telefoane; de război și marină; de justiție și culte; de comerț, muncă și industrie; de afaceri naționale; de control general [5, p. 239-240].

La 2 decembrie 1917, Sfatul Țării proclamă crearea Republicii Democratice Moldovenești în componența Republicii Federative Ruse, iar la 24 ianuarie 1918 proclamă și independența tânărului stat moldovenesc, grație situației și conjuncturii internaționale favorabile, legate pe de o parte de proclamarea de către bolșevici a dreptului națiunilor la autodeterminare, dar și de implicarea teritoriilor și autorităților vechi (țariste) și noi (bolșevice) în război civil. La baza acestor evenimente au stat, de asemenea, factori și premise interne. Creșterea conștiinței naționale a basarabenilor, formarea și dezvoltarea intelectualității basarabene, dar și eficiența administrativă, pe termen scurt, ale noilor instituții ale statului (Sfatul Țării, Consiliul Directorilor Generali) – toate împreună au făcut posibilă trecerea la o nouă etapă în procesul de restabilire a adevărului istoric, revenirea la tradițiile istorice de convețuire în teritoriul național, precum și instaurarea unei administrații publice moderne, reieșind din particularitățile locale.

La 27 martie 1918, Sfatul Țării a votat unirea necondiționată a Republicii Democratice Moldovenești cu România. Aceasta presupunea că Sfatul Țării va continua să activeze, fiind ales pe viitor prin vot universal, egal, direct și secret și va deține atribuțiile de aprobare a bugetului, de control asupra organelor administrației publice, inclusiv asupra funcționarilor angajați în aceste organe [5, p. 247]. Până în anul 2020 au continuat să activeze și Consiliul Directorilor generali – organ executiv cu puteri de conducere generală a administrației publice și administrarea domeniilor de specialitate în administrația publică.

Formarea statului național unitar român a fost susținută de adoptarea în anul 1923 a noii Constituții a României, care prevedea separarea puterilor în stat, dar și principiile de bază ale organizării administrației publice. Conform Constituției administrația publică centrală era constituită din: Regele, Consiliul de Miniștri și Ministerele. Ministerul de Interne asigura conducerea generală a administrației publice din Basarabia. Cu anumite schimbări, acest sistem de administrație publică a funcționat până în anul 1938, când a fost aprobată, o nouă Constituție, care a marcat modificarea formei de guvernământ în România – de la monarhie constituțională la monarhia autoritară. Regele exercita puterea legislativă prin Reprezentanța Națională, puterea executivă prin Guvern, iar hotărârile judecătorești se executau în numele său [3, p. 126]. Județele Basarabiei au fost incluse în componența diferitor ținuturi, care erau administrate de două tipuri de autorități publice – Rezydentul regal, reprezentantul puterii centrale, care conducea administrația publică din ținut și Consiliul ținutului sub președinția Rezydentului regal, cu atribuții deliberative și consultative.

După căderea Imperiului Țarist și instaurarea puterii bolșevice, teritoriile din stânga Nistrului continuau să facă parte din guberniile Podolia și Herson, ulterior Odesa, ale Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene, care intra în componența Uniunii Sovietice. Ghidate de intențiile de a redobândi teritoriile Basarabiei, autoritățile sovietice au înființat la 12 octombrie 1924 RASS Moldovenească cu capitala la Balta, iar din anul 1929 la Tiraspol. Conform Constituției RASSM adoptată la 23 aprilie 1925, organul suprem legislativ era Congresul Sovietelor de deputați ai muncitorilor, țăranilor și ostașilor, asistat în perioada dintre congrese de Comitetul Executiv Central, care se convoca în sesiuni și Prezidiumul Comitetului Executiv Central, care activa în bază permanentă. Puterea executivă era reprezentată de către Sovietul Comisarilor Norodnici și Comisariatele Norodnice, care îndeplineau atribuții specifice autorităților publice centrale de specialitate. Cu unele modificări neesențiale acest sistem de organizare a administrației publice centrale s-a păstrat până în anul 1940, când după anexarea Basarabiei la Uniunea Sovietică, a fost impus și în teritoriul național al Basarabiei.

4. Sistemul sovietic de administrație publică (1940-1991). Uniunea Sovietică, în calitatea ei de moștenitoare a Imperiului Țarist, nu a renunțat niciodată la intenția de a reîncorpora Basarabia în componența sa. Situația internațională complicată de la sfârșitul anilor treizeci ai secolului XX era marcată de ascensiunea politică, militară și teritorială a doi „monștri”, pe arena internațională – Uniunea Sovietică (stalinistă) și Germania hitleristă. La 23 august 1939 a fost semnatul tratatului de neagresiune dintre cele două state, cunoscut drept pactul Molotov-Ribentrop, care stabilea printr-un protocol adițional secret delimitarea sferelor de influență în Europa. În rezultatul unor presiuni politice și amenințări militare directe, la 28 iunie 1940 România a cedat Basarabia și nordul Bucovinei Uniunii Sovietice.

Pe teritoriul ocupat, la 2 august 1940 a fost înființată RSS Moldovenească, hotarele, așa cum

le cunoaștem și le avem azi, fiind definitive în luna noiembrie, 1940. La 10 februarie, de către Sovietul Suprem al RSSM, a fost adoptată Constituția RSSM, care prevedea instaurarea sistemului sovietic de guvernare. La baza noului sistem administrativ se afla proprietatea obștească, iar temelia politico-administrativă era reprezentată de către soviete.

Sovietul Suprem era organul legislativ al RSSM, fiind asistat de către Prezidiumul Sovietului Suprem, care activa pe baze permanente și care asigura funcționalitatea sovietelor la toate nivelurile de administrație publică.

Sovietul Comisarilor Norodnici era organul central executiv al RSS Moldovenești. Era format de către Sovietul Suprem și avea funcții și atribuții ce țineau de punerea în aplicare a politicii de stat și implementarea practică a prevederilor legislației [3, p. 144].

Comisariatele Norodnice erau organele centrale de specialitate ale administrației publice de nivel republican. Ele activau sub conducerea directă a Sovietului Comisarilor Norodnici, purtau responsabilitate în fața lui și exercitau atribuțiile în ramura respectivă pe întreg teritoriul republicii [3, p. 144].

Sistemul autorităților publice centrale activa sub conducerea directă și nemijlocită a Partidului Comunist din Moldova, care la rândul său, era doar o filială, o extensiune teritorială a Partidului Comunist din Uniunea Sovietică.

Perioada anilor 1941-1944 a fost marcată de evenimentele celui de-al doilea Război Mondial, în Basarabia fiind restabilită administrația românească de provincie în componența statului român. Cât ține de teritoriile din stânga Nistrului (Transnistria), dar și cele din componența fostei RASS Moldovenești, aici a fost instaurată o administrație provizorie de ocupație, caracteristică condițiilor și legilor de război.

După reocuparea teritoriilor naționale și, în mod special, după finalizarea celui de-al II-lea Război Mondial, administrația sovietică la toate nivelurile de administrație publică a fost restabilită și a continuat să existe, cu unele mici modificări, în forma în care a fost instituită la anul 1940. Astfel, la 26 martie 1946, Prezidiumul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești întru executarea legii respective a Sovietului Suprem al Uniunii Sovietice, a adoptat Decretul (Ucazul) despre transformarea Sovietului Comisarilor Norodnici al RSS Moldovenești în Sovietul Miniștrilor al RSS Moldovenești [3, p. 160]. Sovietul Miniștrilor era condus de Președintele Sovietului Miniștrilor, care avea câțiva adjuncți, responsabili de sectoarele-cheie în activitatea executivă a acestui organ de administrație publică. Au fost schimbate și denumirea Comisariatelor Norodnice- în Ministere.

Administrația publică centrală din RSS Moldovenească în perioada anilor 1940-1991, era organizată și activa la fel ca și în restul republicile unionale, dar și din teritoriul național al metropolei – Rusia Sovietică (RSSFR). Astfel, administrația publică centrală de specialitate era clasificată în câteva categorii:

- Ministere unionale, organizate la nivelul puterii centrele, unionale (URSS), care gestionau domenii de activitate ce țineau, în exclusivitate, de competența autorităților unionale;
- Ministere unional-republicane, organizate la două niveluri: unional și republican. Aceste ministere se aflau în subordonare dublă – față de Sovietul Miniștrilor al RSSM și față de ministerul de ramură respectiv la nivel unional;
- Ministere republicane, organizate reieșind din specificul dezvoltării economice și sociale la nivel republican. În RSSM au activat câteva ministere de așa fel: Ministerul industriei locale, Ministerul deservirii comunale ș.a..
- Comitete de Stat, care la fel ca ministerele, erau unionale și unional-republicane și aveau aceleași principii de organizare (de specialitate) și subordonare.

Administrația de stat de la ambele niveluri ale administrației publice (centrale și locale) activa sub conducerea Partidului Comunist al Uniunii Sovietice, a extensiunilor sale republicane și a organizațiilor de partid locale (raionale și sătești).

Substituirea activității organelor sovietice (de stat) de către organele de partid, nerespectarea principiului separației puterilor în stat și a pluralismului politic, au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului sovietic de administrație, ceea ce a condus, în ultima instanță, în anii optzeci ai secolului al XX-lea, la criza acestui sistem, iar ulterior, la începutul anilor nouăzeci ai aceluiași secol, la prăbușirea lui sub ruinele propriei construcții [3, p. 163].

5. Constituirea și evoluția administrației publice centrale în Republica Moldova (1991-prezent). Criza sistemului sovietic de administrație se explică prin eșecul formulei de exercitare a puterii de stat, atunci când organele de partid au substituit organele sovietice de stat, iar administrația publică de toate nivelele a fost supusă unui proces profund de ideologizare. În societate domnea o stare de insatisfacție și nemulțumire generală față de activitatea tuturor structurilor administrației de stat, atât de la nivel central, cât și de la nivel local, generată, în primul rând, de diminuarea semnificativă

a nivelului de trai al populației. În aceste condiții „restructurarea gorbaciovistă” reprezenta în sine, în primul rând, un proces de democratizare a societății, o tentativă de a oferi societății o alternativă și un răspuns adecvat la problemele și lipsurile cu care se confruntă. Transformările democratice din societate au condus la schimbări politice importante, care au creat premisele necesare reformării sistemului de administrație publică.

În rezultatul alegerilor în Sovietul Suprem al RSS Moldova din februarie-martie 1990, partidul comunist a suferit înfrângere în fața forțelor democratice. Noul Soviet Suprem a adoptat la 23 iunie 1990 Declarația de Suveranitate [12], care proclama Republica Sovietică Socialistă Moldova drept stat suveran, declara supremația Constituției și legilor RSS Moldova față de actele legislative ale URSS și punea la baza funcționării statului principiul separării celor trei puteri în stat: legislativă, executivă și judecătorească.

Procesul transformărilor politice și democratice a continuat prin Decretul puterii de stat din 27 iulie 1990 [13], care stabilea că organul suprem al puterii legislative și unicul exponent al voinței întregului popor este Parlamentul. Organele executive, fiind răspunzătoare în fața organelor de stat, sunt subordonate acestora și exercită actele lor legislative.

În condițiile de stabilire a rolurilor și funcțiilor în exercitarea puterii de stat, la 03 septembrie 1990 se instituie funcția prezidențială [16], care stabilește raporturile dintre organele centrale ale puterii de stat și administrația de stat. Odată cu adoptarea acestei Legi, puterea executivă devine bicefală și se realizează prin Guvern și Președinte. Pe lângă Președintele R.S.S. Moldova funcționa Consiliul prezidențial, care avea drept sarcină să elaboreze măsuri pentru realizarea principalelor direcții ale politicii interne și externe a statului. Președintele republicii emitea decrete cu caracter obligatoriu pe întreg teritoriul republicii.

Rolul Președintelui RSS Moldova a fost întărit în cadrul puterii executive prin adoptarea la 05 martie 1991 a Legii cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituția RSS Moldova [17], care stabilea că Președintele RSS Moldova exercită puterea supremă executivă și de dispoziție în stat. La propunerea lui era numit Prim-ministrul și confirmată componența Guvernului, stabilită structura administrației centrale de specialitate, lui îi revenea funcția să prezideze ședințele Guvernului [3, p. 180].

Începutul unei noi ere în istoria Republicii Moldova a constituit adoptarea Declarației de independență. Prin adoptarea Declarației de independență de la 27 august 1991 [11], a fost stabilit, că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric și etnic al devenirii sale naționale. Declarația de independență a pus bazele reformării întregului sistem al administrației publice, reforme, care au culminat cu adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994. Conform noilor reglementări constituționale administrația publică nu se identifică în totalitate cu puterea executivă. De rând cu funcțiile administrative, administrația publică exercită și funcții politice: relațiile și raporturile cu Parlamentul și relațiile internaționale. Constituția nu definește noțiunea de „administrație publică”, în calitatea ei de sistem de administrație publică, dar o divizează în administrație publică de stat (centrală) și administrație publică locală. Administrația publică de stat (centrală) este reprezentată atât de autoritățile puterii executive cu competențe generale (Guvern și Șeful Statului), precum și de administrația publică centrală de specialitate compusă din administrația ministerială și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului [3, p. 180]. Cu unele modificări nesemnificative, sistemul administrației publice proclamat de Constituția din anul 1994, funcționează și azi, fiind dezvoltat și adaptat la noile provocări și realități cu care se confruntă administrația publică, în general, și administrația publică centrală, în particular, din Republica Moldova.

III. Noile abordări în administrația publică, considerații generale asupra viitorului administrației publice. Analiza istoriei și evoluției administrației publice în teritoriul național ne arată importanța corespunderii formei de exercitare și a conținutului administrației publice în raport cu realitățile din cadrul sistemului social-global al unei societăți, ori anume această relație determină, într-un final, succesul administrației publice în misiunea ei de organizare și de exercitare a puterii publice, precum și cantitatea și calitatea serviciilor prestate către populație.

La 27 iunie 2014, Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, care include și Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (AA / ZLSAC). Prin semnarea Acordului de Asociere, Moldova s-a angajat să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și normele Uniunii Europene. În 2015 Comisia Europeană (CE) și Guvernul Republicii Moldova a solicitat SIGMA să efectueze o evaluare a reformei administrației publice în Republica Moldova, utilizând cadrul metodologic al Principiilor Administrației Publice elaborate de SIGMA.

SIGMA - Sprijin pentru Îmbunătățirea guvernării și managementului în țările din Europa Centrală și de Est - este o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare cu economiile țărilor aflate în tranziție din OCDE (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică) și a programelor Uniunii Europene. Înființată în 1992, SIGMA funcționează în cadrul Serviciului Managementului Public din OCDE, serviciu care oferă celor care elaborează măsuri politice, informații și analize asupra managementului public și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii din sectorul public. SIGMA acționează în cinci domenii tehnice: reforma administrativă și strategiile naționale, managementul elaborării politicilor, managementul cheltuielilor, managementul serviciului public și supravegherea administrativă.

Semnarea Acordului de Asociere, cooperarea cu SIGMA în domeniile menționate, scot în evidență necesitatea unor abordări noi, atunci când ne referim la administrația publică și, în mod special, la acțiunile și măsurile de eficientizare a funcționării autorităților administrației publice și a mecanismelor și proceselor de administrare publică. Economia națională se confruntă cu probleme serioase pe termen scurt și provocări majore pe termen lung, care afectează, ad literam, bunăstarea populației. Guvernul are misiunea de a realiza strategii economice publice cu scopul îmbunătățirii performanței economice, instituirii unui mediu înconjurător prietenos și sănătos, precum și stabilirii unui echilibru necesar între sectoarele public și privat.

Din această perspectivă, utilizarea metodologiei economiei manageriale furnizează un cadru practic pentru compararea eficientă a costurilor relative, a performanțelor programelor sociale și a deciziilor de investiții în sectorul public. În acest spirit, încercăm să abordăm noțiunea de management public. Dacă noțiunea de management public a apărut, acest fapt se datorează unei importante evoluții a condițiilor în care trebuie să evolueze autoritățile administrației publice. Apariția și dezvoltarea managementului public corespunde unei evoluții progresive a metodelor de management în sectorul public. Prin urmare, managementul public este o nouă abordare a administrației publice și a administrației non-profit în general, care are la bază tehnici și abordări caracteristice sectorului privat și care, dea lungul evoluției și dezvoltării sectorului privat și al celui de afaceri și-a demonstrat viabilitatea și eficacitatea. Această nouă abordare a fost posibilă grație apropierii tot mai semnificative dintre sectorul public și privat.

Termenul de noul management public a fost propus de cercetătorii din Marea Britanie și Australia (Hood 1991 și Hood și Jackson 1991), care activau în domeniile administrației publice. La originea acestui nou termen a fost încercarea de a propune un nou punct de vedere în ceea ce privește proiectarea organizațională în sectorul public. Noul management public a reprezentat o încercare de a face sectorul public mai business și de a îmbunătăți eficiența ideilor și modelelor de management împrumutate de guvern din sectorul privat.

Noul sistem de management public a propus, de asemenea, un control mai descentralizat al resurselor și explorarea altor modele de furnizare a serviciilor pentru a obține rezultate mai bune, inclusiv implementarea instrumentelor și principiilor economiei de piață, în care furnizorii de servicii publici și privați concurează între ei în încercarea de a furniza servicii mai bune și mai rapide.

În Republica Moldova avem suficiente exemple, care să confirme noile abordări de management a treburilor publice în cadrul administrației publice. Cadru legal devine tot mai permisiv și mai „prietenos”, atunci când ne referim la domeniile și tipurile de lucrări și servicii din sectorul public, la efectuarea cărora participă în condiții concurențiale întreprinderi din sectorul public, dar și din sectorul privat. Mai mult ca atât, sectorul prestării serviciilor, în mod special în domeniile de protecție socială și medicală, este deschis și pentru organizațiile necomerciale, care devin un partener important pentru autoritățile administrației publice de orice nivel în satisfacerea necesității de servicii ale populației.

În condițiile de schimbare și evoluție „halucinantă”, a mediului social global, viitorul administrației publice nu poate fi scos din acest context. Administrația publică, de rând cu alte domenii societale activează și funcționează într-o eră nouă – era schimbărilor rapide. Viitorul aparține mai degrabă sectorului public flexibil, decât unei „mașinării”, birocratice. Pe măsură ce lumea din jurul nostru se schimbă, odată cu schimbările concomitente în politică, afaceri, economie și societate, domeniul administrației publice nu poate fi departe de nevoia de a inova și a se schimba.

Dacă ne referim la evenimentele globale de la acest început de secol, atunci Marea recesiune din 2008 și pandemia COVID-19 cu care, încă ne confruntăm, reprezintă dovezi clare ale necesităților de inovare și schimbare. Administrația publică din lumea întreagă s-a confruntat cu noi presiuni pentru a-și dezvălui mizele din sectorul public și pentru a face birocrații mai responsabili, deoarece aveau nevoie să genereze fonduri suplimentare și neprevăzute pentru celelalte puncte de pe ordinea de zi. Rezultatul net al tuturor acestor presiuni înseamnă, că sectorul public trebuie să se schimbe

rapid, să se adapteze la noile condiții și realități, să poată performa și să poată înfrunta problemele și noile necesități cu care se confruntă societatea.

Modalitățile prin care sectorul public poate inova includ utilizarea tehnologiei mai pro active, colaborarea și comunicarea internă și cu lumea externă, adoptarea unei abordări mai umane a autorităților administrației publice față de necesitățile cetățenilor și, cel mai important, mersul și conținutul discursului public, care însemna că nu numai că își declară intenția, ci și că trebuie să acționeze în consecință. Managerii din sectorul public nu trebuie să renunțe la jumătatea drumului din cauza rezistențelor sistemului, a intereselor personale sau a agendelor ascunse. Poate că cea mai mare provocare cu care se confruntă managerii din sectorul public este că aceștia trebuie să lucreze, dar să nu funcționeze conform planului.

Guvernarea viitorului este mai simplă, mai previzibilă și mult mai adaptată, sensibilă și predispusă la realitățile și schimbările din societate. Element principal în jurul căruia administrația publică trebuie să-și construiască activitatea este eliminarea opacității și a secretului din jurul activităților sale și, în schimb, îmbrățișarea responsabilității și transparenței în calitatea lor de principii de bază în asigurarea unei guvernări eficiente și pentru oameni.

Administrația publică a viitorului trebuie să fie o administrație a dezvoltării, care se referă la proiecte, programe, politici și idei, ce sunt axate pe dezvoltarea social-economică a națiunii, realizată de funcționari publici talentați și calificați.

BIBLIOGRAFIE

1. Aurel Simboreanu, Administrația publică centrală, Chișinău, 1998.
2. Aurel Simboreanu, Teoria administrației publice, Chișinău, 2008.
3. Aurel Simboreanu, Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău 2009.
4. Mihail Platon, Administrația publică, curs universitar, Chișinău, 2007.
5. Mihai Platon, Sergiu Roșca, Alexandru Roman, Teodor Popescu, Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău 1999.
6. Prachi Juneja, Historical and Legal approach to the study of Public Administration. <https://www.managementstudyguide.com/public-administration-historical-legal-approach.htm>
7. Prachi Juneja, Instituțional approach to Public Administration. <https://www.managementstudyguide.com/institutional-approach-to-public-administration.htm>
8. Constituția RM din 29.07.1994, Monitorul Oficial nr.1, art. 05 din 12.08.1994, art. 77.
9. Cod administrativ al Republicii Moldova nr. CA116/2018 din 19.07.2018. Monitorul Oficial al RM nr.309-320, art. 466 din 17.08.2018.
10. Codul administrativ din România, OUG 57/2019 din 03.07.2019. Monitorul Oficial (Ro) nr. 555 din 05.07.2019.
11. Declarația de independență a Republicii Moldova. <https://www.presedinte.md/declaration>
12. Declarația de suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova nr 148-XII din 23.06.1990, Vestii nr.8/192, 1990.
13. Decretul puterii de stat nr.201 din 27.07.1990, Vestile nr. 8/208.
14. Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017. Monitorul Oficial nr. 252, art. 412 din 19.07.2017, art. 2.
15. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 04.05.2012, Monitorul Oficial nr. 160-164, art. 537 din 03.08.2012, art. 2.
16. Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al RSS Moldova și introducerea unor modificări și completări în Constituția RSS Moldova din 03.09.1990, Vestile nr. 9, p. 617-625.
17. Legea cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituția RSS Moldova din 05.03.1991. Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1991, nr. 7-10.

NOUL MODEL DE RECRUTARE ÎN FUNCȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA – CONCURSUL NAȚIONAL

THE NEW RECRUITMENT MODEL IN THE PUBLIC SERVICE IN ROMANIA - THE NATIONAL COMPETITION

Lavinia Claudia NICULESCU,
secretar general,
Agencia Națională a Funcționarilor Publici, România

Petronela IACOB,
manager public,
Agencia Națională a Funcționarilor Publici, România

SUMMARY

Through the Administrative Code, the Romanian Government has undertaken reforms in the civil service recruitment policy. The decision on the policy option regarding the recruitment system was taken by the Romanian Government to respond to the challenges faced by the human resources management system in public administration, challenges that have a direct or indirect impact on the quality of the recruitment process. The new recruitment model, which implies a National Competition, as a first step of this procedure, will be applied to all central and territorial public administration institutions and the National Agency of Civil Servants will have a coordinating role of the entire process.

Keywords: *competency framework, national competition, recruitment, meritocracy, job competition.*

CONTEXT STRATEGIC ȘI LEGAL. Codul administrativ prevede reforme ale politicii de recrutare în domeniul funcției publice. Recrutarea pentru posturile vacante la nivel central și teritorial (utilizatorii noilor proceduri sunt toate instituțiile publice de la nivel central și teritorial care vor trebui să aplice noul model pentru a recruta personal, iar ANFP va avea un rol de coordonare) va fi organizată în două etape:

1) un concurs național, organizat de ANFP, care asigură crearea unui grup de candidați preselectați;

2) concurs pe post pentru un anumit post vacant, organizat de fiecare instituție publică, unde pot fi invitați să participe doar candidații identificați în prima etapă.

De ce concurs național?

a) meritocrația: recrutarea bazată pe merit este corelată cu performanțe sporite ale administrației publice, o mai mare încredere a cetățenilor și un nivel mai mare de creștere economică; transparența, aplicarea unor criterii obiective de selecție axate pe performanță și asigurarea unui mecanism de control; recrutarea bazată pe merit este corelată cu profesionalismul, independența, integritatea, imparțialitatea, serviciile publice în slujba cetățeanului, nediscriminarea și egalitatea de șanse;

b) competențele: recrutarea bazată pe competențe este, de asemenea, corelată cu performanțele mai ridicate ale sectorului public. Țările membre OCDE definesc abilitățile funcționarilor publici ca piloni pentru performanță, inovație, productivitate și crearea valorii în sectorul public;

c) construirea încrederii: profesionalism, transparență, independență și integritate, astfel încât publicul și toate părțile interesate să poată avea încredere și să se poată baza pe rezultatele sistemului;

d) proceduri mai simple, axate pe performanță: metodologia de recrutare trebuie simplificată și operaționalizată.

PROBLEME PRINCIPALE ȘI SOLUȚII PROPUSE.

Politizare și clientelism

- Lacune de integritate în etapa de testare. SOLUȚII: modificarea modului de selecție a membrilor comisiilor de selecție, structura comisiilor și programe de formare dedicate pentru aceștia; utilizarea instrumentelor TIC pe parcursul întregului proces de recrutare; aplicarea unor metode diverse pentru evaluarea competențelor pentru fiecare profil – făcând astfel dificilă co-

municarea preferențială a subiecților către candidați; utilizarea unor factori de decizie diverși în proces – limitând discreția în deciziile privind procesul de selecție.

- Puncte de acces diferite în funcția publică. SOLUȚII: introducerea planificării multianuale a nevoilor de resurse umane – prin identificarea necesarului de competențe; includerea sindicatelor în procesul de planificare; Introducerea unor garanții minime care să asigure decizii obiective și să limiteze discreția în procesul de selecție.

Absența planificării strategice a resurselor umane. SOLUȚII: restructurarea procesului de planificare a resurselor umane cu accent pe necesarul de competențe pe termen mediu în raport cu nevoile instituționale; Utilizarea indicatorilor și a unor praguri minime pentru a asigura eficacitatea procesului de recrutare; Programe de formare periodice pentru personalul care are rol în planificarea strategică a resurselor umane.

Practici de Management al Resurselor Umane fragmentate și neunitare.

- Capacități de coordonare și recrutare scăzute. SOLUȚII: utilizarea cadrului de competențe ca pilon al procesului de planificare a RU și al recrutării –pe baza unor proceduri armonizate; Modelul centralizat în sine este menit să rezolve această problemă; Asigurarea unor mecanisme instituționale multiple funcționale, în special pentru actorii cu rol cheie în proces; Programe de formare periodice pentru actorii cu rol cheie și echipele implicate în recrutare.

Lipsa de claritate și transparență a funcțiilor publice – afectează atractivitatea și menținerea persoanelor competente în sistem:

- Campanii publicitare lipsite de eficacitate. SOLUȚII: utilizarea cadrului de competențe și a fișei de post standard în descrierea posturilor vacante din administrația publică; Utilizarea unor canale multiple pentru publicitatea posturilor vacante; Îmbunătățirea mesajelor transmise.

Absența capacității de a îmbunătăți procesul.

- Capacități scăzute de recrutare, iar conținutul testelor și modul de testare sunt lipsite de eficacitate. SOLUȚII: programe de formare periodice pentru personalul ANFP; selecția membrilor comisiei de selecție pe baza unor criterii prestabilite; programe de formare periodice pentru membrii comisiilor de selecție, în special cu privire la utilizarea diverselor metode de evaluare a competențelor; utilizarea metodelor din Centrul de Evaluare pentru testarea competențelor.

- Garanții minime pentru asigurarea calității procesului. SOLUȚII: utilizarea cadrului de competențe pentru dezvoltarea testelor; derularea testării avansate a competențelor pe baza metodelor Centrului de Evaluare; crearea unui grup de evaluatori care să facă parte din comisiile de selecție pe baza unor criterii obiective; formarea membrilor comisiilor de selecție; stabilirea unor cadre instituționale și procedurale adecvate pentru a asigura garanții minime pentru calitatea procesului.

- Procese birocratice. SOLUȚII: simplificarea procesului printr-o mai bună planificare și prin utilizarea instrumentelor TIC.

PAȘII PROCEDURALI. Precondiții: modelul se bazează pe cadrul de competențe propus și pe utilizarea sistemelor TIC.

Etapa 1: Planificarea recrutării.

- Planificarea RU, inclusiv elaborarea și avizarea unui plan de recrutare reprezintă punctul de plecare pentru întregul proces de recrutare. Rezultatele acestei etape vor determina tipul de abilități și cunoștințe care vor fi atrase și selectate în continuare pentru administrația publică, în general, și pentru fiecare instituție în parte.

Etapa 1.1: Planificarea resurselor umane.

- Planificarea RU poate fi definită ca o identificare și analiză sistematică a „ceea ce are nevoie o organizație în ceea ce privește cantitatea (numărul), tipul și calitatea resursei umane pentru a-și atinge obiectivele”.

- Planificarea RU acoperă recrutarea, mobilitatea și promovările.

Etapa 1.2: Plan de recrutare

- Planul de recrutare este un document centralizat, care include resursele umane necesare și posturile vacante planificate pentru recrutarea pentru trei ani; este elaborat de ANFP și aprobat de Guvern.

Etapa 2: Publicitate.

- Publicarea posturilor vacante și implementarea campaniilor de conștientizare și publicitate care vizează atragerea candidaților pentru procedurile de recrutare viitoare.

Etapa 3: Selectarea și numirea comisiei de concurs.

- Comisia de concurs va fi stabilită conform premiselor derivate din etapa de analiză, va fi asigurată o largă reprezentare în ceea ce privește componența, iar aceasta va fi implicată în deru-

larea etapelor de selecție, inclusiv cu privire la gestiunea bazei de date și publicarea clasamentului candidaților.

Etapa 4: Procesul de depunere a candidaturii.

- Toată procedura de depunere a candidaturii se va realiza online, pentru a se optimiza managementul acestui proces și pentru a evita probleme precum documentația pierdută sau răstăcită, erorile de procesare etc. Prin urmare, o platformă IT trebuie conceptualizată, dezvoltată și implementată, permițând colectarea candidaturilor și alimentarea unei baze de date care va încorpora toate etapele succesive ale procedurii de recrutare (rezultatele testelor, preselecție, grupare etc.).

Etapa 5: Verificarea eligibilității.

- Verificarea eligibilității se referă la verificarea tuturor condițiilor prealabile care trebuie îndeplinite de un candidat înainte de a participa la testarea competențelor generale și specifice. Această etapă este eliminatorie. Include și o etapă de contestație.

Etapa 6: Testarea preliminară.

- Aplicarea testelor preliminare care vizează verificarea competențelor generale considerate obligatorii pentru un anumit grup de posturi/funcții.

- Această etapă de testare va fi pe calculator, majoritatea testelor fiind teste grilă, care vor fi evaluate automat de sistemul IT. Tipurile de teste vor cuprinde:

1. stăpânirea unei limbi străine și abilități informatice (în cazul în care solicitantul nu are un certificat emis de o autoritate competentă care să dovedească nivelul de competență cerut);

2. testarea psihometrică (verbală, numerică, raționament, abstract);

3. cunoștințe generale în domeniul administrației publice, alte aptitudini specifice.

Fiecare test inclus în această etapă este eliminatoriu și include și o etapă de contestație după fiecare probă.

Etapa 7: Centru de evaluare/testare avansată.

- Evaluarea competențelor generale de bază definite pentru profilul postului care a fost scos la concurs. Poate fi operaționalizat prin 2 metode:

a) folosind metodele tradiționale de evaluare (interviuri);

b) printr-un centru de evaluare, cu instrumente de evaluare adaptate fiecărui profil de post.

Și această etapă va include o etapă de contestație.

Etapa 8: Gestionarea grupului de candidați selectați.

- Această etapă se referă la managementul grupului de candidați selectați prin concurs național. Trebuie dezvoltate proceduri clare de lucru și interacțiuni cu instituțiile și ar trebui menținute schimburi regulate între ANFP, candidații preselecți și instituții pentru a actualiza constant, în sistem, informațiile cu privire la grupul de candidați.

Toate aceste etape procedurale vor putea fi ajustate, ca urmare a implementării proiectului și pilotării concursului național.

ROLURI INSTITUȚIONALE.

1. **ANFP** - Instituția coordonatoare a reformelor.

- Pregătește Planul de Recrutare și participă la procesul de negociere și consultare;

- Organizează campaniile pre-publicare și publicare pentru CN;

- Selectează grupul de evaluatori care vor face parte din comisiile de selecție și gestionează formarea continuă a acestora; actualizează lista membrilor selectați în grupul de evaluatori, în funcție de necesități;

- Selectează experții însărcinați cu pregătirea testelor de cunoștințe;

- Organizează toate etapele CN;

- Asigură comunicarea cu: candidații, membrii comisiilor de selecție, ministerele de resort și alte părți interesate;

- Gestionează Centrul de evaluare;

- Oferă asistență specializată pentru candidați și ministerele de resort printr-un centru de sprijin;

- Elaborează ghiduri, secțiune de întrebări frecvente și alte materiale explicative, în funcție de necesități;

- Gestionează grupul de candidați preselecți;

- Oferă sprijin ministerelor de resort/altor instituții și autorități publice centrale pentru a organiza a doua etapă a procesului (etapa de selecție sau concursul pe post).

2. **Guvern.**

- Aprobă Planul de Recrutare și documentele strategice legate de planificarea RU și MRU;

- Asigură leadership politic pentru aprobarea și implementarea măsurilor de reformă.

3. **Secretariatul General al Guvernului** - „Mediator” și „supraveghetor” al reformelor.
 - Negociază Planul de Recrutare și realizează procesele de consultare cu principalele părți interesate;
 - Se implică în campaniile de promovare și informare pentru CN ca unul dintre „sponsorii” reformei;
 - Monitorizează implementarea generală a măsurilor de reformă și a rezultatelor obținute.
4. **Ministere de resort și instituții publice deconcentrate** - Principalii beneficiari ai reformelor.
 - Realizează analize ale postului și identifică nevoile de recrutare;
 - Realizează planificarea forței de muncă;
 - Elaborează și actualizează, sub îndrumarea ANFP, cadrul de competențe specific;
 - Elaborează fișe de post specifice;
 - Propune reprezentanți în grupul de membri pentru comisiile de selecție;
 - Organizează cea de-a doua etapă a procesului de recrutare - selecția pe post;
 - Menține un contact activ cu ANFP în ceea ce privește grupul de candidați preselectați;
 - Gestionează dosarele de angajare.
5. **INA** - partener pentru evaluarea nevoilor de formare și programe de formare adaptate nevoilor.
 - Realizează evaluarea nevoilor de formare pentru comisiile de selecție, departamentele de RU, superiorii ierarhici direcți, ANFP;
 - Elaborează programe de formare specifice pentru grupurile țintă menționate mai sus;
 - Elaborează programele de formare specializată pe baza evaluărilor efectuate în cadrul Centruului de evaluare și dezvoltare;
 - Colaborează cu ANFP pentru susținerea măsurilor de „branding” și comunicare.
6. **Comisia de selecție** - Evaluatori de competențe pentru posturi publice.
 - Responsabilă de evaluarea competențelor candidaților în funcție de profilul postului;
 - Responsabilă pentru dezvoltarea continuă a propriilor abilități de evaluare și pentru asigurarea imparțialității în evaluare.
7. **Consiliul RU** - Consilier strategic.
 - Rol în procesul de luare a deciziilor cu privire la politicile strategice și intervențiile în sistemul MRU;
 - Emite opinii cu privire la planul de recrutare;
 - Include datele relevante de monitorizare a proceselor MRU în raportul său anual.
8. **Sindicatelor** - Gardianul reformelor eficiente și corecte
 - Participă la negocieri cu privire la planul de recrutare;
 - Supraveghează procedurile de recrutare;
 - Informează instituțiile cu privire la proceduri neclare/inechitabile;
 - Reprezintă interesele angajaților în relația cu angajatorul.

ETAPIZARE PROPUȘĂ.

2021

- Dezvoltarea cadrelor legale, procedurale, operaționale (inclusiv TIC) și a competențelor necesare personalului implicat în operaționalizare CN (ANFP, comisii de concurs, experți RU din ministere);
- Elaborarea și implementarea unui „model tranzitoriu de concurs pe post”;
- Pregătirea pentru procesul de achiziții teste de limbă străină și psihometrice;
- Pregătirea testelor pentru evaluarea nivelului de cunoștințe generale;
- Consolidarea capacității ANFP;
- Dezvoltare sistem IT;
- Soluții pentru săli și echipamente (central și teritorial).

2022

- Proiect-pilot - înalți funcționari publici;
- Planificarea nevoilor de RU; consultări Plan de recrutare;
- Formare intensivă pentru operaționalizarea unui Centru de evaluare;
- Campanii de comunicare și măsuri de brand de angajator;
- Implementare și monitorizare proiect pilot.

2023

- Proiect-pilot - înalți funcționari publici (prima parte a anului);
 - Se continuă etapele aferente proiectului pentru debutanți;
 - Partea a doua: concursuri pe post pentru cele 2 categorii;
 - La finalul anului: un nou exercițiu de planificare a nevoilor RU: Plan de recrutare pe 3 ani
- pentru administrația centrală.

2024

- Implementarea integrală a concursului național, bazat pe Planul de recrutare pe 3 ani.

CONDIȚII PREALABILE.

1. Rolul ANFP trebuie definit clar și trebuie dezvoltate capacitățile necesare. ANFP ar trebui să aibă o poziție de coordonare puternică și capacități solide pentru a implementa noul model de recrutare.

2. Legislația secundară - elaborată de ANFP și aprobată de Guvern.

3. Fiecare etapă a procesului de recrutare ar trebui să fie clar definită și operaționalizată prin proceduri de lucru și ghiduri. ANFP va avea responsabilitatea dezvoltării și avizării procedurilor.

4. Plan de comunicare și de branding. Scop: creșterea gradului de conștientizare a publicului cu privire la noul sistem de recrutare, atragerea de candidați cu potențial mai bun pe viitoarele posturi vacante, informarea și dezvoltarea încrederii publicului și a instituțiilor.

5. Trebuie dezvoltat un site web dedicat concursului național, care să includă toate informațiile relevante. Va fi necesară o aplicație TIC cu funcționalități specializate diferite. Aplicația va trebui să asigure:

- colectarea de date privind planificarea RU din instituțiile publice și comunicarea cu părțile interesate;

- publicitatea CN;

- baza de date cu experții care pot face parte din comisiile de concurs și funcționalități pentru comunicarea cu aceștia;

- modulul de depunere a candidaturii online pentru CN.

- module de testare pentru faza de testare preliminară:

i. limbile străine și testarea IT (externalizate);

ii. testarea psihometrică (externalizată);

iii. cunoștințe generale în domeniile conexe administrației publice;

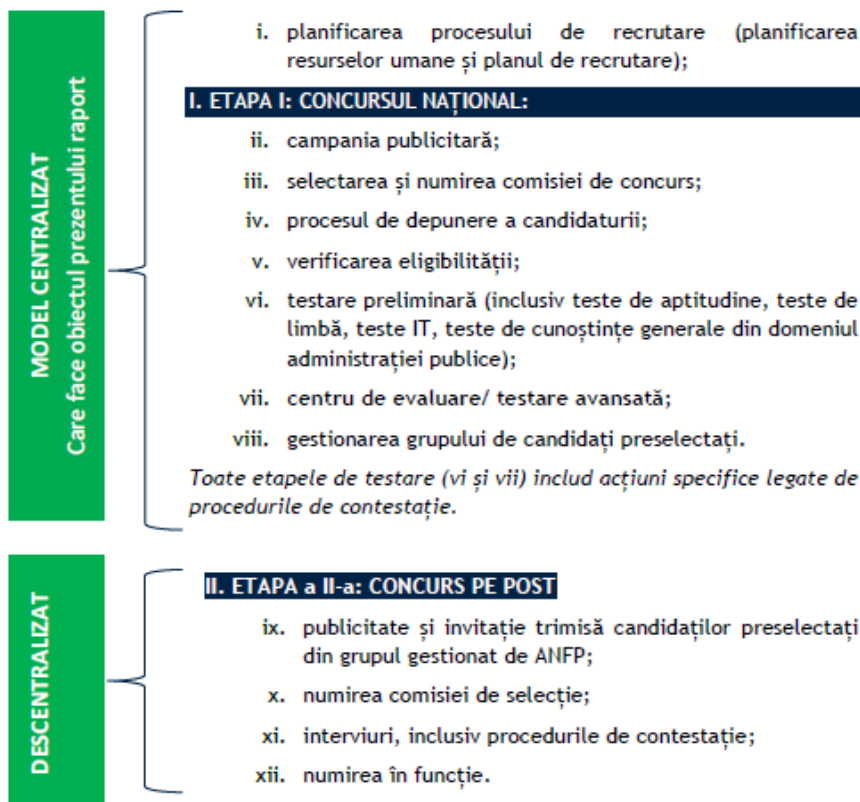
- platformă pentru Centrul de evaluare (pentru a genera rapoarte despre evaluările realizate în cadrul Centrului de evaluare);

- gestionarea și comunicarea cu candidații și cu candidații selectați.

6. Program eficient de instruire pentru viitorii membri ai comisiilor de concurs.

7. Dezvoltarea testelor bazate pe competențe care vor fi utilizate în diferitele etape de testare ale CN.

8. Dezvoltarea paralelă ulterioară și implementarea cadrului de competențe este o necesitate

Anexa. Etape de parcurs.

BIBLIOGRAFIE

1. Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, publicat în Monitorul Oficial al României, partea I nr. 555 din 05 iulie 2019.

2. Livrabilul 4.1. Definirea unui model pentru concursul național (Recrutarea persoanelor potrivite pentru posturile potrivite în funcția publică din România. Un model bazat pe dovezi), elaborat de experții Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare în temeiul Acordului de Servicii de Asistență Tehnică pentru Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică – proiect SIPOCA 136, beneficiar: Secretariatul General al Guvernului; parteneri: Agenția Națională a Funcționarilor Publici și Ministerul Muncii și Protecției Sociale.

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ В СВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ВЫБОРА УКРАИНЫ

PROBLEMS OF INTERACTION OF PUBLIC GOVERNANCE BODIES AND PUBLIC IN THE LIGHT OF THE EUROPEAN CHOICE OF UKRAINE

Элла МАМОНТОВА,
доктор политических наук, профессор,
кафедра региональной политики и публичного администрирования
Одесского регионального института государственного управления

SUMMARY

The issues of urgency of cooperation between the government and the public as a guarantee of the irreversibility of democratization processes in Ukraine are considered. Effective mechanisms for public involvement in state and local policy development are outlined. The key forms of dialogue between public authorities and the public are identified: informing, consulting, active involvement. The European experience of dialogue interaction of local authorities with the public at the local level and possibilities of its introduction in Ukraine are analyzed.

Keywords: *participatory democracy, dialogue, informing, consulting, public involvement, public initiative.*

Одним из ключевых аспектов становления независимости Украинского государства и процессов демократизации украинского общества является усиление участия граждан в сфере публичного управления. И это не случайно. Сегодня вопросы сотрудничества власти и общественности, а также привлечение общественности к выработке государственной и местной политики в сферах, за которые отвечают органы власти, актуальны, как никогда. Повсеместно в странах с развитыми демократическими традициями происходит переход от представительной демократии к демократии участия. Для Украины эта практика достаточно новая и чрезвычайно перспективная. Так, преобразования, осуществляемые в Украине, связанные с реформами децентрализации, требуют пересмотра подходов к планированию развития территориальных громад, к определению приоритетов развития территорий с использованием собственного потенциала в принятии решений с участием в этих процессах населения.

На сегодняшний день в научной, экспертной и общественно-политической среде сформирован единый подход к пониманию необходимости осуществления мер управленческого и образовательного характера по стимулированию активного участия граждан в жизни демократического государства и повышению их роли в формировании политики. Это, прежде всего, касается активизации различных общественных инициатив и формирования отлаженных механизмов их реализации через решения органов государственной власти и местного самоуправления, что можно расценивать как важный фактор развития гражданского общества. Именно общественные инициативы закладывают основы формирования такого состояния общественных отношений, при котором граждане не только заинтересованы, но и способны своими собственными усилиями поддерживать эффективное социально-экономическое развитие территорий.

Если жизнедеятельность гражданского общества определяется количеством, интенсивностью и эффективностью функционирования таких его структурных элементов, как добровольные организации, то развитие гражданского общества начинается с общественных инициатив.

Таким образом, исследование тенденций становления механизмов диалога и пар-

терства в системе управления на местном уровне является необходимым условием осмысления процессов эволюции общества в долгосрочной перспективе и формирования адекватной современным условиям политики социально-экономического развития. На данном этапе одной из актуальных задач демократических преобразований в Украине является привлечение общественности к процессу принятия решений и, как следствие этого, достижение эффективности и прозрачности деятельности органов публичной власти. К сожалению, в Украине закрытость власти все еще является достаточно распространенной практикой. И хотя законодательство Украины предоставляет широкие возможности для взаимодействия органов публичной власти с общественностью, технологии и методы этого взаимодействия еще требуют своего внедрения и совершенствования.

Необходимость взаимодействия органов публичного управления и граждан обусловлена признанием сущности власти как таковой, необходимостью обеспечения легитимности власти как подтверждение того, что власть принадлежит народу. Статья 3 Конституции Украины гласит: «Государство отвечает перед человеком за свою деятельность». Следствием осведомленности граждан в действиях институтов публичной власти является их осознанное участие в государственном управлении в целом.

Осознание гражданами своей роли, рост их активности и поиск путей обеспечения эффективного управления в новых социокультурных условиях привели к становлению «демократии участия» («партиципативной» демократии). Демократия участия - это признание необходимости дополнения механизмов представительной демократии (участия граждан в избирательных процессах, когда, собственно, избиратели делегируют кому-то решения своих проблем) процедурами привлечения общественности к обсуждению оптимальных путей решения насущных проблем и к их разрешению. Демократия участия предусматривает налаживание взаимодействия органов власти с общественностью, совершенствование информирования граждан о состоянии дел и активизацию широкого участия граждан в принятии решений на всех уровнях.

Принципиальным в этой связи является то, что информационное взаимодействие происходит свободно, независимо от властных иерархий, и направляется непосредственно участниками процесса, которые имеют доступ к соответствующей информации и способны аргументировать и оспаривать определенные вопросы. Не только формальное закрепление обязательности процедур информационного обмена, но и широкое обсуждение общественных процессов и ценностей характеризует современные образцы демократии. Причем, открытая постановка вопроса и обмен объективной информацией, совместное рассмотрение альтернативных решений непосредственно влияет на формирование социального единства и общего видения путей создания и использования общественных благ.

Поэтому, демократия участия - это реализация власти через взаимодействие и совместную ответственность на основе идей свободы слова, равного доступа к информации, открытой многосторонней коммуникации и равенства всех ее участников. Принципиальным является отказ от принуждения, установки монополии на истину, манипуляций мнением и реакциями. Вместо этого повышается значение активной роли всех участников в коммуникационном процессе. Утверждается ценность взаимодействия, диалога и взаимопонимания, совместного поиска и обмена информацией, установки на открытость и взаимное обогащение, осмысление проблем с разных точек зрения и позиций, способность прислушиваться к другим взглядам и убеждениям.

Публичный диалог является необходимым условием поддержания доверия к органам власти. Он открывает путь легитимации решений, поддержки программ деятельности и собственно должностных лиц, мобилизации общественности на определенные действия по поддержке действий власти. Впрочем, прежде всего, речь идет о налаживании постоянного диалога с общественностью на паритетных началах, поощрения на основе критического мышления и взаимной ответственности. Немало в процессе налаживания взаимодействия зависит от активной роли всех участников в коммуникационном процессе, готовности сторон, желание и способности взаимодействовать. С одной стороны, это готовность к предложению инструментов по решению проблем, способность к критическому, но конструктивному диалогу, происходящему с учетом различных точек зрения и предусматривающему рассмотрение альтернативных решений, к диалогу, который нацелен на достижение договоренности и основывается на принципах взаимной ответственности. С другой стороны, это готовность к самостоятельному решению проблем. Большое и равнозначное значение в этом имеют как укрепление институтов

общественной инициативы, так и роль неправительственных организаций, гражданского общества в целом.

Существует множество подходов к концептуализации процесса становления и развития взаимодействия власти и общественности. Так, технология выделения отдельных этапов и стадий этого процесса позволяет осмыслить и очертить пути, которые должны пройти все его участники для реального воплощения в жизнь народовластия. К примеру, Ш. Арнштейн выделяет восемь условных уровней участия общественности в процессе принятия решений - от полного неучастия к внедрению реальной власти общественности [1, С.329]. Д. Уилкоккс отличает пять уровней растущего контроля участников: информация; консультация (определение проблемы, предложение альтернативных путей ее решения и считывание обратной реакции); совместное принятие решений (обмен сторон идеями и альтернативами и совместное принятие решения относительно последующих действий); совместные действия (группы с разными интересами не только совместно определяют общую цель, но и налаживают партнерские отношения для совместных действий); поддержка независимых действий общественности (оказание владельцем ресурсов помощи громаде в виде грантов, советов и поддержки инициатив) [2, с. 130].

Одним из самых распространенных и широко применяемых сегодня является подход, сформулированный в 2001 году Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), согласно которому выделяют три основных уровня налаживания взаимодействия власти с общественностью: информирование, консультирование и активное участие [2, с. 32].

Информирование является односторонним процессом предоставления информации общественности в целом, а так же заинтересованным группам или организациям, представляющим интересы тех, на кого соответствующая политика потенциально влияет.

Консультирование в процессе разработки и реализации политики, при принятии решений на всех уровнях власти, имеет асимметричный характер, ибо, по сути, является получением информации от общественности (определенной аудитории) по заранее определенным властью вопросам.

Привлечение общественности – это активное участие граждан, их объединений и организаций по их инициативе в формировании политики, а также в ее реализации и оценивании. Именно этот тип взаимодействия, как принципиально двусторонний, открывает путь реального партнерства. И в этом смысле участие общественности - это отношения, основанные на партнерстве с органами власти, при котором граждане активно приобщаются к определению процесса и составляющих формирования и разработки политики, а их предложения учитываются при принятии решений.

Анализ зарубежного опыта диалогового взаимодействия власти с общественностью на местном уровне и возможности его внедрения в Украине доказал, что органы местного самоуправления в странах ЕС решают проблемы планирования социально-экономического развития территорий совместно с общинами. Это может осуществляться различными способами, среди которых можно выделить следующие: через деятельность постоянных или временных консультативных комитетов, работа которых завершается письменным отчетом по определенному проблемному для территориальной общины вопросу или с помощью информационной кампании в форме отчетных карточек гражданам. Для Украины эти механизмы могут стать чрезвычайно востребованными, тем более, что они уже сегодня могут регламентироваться на основе действующих законов, регулирующих деятельность институтов гражданского общества. Из действенных и апробированных форм диалогового сотрудничества, актуальных для Украины, можно выделить совместное создание и предоставление услуг; институционализация роли общественности в процессе принятия решений; структуры защиты общественных интересов; омбудсмены и центры общественной активности; электронное управление; общественные и общественно-профессиональные экспертизы законопроектов; волонтерство и т.п.

В заключение хотелось бы отметить следующее. Украина сегодня уверенно идет по пути демократических преобразований. Залогом успеха реализации поставленной цели - построения прочной демократии в стране на основе европейских идеалов народовластия, является активное привлечение граждан к управлению общественными делами, к процессу принятия решений в целом. И поэтому именно сегодня формирование модели действенного и эффективного взаимодействия общественности и власти на основе внедрения прогрессивных европейских практик демократии участия является залогом дальнейшего развития государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: [монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп. редактор І. А.Грицяк. - К. : «К.І.С.», 2009, 240 с.

2. Холдар Д. Г. Роль участі громадськості у виробленні та реалізації політики: посібник з участі громадськості. Проект «Голос громадськості» Міжнародний центр перспективних досліджень; за ред Д. Г.Холдар, О. Захарченко, - К,: Дизайн-студія «Медіа», 2002, 150с.

ATELIERUL I. MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE



REFLECȚII ASUPRA STUDIULUI „ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА (1991-2021)”

REFLECTIONS REGARDING THE STUDY „THE EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE COUNTRIES OF THE POST-SOVIET SPACE (1991-2021)”

Aurel SÎMBOTEANU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article presents some reflections regarding the study „The evolution of public administration in the countries of the post-soviet space (1991-2021)”, developed by a group of authors from higher education institutions in the states of the post-soviet space. The premises for disintegration of the Soviet Union in the context of the processes of society democratization in the 80s - 90s of the last century, which generated the tendencies towards independence of the former union republics, are highlighted. The author specifies both the common aspects in the evolution of public administration in the post-soviet countries, described in the analyzed paper, and the particularities of the evolution of public administration in these states, including the evolution of the administrative system in the Republic of Moldova.

Keywords: political regime, totalitarianism, public administration, administrative system, post-soviet space, democratization, independent states, changing society, evolutionary process.

Situația administrației unui stat depinde de regimul politic, relațiile politice și cultura politică caracteristică pentru sistemul social respectiv. Din aceste circumstanțe derivă deosebirile majore în modul de organizare și funcționare a sistemelor administrative în condițiile regimului politic totalitar și regimului politic democratic. Regimul politic existent în Uniunea Sovietică, inclusiv în RSS Moldovenească reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat în utilizarea pârgurilor partiinico-administrative de comandă pe întreaga verticală a puterii de stat.

În anii șaizeci ai secolului al XX-lea în Uniunea Sovietică s-a încercat să fie promovat un curs care prevedea o ușoară lărgire a drepturilor republicilor unionale, inclusiv în procesul decizional. În realitate, însă, aceasta purta un caracter declarativ, monopolul adoptării deciziilor fiind deținut, totuși, de organele unionale de partid.

Presimțind ineficiența sistemului administrativ existent, spre sfârșitul anilor 70 - începutul anilor 80 ai secolului al XX-lea se fac unele încercări de a pune accentul pe lărgirea și sporirea rolului sovietelor locale în exercitarea puterii de stat, pornindu-se de la premisa că acestea erau organe ale puterii aflate cel mai aproape de popor. Documentele adoptate și măsurile întreprinse în această direcție, nu au dat rezultatele scontate datorită practicii de substituie a activității sovietelor de toate nivelurile, inclusiv a celor locale, de către organele de partid.

Toate acestea au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului sovietic de administrație, asupra situației social - economice, ceea ce a condus în ultimă instanță, la intersecția anilor optzeci-nouăzeci ai secolului trecut, la prăbușirea lui, sub defecțiunile proprii construc-

ții. La aceasta a contribuit și procesul de democratizare a societății în condițiile restructurării gorbacioviste, inițiate în 1985, în cadrul căreia, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul administrativ existent, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice demarate în societate.

În condițiile inițierii unor transformări radicale în sistemul politic al societății, care și-au găsit expresie în orientarea spre o cale democratică de dezvoltare a societății, spre valorile general-umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, s-au înviorat mișcările și tendințele spre obținerea independenței republicilor unionale, fapt care a dus, în anul 1991, la destrămarea Uniunii Sovietice.

După destrămarea Uniunii Sovietice, cele cincisprezece foste republici unionale* au purces pe calea edificării treptate, deși cu intensitate diferită, a sistemelor politice și administrative independente. Întrucât în acest an, 2021 se împlinesc treizeci de ani de la destrămarea Uniunii Sovietice, Institutul Serviciului Public din cadrul Academiei Economiei Naționale și Serviciului Public pe lângă Președintele Federației Ruse a venit cu inițiativa către instituțiile de învățământ superior de profil administrativ din fostele republici unionale, astăzi state independente, de elaborare a unui studiu referitor la evoluția sistemelor de guvernare și administrație publică din aceste țări, care au suferit transformări radicale fiind ajustate la modelul democratic de funcționare.

Aceste procese sunt examinate în studiul „Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства (1991-2021)” [1], elaborat de colective de autori din instituțiile de învățământ superior de profil din statele din spațiul post-sovietic. Studiul a fost lansat, online, în cadrul ediției a XII- cea a Forumului Gaidar** pe 14 ianuarie 2021 la Academia Economiei Naționale și Serviciului Public pe lângă Președintele Federației Ruse. La lansare au participat reprezentanții instituțiilor de învățământ superior de profil, participante la acest proiect, experți naționali și internaționali din domeniul administrației publice, care s-au expus asupra valențelor științifice, importanței și utilității studiului realizat.

Succesul acestui studiu a fost asigurat, alături de altele, și prin determinarea, pentru început, de către organizatori, a unei structuri omogene de expunere a procesului de evoluție a sistemelor de guvernare din țările respective, prin: prezentarea unei caracteristici generale a țărilor și locul acestora în sistemul indicatorilor competitivității globale; elucidarea bazelor constituționale a organizării entităților statale independente; descrierea sistemului autorităților publice din perspectiva principiului separației puterilor în stat; elucidarea relațiilor dintre autoritățile publice de diferite niveluri; organizarea sistemelor de administrație publică locală; reflectarea problemelor ce vizează instituționalizarea serviciului public; sistemul de pregătire și dezvoltare profesională a funcționarilor publici; procesul de digitalizare a activității administrative; gradul de încredere a populației în raport cu autoritățile publice; participarea cetățenilor în procesul decizional; asigurarea transparenței în activitatea autorităților publice ș. a.

Studiul reflectă atât manifestările comune ale etapei de tranziție a sistemelor administrative în țările din spațiul post-sovietic pe parcursul ultimilor treizeci de ani, cât și particularitățile evoluției sistemelor de guvernare și administrație publică din fiecare țară luată în parte, care derivă din specificul și tradițiile locale, gradul de democratizare a societății și intensitatea proceselor reformatoare din aceste țări.

Printre caracteristicile comune vom evidenția, în primul rând, alegerea modelului democratic de guvernare în baza principiului separației și colaborării puterilor în stat, pluralismului politic, statului de drept, relațiilor economice de piață, conlucrării în soluționarea problemelor cetățenilor cu societatea civilă în toate formele de manifestare ale acesteia. Acestea ușor pot fi deduse din descrierile și analizele elucidate în studiu a evoluției transformărilor produse în sistemul de guvernare și administrație publică din țările respective în anii de independență.

* Cele 15 republici unionale care intrau în componența Uniunii Sovietice erau: RSFS Rusă; RSS Ucraineană; RSS Bielorusă; RSS Uzbekă; RSS Kazahă; RSS Gruzină; RSS Azerbaidjană; RSS Lituaniană; RSS Letonă; RSS Estonă; RSS Moldovenească; RSS Kirghiză; RSS Tadjică; RSS Armeană; RSS Turkmenă.

** Forumul Gaidar reprezintă o întrunire anuală a experților naționali și internaționali, organizat de Academia Economiei Naționale și Serviciului Public pe lângă Președintele Federației Ruse și alți parteneri, în cadrul căruia se dezbate cele mai stringente probleme cu care se confruntă societatea aflată în schimbare. Ediția a XII - cea din acest an a Forumului Gaidar s-a desfășurat în regim online pe 14 - 15 ianuarie 2021, a întrunit o multitudine de secțiuni tematice și și-a desfășurat lucrările sub genericul „Rusia și lumea după pandemie”.

Desigur, sunt și anumite particularități în instituirea și evoluția sistemelor independente de guvernare și administrație publică din aceste țări. Acestea reiese din diversitatea manifestărilor principiilor menționate mai sus, care servesc drept un bun catalizator pentru dezvoltarea socială, în general, și perfecționarea sistemelor de guvernare și administrație publică, în particular. Din această perspectivă, am putea evidenția câteva din aceste particularități, unele din ele având valențe continuative.

De exemplu, în comparație cu alte state din spațiul post-sovietic, Țările Baltice: Lituania, Letonia și Estonia, în perioada interbelică, au avut experiența proprie de statalitate, lucru care a facilitat substanțial procesul de restabilire a statalității odată cu dobândirea independenței prin dezlipirea de la Uniunea Sovietică. Aceste state au purces la reforme fundamentale de redimensionare democratică a societății, inclusiv a sistemelor de guvernare și administrație publică, luând orientarea hotărâtă spre valorile europene. Datorită acestui fapt au reușit, într-un termen restrâns, să întrunească condițiile de aderare și, la 01 mai 2004, să devină membre ale Uniunii Europene. În perioada ulterioară a urmat procesul activ și favorabil de integrare și de implementare a standardelor europene în toate domeniile vieții social - economice și politice, inclusiv în domeniul guvernării și administrației publice.

Un alt grup de state din spațiul post-sovietic îl constituie statele, care cu începere din 2009 fac parte din Parteneriatul Estic, care reprezintă un acord de colaborare pe care Uniunea Europeană l-a încheiat cu Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Republica Moldova, Ucraina și Belarus. Deși pe interiorul acestui grup de țări există multe diferențe în abordarea mai multor domenii de activitate, unele dintre care chiar se exclud, în același timp se constată o confluență de interese comune care rezultă din colaborarea cu Uniunea Europeană, inclusiv pe dimensiunea organizării și funcționării sistemelor de guvernare și administrație publică. În studiul examinat de noi se regăsesc analize concludente privind utilitatea participării țărilor respective în activitățile politico-administrative și socio-economice din cadrul Parteneriatului Estic.

Încă un grup de țări din spațiul post-sovietic îl constituie fostele republici unionale, astăzi state independente din Asia Centrală: Kazahstan, Kârgâzstan, Tadjikistan, Turkmenistan și Uzbekistan. Apartenența lor o perioadă îndelungată în componența Uniunii Sovietice, așezarea geografică învecinată, tradițiile istorice, interferențele culturale și confesionale, dar și condițiile similare a drumului parcurs spre declararea independenței, au predeterminat și evoluția asemănătoare a sistemului de guvernare și administrație publică din aceste țări. Printre aceste similitudini deduse din studiul analizat, vom menționa punerea, într-un timp rezonabil, a bazelor constituționale a statalității naționale, efectuarea reformelor administrației publice prin restatuarea administrației de stat și reorganizarea administrației publice locale, redimensionarea sistemului de relații dintre aceste niveluri ale administrației publice. Au fost făcute mai multe schimbări în politica de cadre din serviciul public, elaborat și implementat un sistem propriu de pregătire a specialiștilor pentru sistemul administrației publice, deschise instituții de învățământ superior specializate în acest domeniu.

Un rol aparte în spațiul post-sovietic îi revine Federației Ruse, recunoscută în dreptul internațional ca stat succesor al fostei Uniuni Sovietice. Studiul analizat de noi conține o retrospectivă consistentă a procesului construcției de stat în perioada de după dezmembrarea statului unional și până în prezent, accentuând-se că democrația rusă este una din cele mai tinere de pe continentul european. Analiza principalelor etape de evoluție a sistemului de guvernare și administrație publică, expuse în lucrare, demonstrează că pe parcursul ultimilor treizeci de ani în Federația Rusă s-au produs redimensionări majore de ordin conceptual și metodologic privind organizarea și funcționarea sistemului de guvernare și administrație.

Autoritățile publice au preluat multe aspecte privind organizarea guvernării din experiența altor state cu regimuri politice democratice, în același timp, s-a ținut cont de particularitățile autohtone. Sistemul administrației de stat și municipale în Federația Rusă reprezintă o reflectare vizibilă a caracterului și nivelului dezvoltării politice și socioculturale a țării, culturii administrative, determinate de condițiile istorice și geografice, situația economică, tradițiile politice, influența proceselor de globalizare, dinamica dezvoltării tehnologiilor informaționale și altele. În acest sens, se atestă și se accentuează rolul deosebit în sistemul și mecanismul de guvernare a Președintelui Federației Ruse, instituție abilitată cu un volum consistent de competențe.

În componența Federației Ruse intră 85 de entități teritoriale, printre care 46 de regiuni, 22 republici, 9 ținuturi, 3 orașe de nivel federal, 4 districte și 1 regiune autonome [1, p.17], divizate la rândul lor în unități administrativ-teritoriale. Particularitățile economice, sociale,

geografice, climaterice, etnice, confesionale a diferitor teritorii, așezate pe două continente, predispun necesitatea unei delimitări balansate a competențelor între autoritățile publice de nivel federal și cele din entitățile teritoriale menționate și unitățile administrativ-teritoriale din componența lor, cu respectarea unității statale și luarea în considerare a intereselor teritoriale.

Pornind de la acest deziderat, o redimensionare importantă s-a produs în Federația Rusă în procesul de reformare a sistemului de guvernare locală. Deși foarte lent, parcurgând mai multe etape, sovietele locale au fost transformate treptat din organe ale administrației de stat în organe ale autogovernării locale. Semnarea de către Federația Rusă a Cartei Europene: exercițiul autonom al puterii locale la 28 februarie 1996 [1, p. 29] a facilitat, într-o anumită măsură, restatuarea rolului autorităților locale în sistemul național, federal de administrație.

O parte componentă a transformărilor din sistemul de guvernare și administrație îl constituie și instituirea sistemului serviciului public, care în Federația Rusă se divizează în serviciul public de stat și serviciul public municipal. O atenție deosebită se acordă pregătirii și dezvoltării profesionale a personalului din serviciul public, orientarea acestuia la sporirea eficienței activității administrative, contracararea corupției, asigurarea cetățenilor cu servicii publice de calitate.

În concluzie, autorii studiului constată că în multe domenii de reformare a sistemului de guvernare și administrație publică în Federația Rusă au avut loc schimbări de esență. În același timp, reforma administrației publice se concepe ca o necesitate obiectivă în adaptarea în continuare a administrației de stat și municipale la rigorile crescânde ale evoluției vieții sociale spre afirmarea tot mai activă a democrației.

Studiul asupra căruia reflectăm „Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства (1991-2021)” conține un compartiment dedicat evoluției sistemului de guvernare și administrație publică din Republica Moldova în condițiile statului independent. Acest compartiment a fost elaborat de colectivul de autori din cadrul Academiei de Administrare Publică: Oleg Balan, Aurel Simboreanu, Ion Guceac, Silvia Goriuc, Ion Dulschi, Serghei Palihovici, Angela Popovici, Tatiana Tofan, Aurelia Țepordei [1, p. 245-282].

Studiul conține elucidarea caracteristicilor generale de edificare a statului independent Republica Moldova, descrierea procesului de reformare și aliniere la practicile democratice de guvernare și administrație, precum și analiza evoluției diferitor componente ale sistemului politic și administrativ, identificând progresele obținute în anii de independență, dar și impedimentele cu care s-a confruntat și care se mai întâlnesc în reformarea sistemului administrativ moldovenesc.

În acest context, sunt scoase în evidență importanța adoptării Declarației Suveranității din 23 iunie 1990, Decretului cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990, Declarației de Independență din 27 august 1991, documente care au creat premisele pentru adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova, fundamentul politico-juridic de instituire și edificare a instituțiilor politice și administrative noi, caracteristice unei guvernări bazate pe democrație, pluralism și diversitate.

În această ordine de idei, este examinată instituția Parlamentului Republicii Moldova ca organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Într-o manieră complexă și evolutivă se descrie modalitatea și mecanismele de alegere a Parlamentului, durata mandatului, organizarea internă și atribuțiile acestuia, statutul deputaților, semnificația controlului parlamentar, procesul de legiferare în complexitatea manifestărilor sale.

O parte componentă a procesului de edificare a unui sistem politic democratic îl constituie instituționalizarea la 03 septembrie 1990 a instituției prezidențiale. Studiul se axează pe analiza evolutivă a modalităților de alegere a Președintelui Republicii Moldova, care s-au modificat de mai multe ori, identificarea locului și rolului instituției prezidențiale în sistemul național de guvernare, analiza atribuțiilor șefului statului ca garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării.

Un loc aparte în studiu se acordă evoluției instituției Guvernului Republicii Moldova, care alături de asigurarea realizării politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice. În acest context, se examinează suportul juridic privind organizarea și funcționarea Guvernului, structura, procedura de investire, funcțiile acestuia. Într-o strânsă legătură cu activitatea Guvernului este elucidat procesul de constituire și afirmare a administrației publice centrale de specialitate prin evidențierea, în baza unor criterii de esență, a câteva etape în evoluția acesteia.

Studiul scoate în evidență și procesul de reconceptualizare a sistemului administrației publice locale, rolul și misiunea acesteia în sistemul administrativ național care, deși destul de lent, se adaptează la rigorile descentralizării cu elemente de autonomie locală [5]. La facilitarea acestui proces ar putea contribui renunțarea la fragmentarea excesivă în organizarea administrativă a teritoriului, care în studiul analizat este calificată ca o restanță a reformei administrației publice. Cu toate că din anul 2009 încoace, în mai multe documentele guvernamentale, au fost formulate sarcini privind reducerea organizării fragmentare a teritoriului și necesitatea ajustării teritoriului în unități administrativ-teritoriale cu capacitate administrativă ce favorizează autonomia locală, soluționarea acestor probleme nu a fost realizată până în prezent [6].

Din perspectiva principiului separației și colaborării puterilor în stat studiul conține un material destul de consistent și bine argumentat privind constituirea și evoluția puterii judecătorești în Republica Moldova. De rând cu examinarea evoluției acestei ramuri a puterii de stat, restructurărilor intervenite în instituțiile judecătorești, sunt identificate și sarcinile de viitor, una din ele fiind perfecționarea sistemului actual de justiție prin evaluarea corpului judecătoresc la profesionalism și integritate [3; 4].

Un sistem de guvernare poate fi eficient prin realizarea unei politici de personal în corespundere cu rigorile serviciului public modern. Problemele formării personalului pentru serviciul public, dezvoltării profesionale a funcționarilor publici sunt elucidate într-o strânsă legătură cu activitatea Academiei de Administrare Publică preocupată pe parcursul a 28 de ani de aceste activități educaționale. Nu a rămas în afara studiului analiza gradului de încredere a populației în raport cu autoritățile publice, participarea cetățenilor în procesul decizional, asigurarea transparenței în activitatea administrativă.

În calitate de orientare prospectivă studiul conține ideea că scopul strategic al politicii externe și interne a Republicii Moldova și garanția dezvoltării democratice și modernizării țării, inclusiv a sistemului de guvernare și administrație publică, este implementarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

În concluzie, privind într-o formă generalizată și printr-o optică transversală asupra studiului „Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства 1991-2021”, vom menționa importanța și utilitatea acestuia pentru autoritățile publice din țările din spațiul post-sovietic, pentru toate instituțiile de învățământ superior de profil administrativ din aceste țări, participante la elaborarea lui. Studiul respectiv, care se impune prin conținutul său științific, metodologic și informațional consistent, reprezintă o formă de comunicare și informare reciprocă despre calea parcursă și transformările produse în sistemele de guvernare și administrație publică în condițiile statelor independente din acest spațiu.

Experiența acumulată în anii de independență a statelor din spațiul post-sovietic este o premisă bună pentru perfecționarea în continuare și modernizarea sistemelor de guvernare și administrație din aceste țări. Un rol aparte în acest proces revine instituțiilor de învățământ superior de profil administrativ, care prin activitățile de cercetare științifică, formare și dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice, acordarea asistenței metodologice autorităților publice, contribuie la modernizarea administrației publice, lucru pe care îl deducem din conținutul studiului analizat.

Fiind elaborat de experți cu o bogată experiență din diferite țări, inclusiv conducători ai instituțiilor de învățământ superior, preocupate de formarea, dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, de cercetarea științifică în domeniul administrației publice, studiul este predestinat pentru cercetătorii științifici, cadrele didactice, tineretul studios, angajații din autoritățile administrației publice, precum și pentru toți acei interesați de problemele organizării și funcționării guvernării și administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. 1991-2021, отв. ред. И. Н. Барциц.- Москва: Издательский дом «ДЕЛО» РАНХиГС, 2021, 448 с.
2. Cornea Sergiu, Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții, Editura Academiei Române - Istros, București-Brăila, 2017.
3. Guceac Ion, Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000.
4. Guceac Ion, Constituția la răscruce de mileniu. Ediția a II-a. București, Editura Academiei Române, 2016.

5. Sîmboteanu Aurel, Administrația publică locală. Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic. Chișinău, 2015.
6. Sîmboteanu Aurel, Organizarea administrativ-teritorială. În: Republica Moldova. Enciclopedie. Ediție consacrată Aniversării a 25-cea de la adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova. AȘM, 2016.
7. Varzari Pantelimon, Istoria politică a Republicii Moldova. Chișinău, 2019.

ИНКЛЮЗИВНАЯ ЛЕГИТИМНОСТЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

INCLUSIVE LEGITIMITY AS A COMPONENT OF DEMOCRATIZATION OF PUBLIC POWER

Лилия ЯКОВЛЕВА,

кандидат политических наук, доцент кафедры
региональной политики и публичного администрирования,
Одесский региональный институт государственного управления (Украина)

SUMMARY

The article reveals the problem of the legitimacy of power from the point of view of modern political theory. It is justified that the understanding of the legitimacy of power in the post-Soviet space was often limited by electoral democracy. That is, in the case of the de-legitimization of power, the unofficial pact of Ukrainian elites imply the mandatory holding of early elections to recover from the political crisis. On the one hand, it is an electoral democracy that allows maintaining cautious optimism about the democratic future of Ukraine. On the other hand, the article emphasizes that this condition is necessary but not sufficient for the establishment of inclusive legitimacy.

Keywords: *legitimacy, legitimation of power, post-Soviet politics, electoral democracy, inclusiveness, inclusive legitimacy.*

Легитимность власти является центральным понятием политической науки и одной из главных характеристик современного демократического общества. Одновременно, легитимность остается неким загадочным феноменом современной политики, в котором причудливо переплетаются рациональное, сакральное и легальное. При этом даже легальность (законность) власти выступает обязательным, но недостаточным условием ее легитимности. Исследования феномена легитимности, особенностей ее эволюции в разных странах, а также внешних и внутренних факторов, влияющих на легитимность власти уже более ста лет, представляют собой актуальную тему для теоретиков и практиков модернизации и демократизации в мире «политики без романтики» (по меткому выражению нобелевского лауреата Дж. Бьюкенена) [1].

В полной мере это относится к странам постсоветского пространства, таким как Украина и Молдова, где после распада СССР происходят сложные и болезненные процессы, связанные с поиском «формулы» легитимности. Независимые страны, объединенные общим прошлым (как социальным и экономическим, так и политическим и идеологическим), в процессе преодоления тоталитарного советского наследия сталкиваются с необходимостью поиска оснований легитимности власти. Наиболее очевидным является ответ, который дает электоральная демократия: легитимной является власть, которую граждане избирают в результате проведения регулярных конкурентных и более-менее честных выборов. Для Украины, часто оказывающейся в кризисных ситуациях, нормой стало проведение как досрочных парламентских, так и президентских выборов.

Могут ли регулярные демократические выборы стать основой легитимности? Этот вопрос сохраняет сегодня актуальность даже для тех постсоциалистических стран, которые стали членами ЕС. Фактически, приход к власти популистов, националистов и критиков европейского либерального проекта по итогам выборов в центрально- и восточноевропейских странах свидетельствует о кризисе электоральной демократии и необходимости поиска ответа на вызовы делегитимации власти в глобальном масштабе.

В начале XX столетия М. Вебер, как идеолог модерна, обладавший даром находить рациональность во всех социальных отношениях, отец-основатель теории легитимности различал рациональный тип легитимного господства (как подчинение граждан «...легально установ-

ленному объективному безличному порядку и определенному на его основе руководителю») и персональное подчинение господину (традиционный тип легитимного господства) или вождю (харизматический тип легитимного господства) [2, с. 255]. Отталкиваясь от веберинской классификации легитимности, делаем акцент на политической инклюзивности (то есть перманентной и институционализированной включенности, вовлеченности граждан в публичную политику и публичное управление) как следующем шаге после электоральной демократии, который является необходимым в процессе обеспечения легитимности власти.

Исследования легитимности публичной власти, начало которым было положено еще во времена М. Вебера, открывают сегодня новые возможности для понимания политического процесса в постсоветских государствах (в частности Украина, Молдова), определения сущности политического режима в условиях «надежд демократизации» и угроз «демодернизации». И позволяют выделить закономерности политической интеракции между обществом и властью, как в каждой отдельной стране, так и в группе постсоветских стран, объединенных общим прошлым и поиском оптимального пути легитимации власти в настоящем. Последнее становится не просто экзерсисом по эксплуатации воображения исследователя, который находится в «башне из слоновой кости». Делегитимация власти всегда была настоящим «проклятием» для обществ, в которых насилие уже не является средством легитимации, а демократические механизмы легитимности власти еще только формируются. Наиболее очевидным ответом на проблематизацию легитимности в посттоталитарных обществах является обращение к электоральной демократии.

Комплекс идей, лежащих в основе электоральной демократии (прямые выборы в органы власти, всеобщее избирательное право, представительская демократия и др.), стали основой легитимности в демократических государствах и сыграли важную роль на определенном историческом этапе для консолидации демократии.

Проведение избирательных кампаний (особенно досрочных, внеочередных) позволяет власти получить новый кредит доверия, перезагрузить отдельные политические институты и/или избавиться от лидеров, утративших доверие общества. Электоральная легитимность – это прямое следствие очевидного, признанного большинством участников электорального процесса и официально утвержденного результата выборов, который выражается в цифрах поддержки индивидуальных (кандидата) или коллективных (партия, блок) политических актеров. Путем голосования (электорального участия) зыбкое политическое доверие и достаточно эфемерная поддержка граждан преобразуются в конкретный результат – электоральную легитимность власти, полученную демократическим способом. Впрочем, это не отменяет других видов конвенционального участия граждан и рисков последующей делегитимации власти, особенно на постсоветском пространстве. Так, при всех отличиях политической и экономической ситуации, внеплановые президентские выборы (или повторный тур, как в ходе «Оранжевой революции») в Украине понадобились для возвращения легитимности власти в 1994, 2004 и 2014 годах.

В период становления демократических институтов отдельного внимания заслуживает и насилие или угроза его применения для получения и/или удержания власти. Если принять во внимание различие «власти» и «насилия», на котором акцентирует внимание Х. Арентс, то в исследованиях легитимности власти можно выделить две значительные традиции. Центральным для их разграничения является ответ на вопрос: «... как власть властвует и заставляет себе повиноваться?» [3, с. 47].

У постсоветских элит время от времени также возникает соблазн обратиться к насилию, или угрозе насилия, как эффективному средству легитимации власти и мобилизации масс. Поэтому целиком и полностью следует согласиться с украинским исследователем И. Поповой относительно актуальности и важности переосмысления веберовского наследия в условиях постсоветских обществ.

По мнению И. Поповой, исследования легитимности не следует ограничивать рамками политической социологии (как социологии отраслевой). Наоборот, проблематику легитимности необходимо включать в общесоциологический контекст. Позиция И. Поповой заключается в том, что фундамент проблемы легитимности «...следует искать на пересечении основополагающих социологических концепций «социальности», социализации, идеологии и личностной идентификации, ценностных ориентаций и интересов... веберовскую методологию следует использовать и для обоснования необходимости более широкого подхода к изучению легитимности и легитимации в условиях постсоветского реформирования» [4].

Этот подход предполагает обеспечение реализации принципа инклюзивности для

рационального типа легитимности, преодоление тех ограничений, которые свойственны правлению класса бюрократии и/или электоральной демократии.

В рамках такого подхода становится возможным детерминировать пути обеспечения инклюзивности для демократической легитимности. Следует расширять сферу применения принципов рациональности, информированности и участия в принятии решений для большинства граждан и постоянно, а не только для бюрократии, как это предусматривал М. Вебер, или исключительно в момент голосования (электорального выбора), как это свойственно представлениям элит постсоветских государств.

Инклюзивность является одним из главных индикаторов всей эпохи модерна, основополагающей она является и для обеспечения легитимности власти. В постсоветских странах оформилось понимание демократической легитимности, в полной мере характерное для демодернизации. Так, императив демократической легитимности относительно обеспечения представительства социальных групп во власти и постоянного политического участия большинства граждан в принятии политических решений и формировании повестки дня был лимитирован постсоветскими элитами исключительно необходимостью обеспечения поддержки на выборах.

Как показывает история независимой Украины, одна только электоральная демократия не может быть источником легитимности и гарантировать стабильность политического порядка. Кризисы легитимности, сопровождающие деятельность институтов власти в Украине, приводя к досрочным парламентским выборам (1994, 2007, 2014 гг.), президентским выборам (1994, 2014 гг.), а также с определенной периодичностью создавая революционные ситуации (2004 г., 2013-2014 гг.) и даже беспрецедентное переголосование второго тура президентской кампании в 2004 году, являются ярким тому примером и подтверждением.

Идея об интеракции политических актеров на двух уровнях (конституционном и институциональном), взаимно дополняющих друг друга, в полной мере относится к обеспечению легитимности власти. Политическая инклюзивность должна быть гарантирована как на уровне политического порядка (конституционного соглашения, «общественного договора»), так и на уровне электорального процесса.

Итак, в условиях кризиса легитимности политическая инклюзивность дополняла электоральную демократию, становясь подспорьем конституционных изменений. Так, в 1991 году это нашло свое выражение в одновременном проведении референдума и выборов Президента Украины, в 2004 году – в повторном голосовании второго тура, а в 2014 году – в проведении внеочередных выборов. Таким образом, легитимность власти в Украине могла быть обеспечена (пусть и временно, примерно на десятилетие в каждом случае) исключительно сочетанием взаимодействия власти и общества на двух уровнях – конституционном и институциональном.

В условиях постсоветского общества, как общества переходного типа, электоральная демократия является необходимым, однако не вполне достаточным условием легитимности власти. Для обеспечения политического и экономического развития, основанного на доверии между обществом и властью, требуется иной тип легитимности, а именно - инклюзивной легитимности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бьюкенен, Дж. М. Политика без романтики: краткое изложение позитивной теории общественного выбора и ее нормативных условий. В: Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. / Под общ. ред. А.П.Заостровцева. СПб.: Экономическая школа, 2004, т. 4, с. 4. http://www.seinstitute.ru/Files/veh4-3-13_Buchanan_p417-434.pdf
2. Вебер, М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология / Пер. с нем., под общ. редакцией Л. Г. Ионина. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Том I. Социология, 445 с.
3. Рикер, П. Герменевтика, этика, политика: московские лекции и интервью. Москва: Изд. центр «Академия», 1995, 160 с.
4. Попова, И. Социологический подход к исследованию легитимности и легитимации. К постановке проблемы. В: Социология: теория, методы, маркетинг. Киев: Институт социологии Украины, 2000, №3, с. 21-41. <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/89712/02Popova.pdf?sequence=1>

NOILE POLITICI DE COEZIUNE EUROPENE ORIENTATE SPRE ELIMINAREA DISPARITĂȚILOR REGIONALE

NEW EUROPEAN COHESION POLICIES ORIENTED TOWARDS REMOVING REGIONAL DISPARITIES

*Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat în sociologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article examines the new European cohesion policies aimed at eliminating regional disparities. It defines the concept of cohesion policy of the European Union and explains the evolutionary context of the problem. The new European cohesion policies are examined through the prism of five thematic objectives. Cross-border cooperation in European social cohesion policy is reflected by applying multi-functional instruments, which contribute to increased administrative capacity and promote cooperation between public and private sectors and citizens.

Keywords: *cohesion policies, new European cohesion policies, regional disparities, economic cohesion, social cohesion, territorial cohesion.*

Delimitări noționale. Politica de coeziune a Uniunii Europene reprezintă strategia pentru promovarea și susținerea dezvoltării. Consacrată în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (Art. 174) [1], politica de coeziune a UE are drept scop consolidarea coeziunii economice și sociale prin reducerea disparităților în nivelul de dezvoltare între regiuni. Politica de coeziune se concentrează pe domeniile-cheie care vor ajuta UE să facă față provocărilor secolului 21 și să rămână competitivă la nivel global.

Politica de coeziune este politica din spatele a sute de mii de proiecte din întreaga Europă, finanțate din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune. Coeziunea economică și socială, astfel cum a fost descrisă în Actul Unic European din 1986 (Art. 130a), se referă la „reducerea decalajelor dintre diferitele regiuni și a rămănerii în urmă a regiunilor defavorizate” [2]. Cel mai recent tratat UE, și anume Tratatul de la Lisabona, adaugă o fațetă nouă coeziunii, făcând trimitere la „coeziunea economică, socială și teritorială” [3].

Contextul de cercetare. Politica de coeziune este principala politică de investiții a Uniunii Europene, fiind orientată spre sprijinirea creșterii economice, crearea de locuri de muncă, completivitatea economică, dezvoltarea sustenabilă și protecția mediului. De la începutul constituirii Uniunii Europene s-au înregistrat disparități teritoriale și demografice, acestea putând constitui obstacole în calea integrării.

Tratatul de la Roma (1957) a creat mecanisme de solidaritate sub forma a două fonduri: Fondul social european (FSE) și Fondul european de orientare și garantare agricolă (FEOGA, secțiunea Orientare). În 1975, au fost introduse aspecte regionale, odată cu crearea Fondului european de dezvoltare regională (FEDR). În 1994, a fost creat și Fondul de coeziune. Odată cu Actul Unic European din 1986, coeziunea economică și socială a devenit un domeniu de competență al Comunității Europene. În 2008, Tratatul de la Lisabona a introdus o a treia dimensiune a coeziunii în UE: coeziunea teritorială. Aceste trei aspecte ale coeziunii sunt sprijinite prin politica de coeziune și fondurile structurale [3].

Consolidarea coeziunii sale economice, sociale și teritoriale se numără printre obiectivele principale ale UE. Uniunea consacră o proporție semnificativă din activitățile și bugetul său reducerii disparităților regionale, acordând o atenție deosebită zonelor rurale, zonelor afectate de tranziția industrială, precum și regiunilor afectate de dezechilibre naturale sau demografice grave și permanente. UE sprijină realizarea acestor obiective prin utilizarea fondurilor structurale și de investiții europene [FSE, FEDR, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM)] și a altor surse, cum ar fi Banca Europeană de Investiții [4]. În cadrul politicii de coeziune a Uniunii, FEADR sprijină

dezvoltarea rurală și îmbunătățirea infrastructurii agricole. Fondul social european este principalul instrument prin care Uniunea sprijină măsurile de prevenire și combatere a șomajului, de dezvoltare a resurselor umane și de promovare a integrării sociale pe piața muncii. Acesta finanțează inițiative care promovează un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă, egalitatea de șanse între femei și bărbați, dezvoltarea durabilă și coeziunea economică și socială [4].

Fondul european de dezvoltare regională este destinat să contribuie la remedierea principalelor dezechilibre regionale din UE. FEDR sprijină regiunile care înregistrează întârzieri în materie de dezvoltare, precum și reconversia regiunilor industriale în declin. Fondul de coeziune oferă contribuții financiare pentru proiectele de mediu și rețelele transeuropene de infrastructuri de transport. Acest fond poate fi accesat doar de statele-membre al căror venit național brut pe cap de locuitor este mai mic decât 90 % din media la nivelul UE [4]. Obiectivele principale ce stau la baza alocării resurselor financiare sunt investiții în creșterea economică și locuri de muncă - pentru consolidarea pieței muncii și a economiilor regionale; cooperarea teritorială europeană - care sprijină coeziunea UE prin cooperarea la nivel transfrontalier, transnațional și interregional. Din 1988, politica de coeziune a UE a beneficiat de bugete considerabil mai mari și a devenit, alături de politica agricolă comună, una dintre cele mai importante politici ale Uniunii, din punctul de vedere al fondurilor alocate. În perioada 2014-2020, UE a alocat peste 350 de miliarde EUR pentru politica de coeziune, adică 32,5 % din bugetul total al UE. Aceste fonduri au fost utilizate pentru diverse activități, printre care construcția de drumuri, protecția mediului, investiții în întreprinderi inovatoare, crearea de locuri de muncă și formarea profesională. Aproape 200 de miliarde EUR au fost alocate FEDR (inclusiv 10,2 miliarde EUR pentru cooperarea teritorială europeană și 1,5 miliarde EUR sub formă de alocații speciale pentru regiunile ultraperiferice și slab populate). Peste 83 de miliarde au fost repartizate FSE și 63 de miliarde EUR direcționate Fondului de coeziune [3].

Noile politici de coeziune europene. În mai 2018, Comisia a venit cu o serie de propuneri de regulamente privind politica de coeziune a UE după 2020. Unul dintre principalele obiective ale acestei reforme este simplificarea procedurilor și mărirea eficacității investițiilor UE. Cele 11 obiective tematice ale politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 au fost înlocuite din 2021 cu cinci obiective în materie de politică pentru FEDR, FSE+, Fondul de coeziune și FEPAM, precum:

- o Europă mai inteligentă – o transformare economică inovatoare și inteligentă;
- o Europă mai ecologică, cu emisii scăzute de carbon;
- o Europă mai conectată – mobilitate și conectivitate TIC regională;
- o Europă mai socială, prin implementarea Pilonului european al drepturilor sociale;
- o Europă mai aproape de cetățeni – dezvoltarea sustenabilă și integrată a zonelor urbane, rurale și de coastă prin inițiative locale [4].

Fondul de coeziune va sprijini două obiective specifice: o economie mai ecologică, cu emisii reduse de dioxid de carbon și o Europă mai conectată. Comisia a propus o listă de activități care nu vor fi sprijinite de FEDR și de Fondul de coeziune, de exemplu acordarea de sprijin direct întreprinderilor mari, infrastructurilor aeroportuare (cu excepția regiunilor ultraperiferice) și unor tipuri de activități de gestionare a deșeurilor (cum ar fi depozitele de deșeuri). În iulie 2020 Consiliul European a ajuns la un acord privind bugetul pe termen lung al UE pentru perioada 2021-2027. În poziția sa, Consiliul a propus alocarea a 42,6 miliarde EUR Fondului de coeziune, din care contribuția la Mecanismul pentru interconectarea Europei ar fi de 10 miliarde EUR. Fondul de coeziune pentru perioada de după 2020 va finanța proiecte în aceleași 15 state-membre sprijinite și în perioada de programare 2014-2020. Spre exemplu, alocările din Fondul de coeziune pentru România în 2014-2020 au fost de 6 934,9 milioane EUR [4]. Parlamentul European are un rol legislativ în gestionarea politicii europene de coeziune socială. Regulamentul privind Fondul de coeziune pentru perioada 2014-2020 a fost supus procedurii legislative ordinare, Parlamentul dispunând de drepturi depline pentru a propune amendamente. Acest lucru i-a permis Parlamentului să sporească flexibilitatea normelor propuse și să le adapteze mai bine la nevoile statelor-membre; el a reușit, de asemenea, să lărgască posibilitățile de investiții ale Fondului de coeziune, pentru a include investițiile în eficiența energetică și utilizarea energiei din surse regenerabile, în special în sectorul locuințelor [5].

Parlamentul a sprijinit ideea introducerii unor indicatori comuni pentru Fondul de coeziune care facilitează evaluarea utilizării sale. El a insistat cu succes ca, spre deosebire de propunerea Comisiei, regulamentul să prevadă posibilitatea de a modifica, prin intermediul actelor delegate, lista acestor indicatori în cazul în care se consideră că sunt necesare modificări pentru a asigura evaluarea eficace a progreselor făcute în materie de punere în aplicare [5]. Comisarul european pentru coeziune și reforme, Elisa Ferreira, a declarat: „Politica de coeziune a fost un pionier în răspunsul la criză și este acum și primul motor în finalizarea cadrului legislativ pentru perioada următoare. Acest

set de legislație oferă mușchiul financiar pentru ca Europa să-și revină într-o manieră echitabilă și viziunea de a ne reconstrui economiile într-un mod orientat spre viitor. Politica de coeziune rămâne inima puternică a solidarității europene. Acum trebuie să o umplem cu conținut și să acordăm prioritate investițiilor care vor transforma toate aceste realizări într-o schimbare reală pentru statele noastre membre, autoritățile regionale și locale, cetățenii și companiile. Un spirit de parteneriat a fost esențial pentru finalizarea acestor propuneri; principiul parteneriatului va fi crucial pentru implementarea lor” [6].

În condițiile când Europa și întreaga lume se confruntă cu cea mai gravă criză, care amenință toate componentele vieții sociale, economice și politice, politica de coeziune socială este cea care răspunde provocărilor. Programele de coeziune socială vin ca un răspuns imediat la aplicarea măsurilor inovatoare de efort conjugat pentru a acoperi criza de sănătate. „Trăim în momente fără precedent care necesită un răspuns fără precedent” [7, p. 3]. Politica de coeziune vine să ajute la gestionarea crizei și sprijinirea recuperării în următorii ani. Într-o lume dificilă globalizată politica de coeziune este absolut esențială pentru funcționarea pieței interne și a întregului model european creat.

Cooperarea transfrontalieră în politica europeană de coeziune socială. Începând din 1990 până în prezent finanțările INTERREG au susținut programe transfrontaliere de cooperare între regiuni, autoritățile locale și cetățeni. Au fost finanțate mii de proiecte și inițiative care au ajutat la reducerea barierelor și aducerea oamenilor mai strânsi împreună. INTERREG sau cooperarea teritorială europeană, așa cum este cunoscută și în centrul idealului european, încurajează regiunile și țările să abordeze provocările care pot fi rezolvate numai prin cooperare. Este realizarea uneia dintre valorile fundamentale ale UE: cooperarea dintre oameni, regiuni și țările apropiate de UE. Într-o perioadă de creștere a introspecției între unii cetățeni și a dialogului politic care tinde să depășească realizările Europei, INTERREG a luat măsuri pentru a devansa astfel de obstacole, ajutând la crearea unei Europe mai puternice și mai coezive [8, p.12].

INTERREG deja abordează schimbările climatice și contribuie la o Europă mai ecologică. Îi încurajează pe tinerii să lucreze sau să studieze în străinătate și să sprijine inițiativele de a învăța limba vecinilor sau de a face voluntariat în proiecte. Ajută pe toți să colaboreze, să lucreze împreună, să creeze noi oportunități pentru un viitor mai bun în spațiul european comun. Niciodată cooperarea înainte nu a fost atât de crucială, deoarece nu a avut o provocare atât de globală. Incendiile forestiere nu cunosc nici o frontieră, nu cer niciodată permisiunea de a traversa o graniță. Nici bolile, poluarea sau tulburările sociale. Dacă o parte a frontierei este afectată, și cealaltă va fi, de asemenea [8, p.12].

Coeziunea socială transfrontalieră este mai mult decât găsirea de soluții la problemele comune. Aceasta înseamnă, de asemenea, profitarea de oportunități, interese, stilul de viață și practici culturale comune. Împreună, se creează comunități puternice și se construiesc poduri între oameni dincolo de frontiere. Se asigură că cetățenii au un acces mai bun la educație, asistență medicală sau locuri de muncă. Împreună, se îmbunătățește conexiunea și accesibilitatea transfrontalieră, păstrându-se, în același timp, siguranța și protejarea patrimoniului și a naturii. Astfel, constatăm că avem mult mai multe în comun cu vecinii noștri decât credem noi. Europa ne ține împreună. Timp de 30 de ani, prin INTERREG, programele de cooperare ale UE au ajutat vecinii să lucreze împreună pentru a dezvolta comunități puternice de-a lungul ambelor frontiere interne și externe. Mii de proiecte finanțate de UE au adus beneficii concrete la regiunile de frontieră din UE și dincolo de construirea încrederii și respectului dintre cei care împărtășesc un spațiu comun [8, p.12].

Instrumente multifuncționale aplicate în politica europeană de coeziune socială. Situația în politica mondială din ultimii ani a provocat obiectivele strategiei de coeziune. Crizele cu care se confruntă omenirea la nivel global, regional și local determină elaborarea și aplicarea instrumentelor multifuncționale pentru realizarea politicii de coeziune. În pofda instabilității determinate de criza globală în sănătate, prin instrumentele multifuncționale se reușește să se sprijine dezvoltarea, să se purceadă la rezolvarea problemelor de mediu și să se promoveze o cultură a încrederii și cooperării între oameni [9, p. 13].

Relevant în acest sens este sprijinul pentru tineri. Tinerii cu vârsta cuprinsă între 15 și 29 de ani reprezintă 17% din populația UE. Acest grup social se confruntă cu provocări comune, precum ar fi inserția slabă pe piața muncii și lipsa de educație și formare a oportunităților. Deși tinerii nu sunt imuni crizelor precum ar fi încălzirea globală, insecuritatea și răspândirea largă a lipsei de încredere în instituțiile publice, ei împărtășesc dorința de un viitor mai bun. UE oferă o serie de oportunități, inclusiv o mai mare mobilitate, care este esențială pentru consolidarea poziției sale ca o economie bazată pe cunoaștere [9, p.13].

New Generations Skills este un proiect care a fost dezvoltat în regiunea Dunării, cu scopul de a folosi potențialul tinerilor pentru afaceri și inovații sociale prin echiparea lor cu abilitățile de a declanșa schimbări în comunitățile lor locale. Proiectul a vizat crearea la nivel local a activităților în domeniul mediului unde tinerii ar putea dezvolta ideile lor inovatoare, îmbunătățind mecanismele de cooperare și de dezvoltare a rețelelor transnaționale [10].

SB YCGN – South Baltic Youth Core Groups Network este axat pe valorificarea participării tinerilor la procesele democratice. Tinerii continuă să fie marginalizați în implicarea proceselor democratice. Proiectul INTERREG „SB YCGN” sporește capacitatea actorilor locali la frontiere să angajeze tinerii cetățeni în procesul de luare a deciziilor, consolidând astfel democrația participativă și înțelegerea de către aceștia a țărilor vecine [11].

Instrumentele multifuncționale de coeziune socială sunt dezvoltate prin cooperarea proiectelor de mediu; reducerea poluării și a zgomotului; congestia prin îmbunătățirea condițiilor pentru pietoni și promovarea mobilității ecologice etc.

Concluziile care se desprind din analiza sumară a noilor politici de coeziune europene conduc spre ideea că fără aceste proiecte evoluțiile ar fi fost mult mai lente și fragmentate. Instrumentele multifuncționale sunt un răspuns la schimbările lumii contemporane și denotă capacitatea de consolidare pentru a face față provocărilor de mâine. Modelele de cooperare stabilite prin inițiative locale demonstrează progrese în eliminarea blocajelor care, în mod tradițional împiedică punerea în aplicare a fondurilor UE. Evaluările demonstrează că investițiile europene și fondurile structurale contribuie la creșterea capacității administrative, promovând cooperarea între sectoarele public și privat, cetățeni.

BIBLIOGRAFIE

1. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. (Art. 174). Official Journal of the European Union. C 326/127, 26.10.2012, 344 p. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accesat la 02.03.2021).
2. Single European Act. Official Journal of the European Communities. No L169/2, 26.06.87, 28 p. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=RO> (accesat la 16.03.2021).
3. Treaty of Lisbon. Official Journal of the European Communities. 17.12.2007, C306/01, 283 p. Disponibil: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (accesat la 26.03.2021).
4. Kołodziejski M. Economic, social and territorial cohesion. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/93/coeziunea-economica-sociala-si-teritoriala> (accesat la 02.04.2021).
5. Kołodziejski M. Cohesion Fund. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/96/fondul-de-coeziune> (accesat la 12.04.2021).
6. Commissioner Ferreira welcomes the political agreement on the EU Cohesion policy legislative package 2021-2027. Disponibil: <https://ec.europa.eu/newsroom/region/item-commissioner%20Ferreira%20welcomes%20the%20political%20agreement%20on%20the%20EU%20Cohesion%20p&lang=en> (accesat la 14.04.2021).
7. Editorial. Elisa Ferreira, European Commissioner for Cohesion and Reforms. Panorama, No. 72, Spring, 2020, 48 p. ISSN 1725-8308.
8. Sharing and caring across borders. Panorama, No. 72, Spring, 2020, 48 p. ISSN 1725-8308.
9. Support for today's youth. Panorama, No. 72, Spring, 2020, 48 p. ISSN 1725-8308.
10. The Dabuble Transnational Programme. New Generations Skills. <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/newgenerationskills> (accesat la 19.04.2021).
11. SB YCGN – South Baltic Youth Core Groups Network. <https://southbaltic.eu/-/sb-ycgn> (accesat la 20.04.2021).

SOME ISSUES ON SUSTAINABILITY OF REGIONAL DEVELOPMENT

UNELE ASPECTE PRIVIND DURABILITATEA DEZVOLTĂRII REGIONALE

Andrii MAIEV,

PhD in Public Administration,

Associate Professor of the Ukrainian and Foreign Languages Chair,

Odesa Regional Institute for Public Administration,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Nataliia MEDLOVSKA,

PhD student, Odesa Regional Institute for Public Administration,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The concept of “sustainability” has been used in public administration for a long time, defining how an object or system responds to shocks and disturbances. It quickly became a part of research, arising growing interest particularly in regional studies. The purpose of this article is to define the term “sustainability of regional development” and related issues of regional economic stability, as well as to identify regional sustainability factors, and to provide proposals for ensuring sustainability of regional development.

Keywords: *region, sustainability, socio-economic development.*

Rising concerns about the significant consequences of natural disasters, the financial and economic crisis, epidemics and other global and local shocks and threats include regional sustainability at the top of the agenda at all levels of policy development. Regional politicians question the ability of the local population to recover independently and quickly from various shocks. The following issues are considered as the most relevant ones: how well the regions are able to withstand global and local shocks and threats, and how they are ready to provide sustainable ways of long-term development. The sustainability of the regions has become an important topic for policy development, while the assistance in the field of social and economic transformation is at the center of the discussion.

In different disciplines, there are three main definitions for “sustainability”:

- 1) restoration of the form after any disturbance, return of a system to norm after a push to its earlier existing condition or way. The main attention is paid to the speed of a system of recovery or its return to the previous state;
- 2) ability of the system to absorb violations and reorganize itself, undergoing changes, in order to retain essentially the same functions, structure, identity and feedback;
- 3) adaptive sustainability – the capacity of the system to withstand shocks without losing the ability to allocate resources efficiently [1].

Sustainability of regional development is the ability of a region to withstand external and internal influences and ensure long-term development. It is ensured, first of all, by the balance between the factors of socio-economic and natural-ecological development [2].

The sustainability of regional development depends on the specific capabilities of the regions, as well as on the nature, scale and consequences of shocks. There are various types of concussions – financial and economic crises, natural disasters, hostilities, epidemics, shocks resulting from fluctuations in commodity prices, technological shocks and many others. Not all violations have shocking consequences. A pattern of violations is formed. Some of them are long-term trends (stressors) that gradually weaken regional actors, increase their vulnerability, while others are sharp, and have immediate and potentially strong destructive consequences [3].

The main elements for stability of the regions are:

- 1) environmental factors:

- natural and climatic conditions;
- man-caused pollution.
- 2) financial and economic factors:
 - regional budget stability, independence from subsidies and transfers from the state budget;
 - participation of the region in state target programs, priority national projects, regional development strategies;
 - activities of credit institutions, insurance companies, etc.;
 - economic instability impact;
- 3) industrial and production factors:
 - availability of a powerful production base;
 - availability of mineral resources in the region;
 - dependence of the region on monopolies (oil and gas monopolies, electricity and heat companies, railways, telecommunications companies, etc.);
- 4) developed infrastructure in the region:
 - availability and condition of the road network, railways, airfields, river and sea ports;
 - communication, telecommunications, and internet access;
 - market infrastructure;
- 5) food security of the region:
 - state of agriculture in the region;
 - state of the trade network;
 - availability and development of processing enterprises;
- 6) regional marketing:
 - recognizability of the region in the state media;
 - brands of the region;
 - national and regional holidays, other events;
- 7) social sphere, culture and public activity:
 - developed social sphere;
 - scientific and educational institutions;
 - availability of qualified labor resources and jobs;
 - culture and art institutions, events, etc.;
 - activities of public organizations (non-profit, environmental, student, trade union, etc.);
 - interethnic and interreligious relations.

One of the components of the regional development sustainability is economic sustainability. The economic sustainability of the regions is influenced by various indicators – national borders, migration, age structure of the region's population, agriculture, unemployment and youth mobility. For example, the global financial crisis had an unequal impact on the intensity and timing of different regions of the country. Migration is the factor that has the most positive impact on the sustainability of the region, while population aging has a negative impact on it.

Sustainability of economic development of the region is a dynamic process aimed at stable accumulation and increasing the potential of regional development through effective management. The development of agriculture plays an important role in the sustainability of rural and intermediate regions [4].

Financial sustainability is one more part of the sustainability component for regional development. The issue of the region's financial sustainability remains relevant throughout the process of development of socio-political and economic relations in the country. The system of financial support of the regions, as the budget potential element, is an important factor influencing the sustainability of regional development.

The financial stability of the region is a balance of revenues and expenditures as well as their proportional changes under the influence of external and internal environment.

The measures for ensuring the sustainability of regions are fragmented and disordered, with an emphasis on responding to threats or emergencies. Legislative and organizational support of the relevant processes is imperfect, in particular regarding the mechanisms of interdepartmental interaction and coordination of such activities at different levels, establishment of public-private partnership and sustainable communication with the population, and so on.

The lack of common understanding of the mechanism for ensuring regional sustainability, and the processes it covers, as well as the organization of the regional sustainability system significantly complicates the implementation of appropriate processes at the regional level [5].

In order to ensure the sustainability of regional development, first of all it is necessary to optimi-

ze the regulatory framework. In this case, the Government should develop and approve the Concept of Regional Sustainability, defining:

- economic and social sustainability,
- what risks / shocks are the regions of the country vulnerable to,
- what assets and opportunities are important for the sustainability of the region,
- what is the role of institutions and other actors in preventing and responding to shocks,
- how to recognize strong and weak signals about the change of the region sustainability,
- how to increase the sustainability of regions,
- whether it is possible to prevent (predict) a shock,
- how to react to shocks,
- identify the components for regional stability [6].

After that, local authorities, based on the Concept of Regional Sustainability, developed and approved by the Government, taking into account the social and economic development of a particular region, should develop and approve the Concept of Regional Sustainability for each region.

The concept of regional sustainability should be based on the following principles:

1. The principle of hierarchy. It means that all the constituent elements have their own conceptual approaches. They are parts of the overall concept and are coordinated with each other.

2. The principle of systematization, which allows to cover all activity areas in the region, as well as to determine the objectives, their subordination, comparison of alternative ways and methods for achieving goals.

3. The principle of continuity, which ensures timely adjustment of the developed long-term plans, based on changes occurring both within the region and outside it. 4. The principle of interrelation of perspective plans on each element of region with the forecasts developed both vertically, and horizontally.

5. The principle of funds concentration, which provides the necessary level of regional resources concentration in priority areas.

6. The principle of logistics, which is the timely provision of the necessary resources to perform the given functions and tasks of the region.

7. The principle of social partnership, which consists in building a new type of interaction between government, business and population, for ensuring the coordination of interests and goals, pooling of resources, deployment of joint activities and division of responsibilities.

8. The principle of feedback, which is the object of planning, and necessitates the analysis of all traditional methods of planning and forecasting and the development of fundamentally new procedures and model apparatus.

9. The principle of publicity and transparency, aimed at creating openness and accessibility of information about the level of resources in the region and the direction of investment.

10. The principle of taking into account the specifics and individual characteristics of a particular region's financial development and the inclusion of the region in global, national, interregional financial and economic processes to achieve maximum benefits and advantages.

While developing the Concept of Regional Sustainability, it will be appropriate to study foreign experience of regional sustainability, which has to be applied taking into account national specifics.

In conclusion, it should be noted that sustainability of regional development at the present stage has a significant impact on the development of the country as a whole. There is need to intensify state participation in ensuring the sustainability of regional development. It will have a positive impact on the socio-economic development of both regions and the country as a whole.

BIBLIOGRAPHY

1. Martin, R. & Sunley, P. (2015). 'On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation', *Journal of Economic Geography*, 15, p. 1-42. Martin, R., Sunley, P., Gardiner, B., & Tyler, P. (2016) *How Regions React to Recessions: Resilience and the Role of Economic Structure*, *Regional Studies*, 50:4,561-585, DOI: 10.1080/00343404.2015.1136410.

2. Alberto Giacometti and Jukka Teräs (2019), *Regional Economic and Social Resilience: An Exploratory In-Depth Study in the Nordic Countries*. Nordregio Report 2019:2, Prepared on behalf of the Nordic Thematic Group for Innovative and Resilient Regions 2017–2020, 94 p. <http://norden.diva.portal.org/smash/get/diva2:1292899/FULLTEXT01.pdf> <https://nordregio.org/publications/regional-economic-and-social-resilience-an-exploratory-in-depth-study-in-the-nordic-countries/>.

3. Carl Folke (2016) Resilience (Republished) Article in Ecology and Society 21(4):44. December 2016, 31 p. <https://doi.org/10.5751/ES-09088-210444> https://www.researchgate.net/publication/311621233_Resilience_Republished <https://nordregio.org/research/regional-economic-and-social-resilience/>.

4. Elias Giannakis & Adriana Bruggeman (2019): Regional disparities in economic resilience in the European Union across the urban–rural divide, Regional Studies, DOI: 10.1080/00343404.2019.1698720 link to this article: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1698720> <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2019.1698720>.

5. Проблеми та перспективи забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад. 04.11.2020 о. О. Резнікова, а. В. Лепіхов, центр безпекових досліджень, Національний інститут стратегічних досліджень <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/problemi-ta-perspektivi-zabezpechennya-stiykosti-regioniv-i>, <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-11/az-03.11.20.pdf>.

6. Оцінка ролі фінансового потенціалу регіону в дослідженні стійкості економічного розвитку території. Боронос В.Г., кандидат економічних наук, доцент, Сумський державний університет, кафедра фінансів, <https://core.ac.uk/download/pdf/14054265.pdf>.

DEMOCRATIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN PRISMA PARTICIPĂRII CETĂȚENILOR LA PROCESUL DECIZIONAL

DEMOCRATIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE PRISM OF CITIZENS' PARTICIPATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS

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

SUMMARY

This article emphasizes the idea that the essence of democracy in a state is the participation of citizens in the act of governing through their involvement in the decision-making process. The challenges faced by the public administration in the context of consolidating a democratic administration are briefly described. The article notes the correlation between democracy and citizen participation and presents the directives of the European Union institutions on promoting participation for democratic governance. The article also mentions the need to develop and promote public participation in the Republic of Moldova in order to modernize the public administration and ensure good governance.

Keywords: *democracy, public administration, decision-making process, citizen participation, information, consultation, active participation.*

Administrația publică, la etapa actuală, încearcă să concilieze multe valori așa cum ar fi: eficiența, eficacitatea, egalitatea și reprezentativitatea, valori care asigură un sistem de guvernare democratic. Democrația este sistemul de guvernare care se sprijină pe proceduri și reguli cu care cetățenii pot să-și exercite influența semnificativă asupra procesului decizional. Participarea cetățenilor la procesul decizional, fie în mod individual, fie într-un cadru instituționalizat, organizat, constituie o dovadă reală a dezvoltării continue a unui stat democratic, orientat spre cunoașterea și rezolvarea problemelor de stat și sociale, politice și economice ale societății. În ultima perioadă, în virtutea evenimentelor internaționale, regionale și naționale, s-a conturat o criză de legitimitate a regimurilor democratice, care a pus în discuție capacitatea unei democrații reprezentative de a răspunde adecvat nevoilor societății și de a asigura reprezentarea tuturor cetățenilor, manifestându-se în principal prin alienarea cetățenilor și reducerea gradului de participare la vot. Astfel, se observă tranziția formelor de democrație reprezentativă (guvernarea prin reprezentanți) către forme de democrație participativă. Numitorul comun este delegarea deciziei către un număr de reprezentanți selectați de populație (de obicei prin vot), însă această tranziție constată o evoluție în valorificarea contribuției societății civile în sensul că, în cadrul democrației participative, luarea deciziei de către reprezentanți se face numai după o consultare prealabilă a tuturor părților interesate de respectiva decizie. În aceste condiții importanța participării publice a crescut semnificativ.

În aceeași ordine de idei menționăm și diminuarea încrederii cetățenilor în autoritățile administrației publice și politicieni în societățile democratice, care are loc pe fondalul unei crize a instituțiilor politice, manifestată prin eșecuri ale intervenției statului, a incapacității de a ajunge la un consens politic și a dificultății de a răspunde nevoilor societății. Participarea cetățenilor, dar și a organizațiilor societății civile este examinată ca o soluție a crizei de încredere în procesul de guvernare. În același timp, participarea publică va consolida încrederea în autorități prin îmbunătățirea eficienței politice a implicării cetățenești și chiar îmbunătățirea calității deciziilor publice. Analiza literaturii de specialitate [4] demonstrează că democrația și participarea publică sunt strâns conectate, societățile democratice încorporând participarea publică în legislație. Spre exemplu, dreptul de a petiona a fost parte a primului Amendament al Constituției SUA din 1791. Recent, în tot mai multe sisteme legislative, dreptul la participare publică este consfințit prin lege, fiind văzut ca un

drept fundamental sau ca o manifestare a libertății de asociere. Din 1970, în Noua Zeelandă numeroase legi (în domeniul sănătății, guvernării locale, mediului etc.) impun administrației obligația de consultare a celor afectați de deciziile publice. State precum Olanda, Germania, Danemarca sau Suedia au reglementat demult, sub diverse forme, participarea publică și libertatea de informare [6]. Promovarea participării a devenit o linie directoare pentru instituții precum Consiliul Europei sau OECD (Organizația pentru Dezvoltarea Economică și Co-operare).

Consiliul Europei, prin Codul de Bune Practici pentru Participarea Civilă în Procesul de Luare a Deciziilor, a stabilit cinci principii importante pentru participarea civilă:

- participarea, ca modalitate de colectare și canalizare a punctelor de vedere ale cetățenilor interesați, prin intermediul organizațiilor neguvernamentale, către procesul politic de adoptare a deciziilor;
- încrederea, ca interacțiunea onestă între actorii implicați;
- asumarea responsabilității și transparența, atât din partea organizațiilor neguvernamentale, cât și din partea autorităților;
- independența ONG-urilor, fiind important ca acestea să fie recunoscute ca entități libere și independente cu privire la scopurile, deciziile și activitățile lor.

Comisia Europeană a adoptat Principiile Generale și Standardele Minimale pentru Consultarea Părților Interesate de către Comisie, enumerând principiile generale ale participării publice:

- participarea – care vizează toate stadiile elaborării unei politici publice, de la concepere la implementare;
- deschiderea și asumarea responsabilității – instituțiile europene trebuie să acționeze într-un mod deschis, să explice și să își asume responsabilitatea pentru activitățile lor, pentru a se face înțelese și a avea credibilitate;
- eficiența – părțile interesate trebuie să fie implicate în dezvoltarea politicii publice timpuriu, cu respectarea principiului proporționalității față de impactul propunerii.
- coerența – participarea trebuie să includă mecanisme de feedback, evaluare și revizuire.

Prin Linii Directoare pentru Participarea Civilă în Procesul de Adoptare a Deciziilor Politice, adoptate de Consiliul de Miniștri în 2017, se precizează, de asemenea, principiile care ar trebui să guverneze participarea tuturor actorilor interesați la deciziile publice:

- respectul reciproc între toți actorii, ca bază a interacțiunii oneste și a încrederii reciproce;
- respectul față de opinia ONG-urilor, indiferent dacă opiniile lor coincid sau nu cu opinia autorităților publice;
- respectul față de pozițiile exprimate de autoritățile publice, care dețin competența și responsabilitatea pentru deciziile publice;
- deschiderea, transparența și asumarea răspunderii;
- receptivitatea, toți actorii implicați furnizând feedback adecvat;
- nediscriminarea și incluziunea, astfel încât toate vocile, inclusiv cele ale categoriilor neprivilegiate sau cel mai vulnerabile, să poată fi auzite și luate în considerare;
- egalitatea de gen și participarea egală a tuturor grupurilor, inclusiv ale celor cu interese și nevoi speciale, precum tinerii, vârstnicii, persoanele cu dizabilități sau minoritățile;
- accesibilitatea prin utilizarea unui limbaj clar și a unor mijloace de participare adecvate, offline sau online, precum și prin orice dispozitiv.

Asociația Internațională pentru Participare Publică a rezumat principiile de bază pe care participarea publică trebuie să le promoveze:

- implicarea în procesul de luare a deciziilor a celor care sunt afectați sau interesați de decizie;
- solicitarea contribuției participanților în conturarea formei de participare a acestora;
- oferirea informațiilor necesare pentru o participare semnificativă;
- recunoașterea și comunicarea nevoilor și intereselor tuturor participanților, inclusiv ale decidenților;
- sprijinirea contribuției publicului la formularea unei decizii;
- comunicarea către participanți a modalității în care contribuția acestora a influențat decizia adoptată.

Conceptul de participare cetățenească se bazează pe necesitatea consultării cetățenilor și exprimarea de către aceștia a opiniilor în legătură cu deciziile care se adoptă la diferite nivele și de care ei pot fi afectați în mod direct sau indirect. În această ordine de idei, participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor într-o democrație cu tradiții este un proces gradat care conține mai multe etape [5].

Informarea este prima etapă în care administrația publică prezintă cetățenilor informații obiective despre probleme, soluții alternative, beneficiile și riscurile acestora. La această etapa comunica-

rea se desfășoară într-o singură direcție: de la administrația publică către cetățeni. Necesitatea informării cetățenilor apare ca rezultat al preocupării pentru legitimitatea democratică a administrației. În această ordine de idei, informațiile despre serviciile publice reprezintă o modalitate de creștere a transparenței guvernării și a drepturilor cetățenilor la serviciile publice.

Consultarea este a doua etapă, unde cetățenii vin cu propuneri referitor la proiectele de decizii, soluții de alternative, fie din propria inițiativă, fie la îndemnul administrației publice. Administrația publică este obligată să examineze propunerile și să fie luate în considerare în procesul de luare a deciziei finale. Spre deosebire de prima etapă, comunicarea este bidirecțională: administrația solicită informații, iar cetățenii oferă informații cu privire la soluționarea unei probleme.

Participarea activă reprezintă cea de-a treia etapă și se caracterizează prin formarea de parteneriate între cetățeni și autoritățile administrației publice în realizarea procesului decizional. Astfel, administrația publică și cetățenii constată și analizează împreună problemele, precum și identifică și propun soluții și alternative. Este un dialog de pe poziții de colaborare între administrația publică și cetățeni.

Pentru administrația publică este important să informeze, consulte și să încurajeze participarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor pentru:

- a beneficia de informații și idei inovative,
- a implementa mai ușor deciziile luate,
- a avea susținerea cetățenilor pentru deciziile luate,
- a-și îmbunătăți performanța și imaginea,
- a avea o societate informată și activă,
- a beneficia de statutul de autoritate care respectă standardele bunei guvernări.

În Republica Moldova în ultimii ani au fost înregistrate progrese în domeniul participării cetățenilor în procesul decizional. A fost dezvoltat cadrul instituțional de dialog social și consultare publică, în care se încadrează și cadrul legislativ care reglementează procesele de participare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor (informare, consultare, transparență). În acest sens menționăm Legea privind accesul la informație, Nr. 982 din 11.05.2000 [1], Legea cu privire la transparența în procesul decizional Nr. 239 din 13.11.2008 [2], Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional [3].

În același timp, există necesitatea de a dezvolta în continuare participarea activă și democratică a cetățenilor în procesul de guvernare. Această necesitate este determinată, pe de o parte, de dezamăgirea multor cetățeni în calitatea democrației în care trăiesc și pe care o experimentează zilnic, pe de altă parte, de nivelul redus de implicare a cetățenilor în dezvoltarea comunităților din care fac parte. Există o lipsă de încredere în bunele intenții ale administrației publice în ceea ce privește accesul la informații publice și organizarea consultărilor publice, iar demersurile inițiate de autoritățile publice sunt văzute ca fiind pur formale, cetățenii având percepția unei lipse de autenticitate a cadrului de dialog.

Participarea scăzută a cetățenilor la procesul decizional are la bază o serie de cauze, inclusiv carențe de ordin legislativ privind asigurarea transparenței decizionale, practici instituționale defectuoase la nivelul administrației publice centrale și administrației publice locale, capacitatea redusă a organizațiilor societății civile de a participa la procesul de luare a deciziilor, problemele de percepție prin care participarea publică a ONG era privită drept implicare politică, insuficiență de programe ale donatorilor, care ar fi stimulat mai activ participarea societății civile în procesul decizional.

Aceste probleme, la etapa actuală, sunt strâns legate de nivelul de informare, îndrumare și sprijin pe care îl au cetățenii pentru a înțelege rolul lor în realizarea unei guvernări democratice, dar și de modul de percepere a instituțiilor publice pentru participarea cetățenilor în actul de guvernare.

Premisele de bază ale participării publicului la luarea deciziilor sunt: existența unui cadru legislativ favorabil, o educație a participării cetățeanului, voință politică din partea guvernanților și un bun management al proceselor de participare publică. Este esențial ca mecanismele și instrumentele de participare să fie bine cunoscute, acceptate și folosite de ambele părți – administrația publică și cetățeni.

Pentru Republica Moldova provocarea este de a defini acele premise necesare și suficiente pentru a se ajunge la o societate democratică în care cetățenii au și își manifestă în mod eficient și activ spiritul civic. Aceasta este o provocare continuă, corelativă și direct proporțională cu evoluția societății în ansamblul său.

O guvernare democratică implică participarea cetățenilor la viața societății. În același timp lipsa participării facilitează autoritățile administrației publice să monopolizeze puterea și să-și susțină

exclusiv propriile interese. În acest context, cetățenii au datoria de a le aminti în permanență guvernanților că sunt aleșii și reprezentanții lor. Cu cât o societate are cetățeni competenți și activi, cu atât democrația este mai puternică. O democrație puternică se bazează pe existența unei comunități de cetățeni uniți prin interese și obiective comune, dispuși să acționeze împreună pentru binele comunității. Numai prin cooperare și angajare civică cetățenii pot determina guvernul să ia cunoștință de cererile lor și să acționeze pentru a le satisface.

Emanația democrației este un sistem de guvernare cu și pentru oameni. Aceste cuvinte au fost rostite în 1863 de către președintele american Abraham Lincoln și sunt la fel de actuale și în prezent. Acest concept al democrației este valabil și pentru Republica Moldova. Guvernarea cu și pentru oameni rămâne a fi o prioritate pentru democratizarea administrației publice și a societății în ansamblu.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind accesul la informație, Nr. 982 din 11.05.2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 88-90 din 28.07.2000.
2. Legea cu privire la transparența în procesul decizional. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 215-217 din 05.12.2008.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. Monitorul Oficial Nr. 265-267 din 19.08.2016.
4. Richard C. Box, Democracy and Public Administration. M.E.Sharpe, New York, 2006.
5. Șarban D., Matei, L., Dinca D., Participarea cetățenească în luarea deciziei. Ed. București, 2002.
6. Manual de bune practici pentru promovarea abordării pro-active a principiilor guvernării transparente, deschise și participative. <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2019/04/Manual-de-bune-practici.pdf>

SINTEZA GRADULUI DE RESPECTARE A PREVEDERILOR LEGALE PRIVIND TRANSPARENȚA DECIZIONALĂ DE CĂTRE AUTORITĂȚILE APL DE NIVEL II ȘI UTAG PENTRU ANII 2017-2020

SYNTHESIS OF THE DEGREE OF COMPLIANCE WITH LEGAL PROVISIONS ON THE DECISION-MAKING TRANSPARENCY BY THE LEVEL II AND UTAG LPA AUTHORITIES FOR THE YEARS 2017-2020

Igor BUCATARU,
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova,
expert administrație publică, Asociația Promo-LEX*

SUMMARY

The conclusions formulated as a result of reviewing the compliance with the legislation on decision-making transparency during 2017-2020 are equivocal. Thus, we have positive trends: access to information of public interest; publishing of draft decisions and related materials; more intensive use of online platforms for external communication; higher transparency of the public procurement procedures performed by LPAs etc.

But the improvement trends, however, do not seem to be systemic. Though compliance with the law has improved, we draw attention to some important elements of transparency, which worsened during the monitored period: lower engagement of stakeholders in the decision-making processes and fewer decisions, approved by the deliberative authorities, published on the website.

Keywords: *decision-making transparency, decision-making process, stakeholders, compliance with legal provisions, public consultation, accessibility, publication of decisions.*

Introducere. Prezentul articol reprezintă o sinteză a rapoartelor de monitorizare, elaborate de Asociația Promo-LEX cu privire la transparența decizională în activitatea autorităților administrației publice locale (APL) de nivelul doi și a celor din Unitatea teritorial autonomă Găgăuzia (UTAG) [1]. Monitorizarea a fost efectuată în perioada 2017-2020 [2]. Printre metodele utilizate au fost: observarea la fața locului, monitorizarea paginilor web, interviuarea funcționarilor publici și a părților interesate, solicitare de acces la informație etc. În cele ce urmează sunt prezentate principalele constatări și concluzii ale efortului.

1. Comunicarea dintre autoritățile APL și părțile interesate în procesul decizional. În scopul identificării calității comunicării dintre APL și părțile interesate din comunități (cetățeni activi, mass-media locală, reprezentanți ai mediului economic etc.) au fost intervieuați câte un reprezentant ai administrației publice de nivelul doi și UTAG (35 funcționari publici), și 102 de cetățeni activi din comunitate. Prin contrapunerea datelor privind conținutul și calitatea comunicării dintre autoritățile APL și părțile interesate în procesul decizional din anii 2017 și 2020 constatăm următoarele:

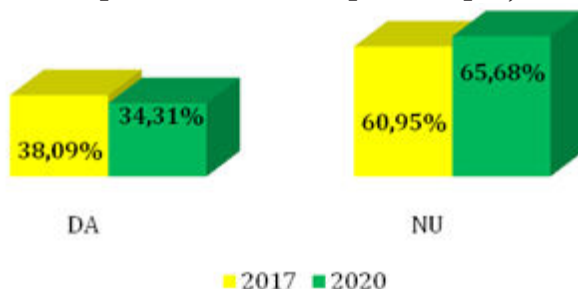
1.1. Sursele de comunicare. Autoritățile administrației publice și-au consolidat eforturile în vederea sporirii vizibilității online a activității administrative. Pagina web a autorității este cea mai populară sursă de informare utilizată atât de către APL, cât și de părțile interesate. Părțile interesate preferă să se informeze despre organizarea și desfășurarea procesului decizional, preponderent, în mediul online și pe social media (+46,92%) și mai puțin din presa tradițională tipărită. În context, atestăm pentru perioada dată și micșorarea rolului ziarelor în calitate de sursă de informare a populației despre activitatea APL.

Tabelul 1. Gradul de utilizare a surselor de comunicare de către APL și părțile interesate (2017-2020).

Sursa de informare	Gradul de utilizare de către APL		Gradul de utilizare de către părțile interesate	
	2017	2020	2017	2020
Buletin informativ	4 (11,42%)	3 (9,37%)	8 (7,62%)	6 (5,88%)
Panou informativ	30 (85,71%)	27 (84,37%)	13 (12,38%)	33 (32,35%)
Pagina web a autorității	34 (97,14%)	32 (100%)	89 (84,76%)	93 (91,17%)
Rețele de socializare	23 (65,71%)	26 (81,25%)	30 (28,57%)	77 (75,49%)
Ziare	27 (77,14%)	16 (50%)	49 (46,67%)	42 (41,17%)
Radio	5 (14,29%)	2 (6,25%)	6 (5,71%)	10 (9,80%)
TV	11 (31,43%)	6 (18,75%)	11 (10,48%)	24 (23,52%)
Poșta electronică		25 (78,12%)		40 (39,21%)
Altele	1 (2,86%)	4 (12,50%)	23 (21,90%)	30 (29,41%)

1.2. Implicarea părților interesate în consultarea publică a deciziilor. Atestăm pe parcursul celor patru ani de monitorizare o scădere de circa 4% a implicării manifestate de cetățenii activi în procesul de luare a deciziilor la nivel administrativ doi. Tendința respectivă este una îngrijorătoare și indică asupra sporirii dezinteresului față de deciziile adoptate la nivel raional.

Graficul nr. 1. Gradul de implicare în consultări publice a părților interesate (2017-2020).



1.3. Rolul societății civile în procesul decizional. Tendința negativă înregistrată în domeniul implicării civice este confirmată și la nivel de autoapreciere a părților interesate. Constatăm o descreștere de circa 15% a ponderii părților interesate cu o autoapreciere pozitivă (semnificativ/relativ) privind puterea de influențare a deciziilor administrative.

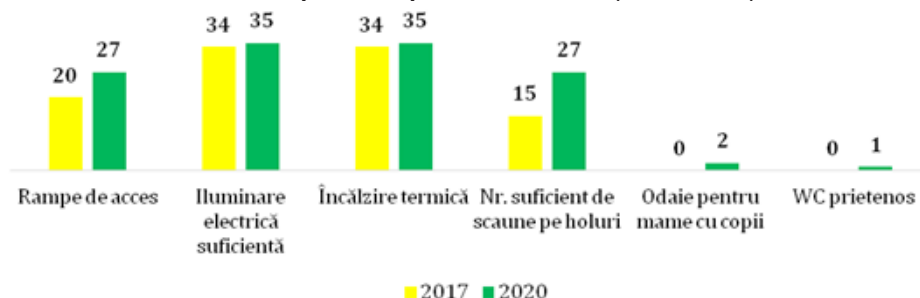
Tabelul 2. Autoaprecierea rolului organizațiilor pe care le reprezintă în procesul de luare a deciziilor (opinia părților interesate) 2017-2020.

Aprecieri/Rol	Semnificativ		Relativ		Nesemnificativ	
	2017	2020	2017	2020	2017	2020
Număr/Pondere aprecieri	43 (40,95%)	33 (32,35%)	44 (41,90%)	38 (37,25%)	17 (16,20%)	31 (30,39%)

1.4. Accesibilitatea și facilitățile sediilor APL. Clădirile APL au devenit mai accesibile persoanelor cu nevoi special-locomotorii. De cealaltă parte, atestăm lipsa unei atitudini și a unor acțiuni ale APL în vederea facilitării condițiilor persoanelor cu necesități speciale în sediile APL II, cum ar fi amenajarea unei odăi speciale pentru mame cu copii sau WC prietenos acestei categorii de soli-

citanți. Pe acest fundal, subliniem bunele practici de la APL Bălți, care au asigurat către 2020 WC prietenos persoanelor cu dizabilități, precum și a celor de la APL Leova și Cantemir, care au asigurat odăi special amenajate pentru mame cu copii. (Graficul 2).

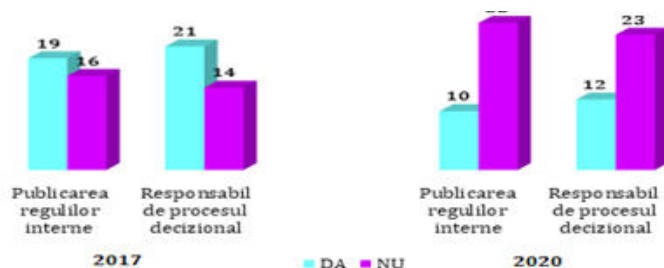
Graficul nr. 2. Accesibilitatea și facilitățile sediilor APL (2017-2020).



2. Conformitatea conținutului paginilor web ale autorităților APL cu legislația în domeniu la capitolul transparență decizională. În urma sintetizării rezultatelor monitorizării pentru anii 2017 și 2020 vizavi de conformitatea conținutului paginilor web ale autorităților APL la capitolul transparență decizională cu legislația în domeniu constatăm următoarele [3]:

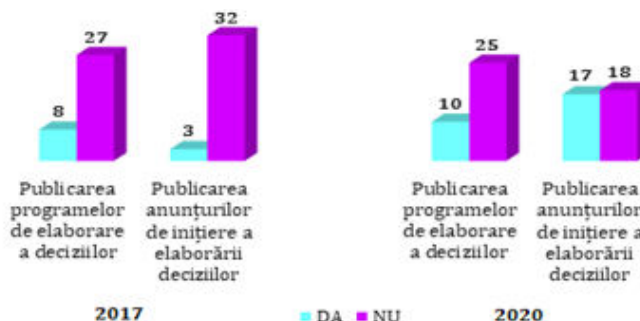
2.1. Publicarea regulilor interne și a datelor de contact a persoanei responsabile de consultări publice. Autoritățile administrației publice au regresat semnificativ la acest capitol. S-a accentuat tendința de nepublicare pe pagina web a regulilor interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional, dar în special a datelor de contact ale persoanei responsabile de procesul decizional (cu circa 40%).

Graficul nr. 3. Publicarea regulilor interne și a informației privind persoana responsabilă de procesul decizional.



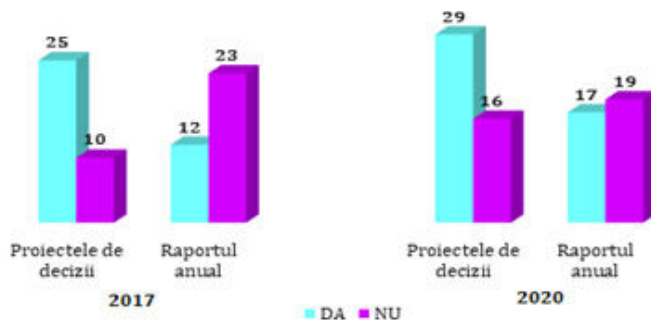
2.2. De cealaltă parte, observăm o creștere a numărului APL care s-au conformat prevederilor legale cu privire la publicarea programelor de elaborare a proiectelor de decizii, fenomen ce asigură mai multă predictibilitate procesului decizional. Dar, în mod aparte subliniem creșterea numărului de APL care au început să publice anunțurile privind inițierea elaborării deciziilor pe parcursul monitorizării.

Graficul nr. 4. Publicarea programelor de elaborare a deciziilor și a anunțurilor de inițiere a elaborării deciziilor.



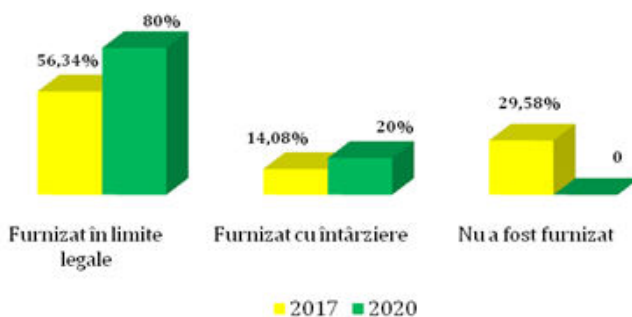
2.3. Gradul de respectare a prevederilor legale privind publicarea proiectelor de decizii și a materialelor aferente și, respectiv, publicarea rapoartelor anuale privind transparența decizională a cunoscut, de asemenea, o ușoară creștere (a se vedea Graficul 5).

Graficul nr. 5. Publicarea proiectelor de decizii și a rapoartelor anuale privind transparența decizională.



3. Atitudinea APL față de solicitarea de informație cu caracter oficial. Din punctul de vedere al asigurării accesului la informații de interes public [4], atestăm pe parcursul perioadei de monitorizare o creștere a responsabilității APL.

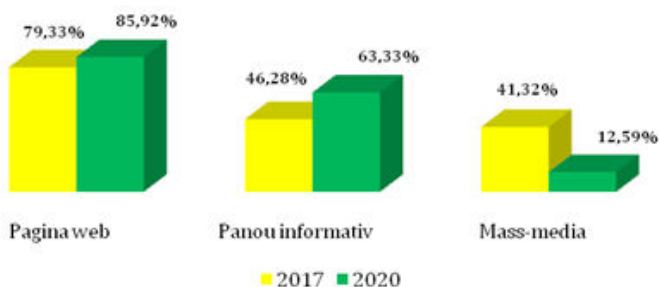
Graficul nr. 6. Răspunsul furnizat de APL la solicitarea de informație (2017-2020).



4. Gradul de transparență a procesului de pregătire și desfășurare a ședințelor autorităților deliberative ale APL. În urma analizei datelor privind gradul de transparență a procesului de pregătire și desfășurare a ședințelor autorităților deliberative ale APL pentru anii 2017-2020 constatăm următoarele:

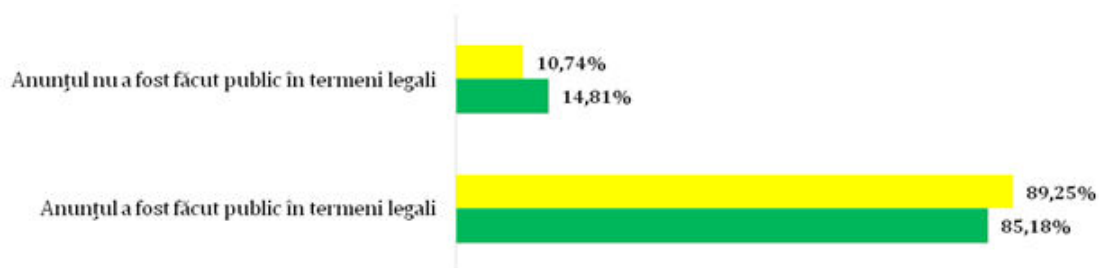
4.1. Publicarea anunțurilor privind organizarea ședințelor. APL continuă să ofere prioritate platformelor online în comunicarea cu mediul extern. În paralel, autoritățile administrației publice locale utilizează în continuare și canalele „tradiționale”. Reiterăm și în acest context, concluzia privind diminuarea rolului ziarelor tipărite în calitate de surse de informare.

Graficul nr. 7. Publicarea anunțurilor privind desfășurarea ședințelor (2017-2020).



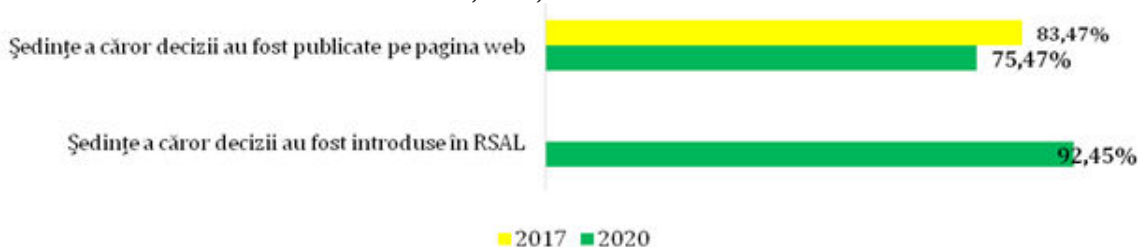
4.2. Respectarea termenelor de publicare a anunțurilor. S-a menținut tendința general-pozitivă de respectare a termenului de publicare a anunțurilor de 3 zile (87,21%), însă nu putem să nu atragem atenția că retrospectiv suntem martorii unei involuții a indicatorilor cu circa 4%.

Graficul nr. 8. Respectarea termenelor legali de publicare a anunțurilor privind desfășurarea ședințelor (2017-2020).



4.3. Publicarea deciziilor pe pagina web a autorității. La acest aspect, subliniem, pe de o parte, că pe parcursul anilor monitorizați APL au publicat doar în proporție de circa 80% deciziile aprobate de autoritățile deliberative. Iar, pe de altă parte, atenționăm, din punct de vedere retrospectiv, asupra micșorării ponderii deciziilor publicate pe pagina web în ultimii ani. Astfel, comparativ cu 2017, în 2020 gradul de publicare a scăzut cu 4%, fapt ce cu siguranță afectează substanțial transparența procesului decizional (a se vedea Graficul 9). Reiterăm poziția Promo-LEX, doar publicarea în Registrul de Stat al Actelor Locale (RSAL) nu este suficientă, este necesară, inclusiv, în baza prevederilor legale, publicarea deciziilor și pe pagina web.

Graficul nr. 9. Publicarea deciziilor ședințelor deliberative (2017-2020).



5. Aspecte ale integrității profesionale. Retrospectiv, din punctul de vedere al respectării cadrului legal în privința transparenței indicatorilor de integritate, atestăm o tendință pozitivă pe parcursul celor patru ani de monitorizare. Atragem atenția asupra faptului că la începutul monitorizării nici o autoritate nu deținea un cod de etică instituțional, iar către anul 2020, deja 14.

Totuși, chiar dacă situația s-a îmbunătățit ca evoluție, atunci la general indicatorii încă sunt departe de fi realizați în proporție de 100%.

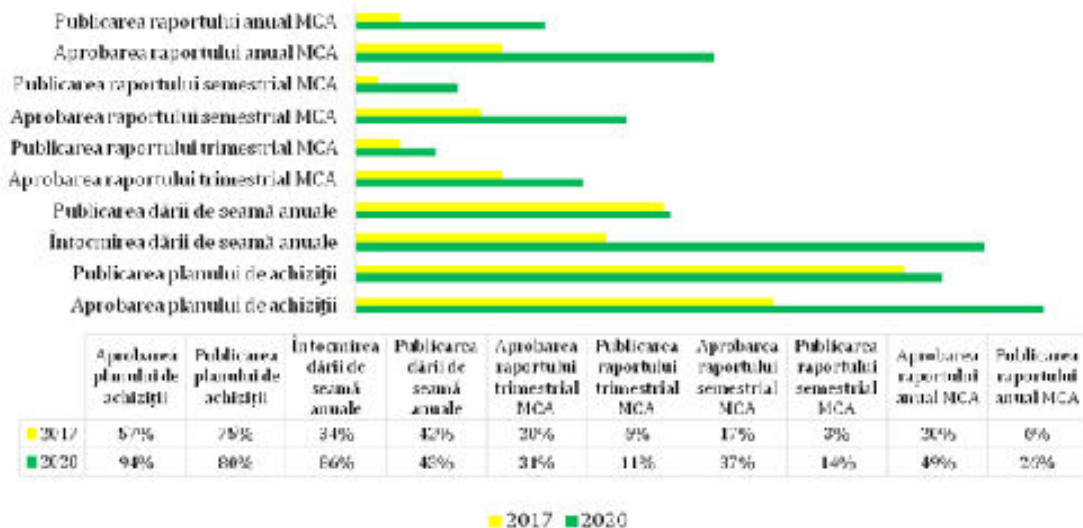
Tabel 3. Indicatori anticorupție.

	Cod de etică instituțional	Publicare CV conducători APL	Publicare număr telefonic specializat anticorupție
2017	0	45,71%	5,71%
2020	40%	54,29%	25,71%

6. Transparența concursurilor pentru ocuparea funcției publice. Asociația Promo-LEX constată o stare moderat pozitivă la compartimentul transparența concursurilor pentru ocuparea funcției publice. APL au respectat în marea lor majoritate condițiile de publicitate a concursului prin plasarea anunțului și a condițiilor pe pagina web (95,35%), pe panoul informativ (84,35%), în mass-media (60%) și pe portalul guvernamental www.cariere.gov.md (39,39%).

7. Transparența procedurilor de achiziții publice. Prin contrapunerea datelor din anii 2017-2020, constatăm o creștere a gradului de transparență a procedurilor de achiziții publice efectuate de APL. Totuși, atestăm tendința APL de neconformare prevederilor legale privind aprobarea și publicarea planurilor de achiziții anuale, întocmirea și publicarea dării de seamă privind contractele de achiziții publice de valoare mică, aprobarea și publicarea rapoartelor trimestriale/semestriale și anuale.

Graficul nr. 10. Evoluția transparenței achizițiilor publice (2017-2020).



Concluzii. Analizând gradul de respectare a prevederilor legale cu referire la transparența procesului decizional pe parcursul 2017-2020, deducem concluzii echivoce. Pe de o parte, inclusiv datorită efortului depus de monitori, constatăm îmbunătățirea indicatorilor pe majoritatea aspectelor monitorizate ca, de exemplu:

- accesul la informații de interes public;
- publicarea proiectelor de decizii și a materialelor aferente;
- utilizarea în ascendență a platformelor online în comunicarea cu mediul extern;
- publicarea mai bună a informației din categoria „integrității instituționale”;
- creșterea gradului de transparență a procedurilor de achiziții publice efectuate de APL etc.

În același timp, tendințele de îmbunătățire nu par a fi sistemice. Chiar dacă în cea mai mare parte gradul de respectare a legislației s-a îmbunătățit, atragem atenția asupra unor elemente importante ale transparenței, care au involuat pe parcursul perioadei de monitorizare, în special:

- micșorarea gradului de implicare a părților interesate în procesul decizional la nivel administrativ II. Această tendință este demonstrată atât de opinia funcționarilor APL, cât și de părțile interesate însuși, care au devenit mai sceptice privind puterea lor de influențare a deciziilor administrative;

- reducerea ponderii publicării pe pagina web a deciziilor aprobate de autoritățile deliberative. Includerea acestora în RSAL nu este un motiv pentru APL de a evita obligația legală în domeniul asigurării transparenței.

Cu siguranță, duplicitatea tendințelor observate este determinată atât de calitatea activității APL, dar în mare parte și de incertitudinile existente privind viitorul nivelului doi de administrație publică în Republica Moldova. Atât timp cât nu va fi expusă de către stat o viziune strategică clară în domeniu, durabilitatea și calitatea activității APL II va fi în permanență afectată.

BIBLIOGRAFIE

- Hotărârea Guvernului nr. 188 din 3 aprilie 2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 70-71 din 06.04.2012.
- Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 88-90 din 28.07.2000.
- Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 215-217 din 05.12.2008.
- Raport Promo-LEX nr. 6. Monitorizarea transparenței activității Administrației Publice Locale de nivelul doi și a UTA Găgăuzia. Chișinău: Promo-LEX, 2021, 71 p.

DELEGATUL SĂTESC FAȚĂ-N FAȚĂ CU AUTORITATEA LOCALĂ: OPINIE PRIVIND STATUTUL JURIDIC

VILLAGE DELEGATE FACE-TO-TO-FACE WITH THE LOCAL AUTHORITY: OPINION ON LEGAL STATUS

Gheorghe GUȚU,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

According to the legislation of the Republic of Moldova, the village delegate is the village representative in the local council of a commune, only if there is no local councilor coming from the village. It is mandatory for the village delegate to participate in local council meetings, where issues that concern the village, in which he lives, are debated. He has the right to initiate proposals on local council decisions, to participate in debates and to vote along with other local councilors.

Keywords: local elected, local councilor, village delegate, local council, local public administration, commune, village.

Unul dintre cele mai importante instrumente puse la îndemâna autorităților publice locale, îl reprezintă resursele umane. La nivelul administrației publice locale, personalul din autoritățile publice este variat: de la funcționari publici și aleși locali, la personal contractual: fie de muncă, fie civil (de prestări servicii). Ceea ce face diferența dintre aceștia este regimul juridic al funcției pe care o exercită. Ceea ce îi aseamănă este interesul public pe care îl reprezintă.

Din punct de vedere al organizării teritorial-administrative, teritoriul Republicii Moldova este divizat în sate (comune), orașe, municipii, raioane și unitatea teritorial-autonomă Găgăuzia.

Comuna este o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din două sau mai multe sate, care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese și tradiții, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice, spune Legea nr.764/2001 [1].

Ca formă de organizare administrativă, comuna, fiind constituită din câteva sate, a avut și continuă să aibă un loc aparte în viața comunității, fapt care se datorează, așa cum rezultă și din cadrul normativ în vigoare, comunității străne de interese și tradiții. Aceasta face ca pentru locuitorii săi, pe de o parte, să fie mult mai importante, mai de actualitate, mai însemnate problemele cu care se confruntă localitatea lor în raport cu treburile publice din alte localități, iar pe de altă parte să fie mai importante problemele locale din satul care face parte din comună decât de problemele existente la nivelul comunei însăși.

Unitatea teritorial-administrativă de bază o reprezintă satul, fiind acea persoană juridică de drept public, care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri, în care majoritatea forței de muncă se află concentrată în agricultură, silvicultură, pescuit, oferind un mod specific și viabil de viață locuitorilor săi și care, prin politicile de modernizare, își va păstra și în perspectivă specificul rural.

Totuși, în anumite situații, unele sate pot forma o comună, a cărei interese sunt reprezentate de cele două categorii de autorități: consiliul local comunal și primarul comunei. Reieșind din aceasta, personalitatea juridică este atribuită comunei și nu satelor care o compun. Statistic, conform Anexei nr.3 la Legea nr.764/2001, în Republica Moldova există aproximativ 365 de comune, având statut de persoane juridice de drept public. În componența acestora, intră în jur de 939 sate, fără personalitate juridică.

Administrația publică la nivelul unei comune este realizată de către cele două categorii de autorități reprezentative, una având caracter deliberativ, fiind un organ colegial – consiliul comunal și cealaltă, caracter executiv, fiind un organ unipersonal – primarul. Or, așa cum statuează și Legea nr.436/2006 [2], autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Observăm, astfel, că în organizarea și funcționarea administrației publice locale

se reflectă concepția napoleoniană privind administrația publică, potrivit căreia a delibera este atributul mai multor persoane, pe când a administra este misiunea unei singure persoane. Coroborând, așadar, prevederile Legii nr.435/2006 [3] și a Legii nr.436/2006, consiliul local comunal este compus din consilieri aleși în condițiile Codului electoral, fiind investit cu competențe exclusive (proprie), competențe partajate și competențe delegate. Consilierii sunt persoane fizice cu capacitate deplină de exercițiu, care, din punct de vedere al naturii funcției pe care o exercită, au un statut de aleși locali, în sensul în care la baza funcției lor stă principiul constituțional și anume cel al eligibilității autorității pe care aceștia o compun.

Statutul juridic al alesului local, poate fi definit ca fiind situația juridică în care acesta se află pe toată durata mandatului și care include: modalitatea de investire în funcție, exercitarea mandatului, încetarea funcției, competența (drepturile, obligațiile, atribuțiile, restricțiile și exigențele, garanțiile sociale), responsabilitatea și răspunderea juridică a acestora. Respectiv, alesul local este persoana oficială, fiind reprezentantul autorității deliberative sau executive din administrația publică locală, în exercitarea mandatului căruia acesta este în serviciul colectivității pe care o reprezintă. Pe de altă parte, unii aleși locali, în cazul nostru primarul comunei, exercită o funcție de demnitate publică, adică o funcție publică care se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor [4]. Astfel, și Curtea Constituțională a reținut că determinarea unui statut pentru aleșii locali rezultă din necesitatea exercitării eficiente a atribuțiilor acestora în cadrul realizării puterii locale, or, un statut specific al aleșilor locali trebuie să asigure, potrivit prevederilor art.7 din Carta Europeană privind Exercițiul Autonom al Puterii Locale, liberul exercițiu al mandatului lor [5].

Având propriile interese de natură economică, socială or culturală orice comunitate locală își dorește ca acestea să poată fi promovate, valorificate, cel puțin la nivel de comună, de o persoană de încredere, din cadrul colectivității, or, numai o persoană de-a locului s-ar bucura de o asemenea cutezare prezumțioasă. Acestea au și fost, de altfel, motivele pentru care legiuitorul organic a consfințit, în reglementările privind administrația publică locală, instituția delegatului sătesc.

Astfel, conform art. 35, alin. (1) din Legea nr.436/2006, satul din care nu au fost aleși consilieri în consiliul local alege un delegat sătesc, care apără și reprezintă interesele satului în autoritățile administrației publice locale, precum și în alte autorități.

Textul respectiv, aduce o lămurire pentru situațiile în care, în cazul alegerilor locale din cadrul unei comune, unele sate din componența acesteia rămân fără consilieri locali aleși în consiliile comunale. În atare situații, acestea vor fi reprezentate la ședințele consiliului de către delegați sătești. Astfel, considerăm că delegatul sătesc este asimilat alesului local, făcând parte din aceeași categorie și având, în linii generale, aceleași drepturi și obligații ca și a consilierilor locali.

Delegatul sătesc este ales la adunarea generală a locuitorilor cu drept de vot ai satului, cu votul majorității celor prezenți. Alegerea acestuia se face în prezența primarului sau a viceprimarului unității administrativ-teritoriale respective. La adunarea generală a locuitorilor cu drept de vot trebuie să participe cel puțin o treime din locuitorii satului. Observăm, așadar, că legiuitorul condiționează alegerea delegatului sătesc de un număr minim de alegători. Este cazul să menționăm și faptul că alegerea delegatului sătesc se face pe durata mandatului consiliului. Astfel, întrucât consiliul este ales pentru o durată de patru ani, alegerea delegatului sătesc se va face exact pentru aceeași perioadă. Adunarea generală a locuitorilor satului poate accepta demisia sau poate hotărî revocarea delegatului sătesc, în aceleași condiții în care acesta a fost ales.

Cât privește atribuțiile delegatului sătesc, vom face câteva specificări, or, unele dintre acestea merită o atenție mai amănunțită din partea cercetătorilor.

Delegatul sătesc participă la ședințele consiliului comunal. Întrebarea care apare este dacă participarea acestuia este sau nu obligatorie. Considerăm că participarea delegatului sătesc la ședințele consiliului comunal este obligatorie în cazul în care pe ordinea de zi a ședinței respective se supun dezbatelor proiecte de decizii ale consiliului local care vizează satul pe care delegatul îl reprezintă. S-ar părea că în rest ține de convingerile acestuia să participe sau nu la celelalte ședințe ale consiliului. Dar, fiind asimilat alesului local, delegatul sătesc se află în slujba cetățenilor, ceea ce ar însemna că acesta este obligat să participe la toate ședințele consiliului local. Deși legea nu o prevede, considerăm că în raport cu delegatul sătesc vor fi aplicate și normele care prevăd încetarea înainte de termen a mandatului consilierului local. Astfel, absența fără motive întemeiate de la trei ședințe consecutive ale consiliului va constitui temei de încetare înainte de termen a mandatului acestuia. În susținerea acestei afirmații, legea administrației publice locale nu face nicio specificare în legătură cu frecvența participării delegatului sătesc la ședințele consiliului, norma respectivă având caracter imperativ.

Mai mult ca atât, tot Legea nr.436/2006 menționează și faptul că, la decizia consiliului local,

delegatul sătesc poate fi remunerat din bugetul local, ceea ce presupune că pentru participarea la ședințele consiliului comunal, delegatul sătesc va avea dreptul să primească o indemnizație, ca formă de remunerare pentru activitatea prestată, în mărimea și în condițiile aprobate de către consiliul comunal. Mai mult, acestuia îi pot fi decontate toate cheltuielile prilejuite de exercitarea mandatului cu care a fost investit, cum ar fi, spre exemplu, cheltuielile de transport tur-retur din și către satul de reședință în care activează autoritatea deliberativă.

Legea nr.457/2003 [6] prevede că delegatul sătesc participă la discuții fără drept de vot. Considerăm că delegatul sătesc trebuie să dispună, pe de o parte, de dreptul de a se pronunța pentru sau împotriva proiectului de decizie care face obiectul dezbaterii, precum și de dreptul de a se abține de la vot. Pe de altă parte, votul acestuia ar avea caracter consultativ, în sensul în care o decizie a consiliului local va fi adoptată indiferent de poziția exprimată de delegatul sătesc. Sintetizând, în conformitate cu Legea nr.457/2003, dacă în unitatea administrativ-teritorială există delegați sătești, aceștia vor fi invitați, în mod obligatoriu, la ședințele consiliului local, participând la discuții asupra problemelor din ordinea de zi, fără drept de vot.

Totodată, în cazul în care consiliul sau primarul preconizează să emită acte care, în viziunea delegatului sătesc, contravin intereselor satului din a cărui parte a fost ales, delegatul poate propune amânarea adoptării lor pentru a se consulta cu locuitorii satului. Pentru consultarea cetățenilor pot fi identificate și utilizate, în particular, soluții cum ar fi sondaje de opinie, ședințe publice ale locuitorilor satului, adresările comunităților locale în probleme concrete, confirmate prin semnăturile locuitorilor satului respectiv etc. Prin aceste modalități, deși unele neinstituționalizate, se urmărește și se realizează participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și se asigură condițiile necesare pentru ca decizia luată într-o problemă de interes major să fie conformă cu voința reală a satului respectiv.

Dreptul de inițiere a proiectelor de decizii ale consiliului aparține consilierilor, primarului și președintelui de raion. Astfel, ne-am pus întrebarea dacă, în lipsa vreo unei dispoziții legale exprese, delegatul sătesc are dreptul de inițiativă în promovarea proiectelor de decizii care aduc în dezbateră consiliului comunal treburile publice din satul pe care acesta îl reprezintă. Și la această întrebare considerăm că răspunsul ar trebui să fie afirmativ. Fiind asimilat alesului local, delegatul sătesc se bucură, pe întreaga durată a mandatului său, de unele drepturi și obligații pe care legea le prevede pentru consilieri. Potrivit punctului 38 din Legea nr.457/2003 stabilește că dreptul de inițiere a proiectelor de decizii ale consiliului aparține consilierilor, primarului și președintelui de raion. Este firesc ca și delegatul sătesc să i se recunoască acest drept, în activitatea consiliului comunal, or, dreptul de a iniția proiecte de decizii reprezintă și instrumentul de bază de promovare a intereselor cetățenilor și, implicit, de rezolvare a problemelor de interes local cu care aceștia se confruntă. Încrederea pe care delegatul sătesc o primește din partea adunării generale a locuitorilor satului și anume cea de a le reprezenta interesele, de a reprezenta colectivitatea, presupune și o dimensiune activă în sensul implicării și în cadrul procesului decizional la nivelul consiliului comunal. Delegatul sătesc este cel care trebuie să identifice problemele cu care se confruntă satul pe care îl reprezintă, să găsească soluțiile optime, dar și argumentele corespunzătoare care să susțină rezolvarea acestora. Or, dacă am nega, dacă nu am accepta asemenea abordare, ar fi posibil ca încrederea acordată de sat reprezentantului său în consiliul comunal să fie retrasă. În acest fel, inițierea proiectelor de decizii ale consiliului nu reprezintă doar un drept cu care este însărcinat delegatul sătesc, ci reprezintă și o obligație a acestuia, care, neîndeplinită, poate activa alin. (2) și (3) ale art. 35 din Legea nr.436/2006, conform cărora adunarea generală a locuitorilor satului, poate hotărî revocarea delegatului sătesc, conform aceleiași proceduri prin care acesta a fost ales.

Activitatea delegatului sătesc se desfășoară în cadrul ședințelor consiliului comunal, acolo unde este invitat în mod obligatoriu. Astfel, cele două componente ale exercițiului mandatului său și anume a) dreptul de inițiativă și b) susținerea inițiativei în cadrul dezbaterilor, chiar dacă acesta nu are drept de vot, formează un tot întreg, neputând exista de sine stătător.

Nu putem omite, așa cum s-a statuat și în doctrina de specialitate [7], intenția legiuitorului care a reglementat instituția delegatului sătesc tocmai pentru a-i da un efect juridic, în sensul de a o înzestra cu atribuții care să-i imprime un rol activ și eficient pentru a răspunde așteptărilor locuitorilor satului pe care îl reprezintă. Scopul legiuitorului nu a fost acela de a reduce activitatea delegatului sătesc doar la simpla prezență în sala de ședință a consiliului comunal, ci a dorit implicarea acestuia în procesul decizional în acord cu regulile autonomiei locale. Or, acestei implicări active a delegatului sătesc îi corespunde și dreptul satului, colectivității ca prin adunarea generală a locuitorilor, să solicite informații, lămuriri cu privire la modul în care reprezentantul său își îndeplinește mandatul. Căci, după cum specifică și legiuitorul organic la art. 36, alin.(1), lit. e) din Legea nr.436/2006,

delegatul sătesc informează populația despre modul în care administrația publică locală rezolvă problemele satului care l-a delegat.

Rezumând, competențele cu care legiuitorul a decis să-l investească pe delegatul sătesc, îl prezintă ca un element important și esențial al satului din componența unei comune, care nu are propriii consilieri locali aleși în cadrul consiliului. Fiind asimilat consilierului local, delegatului sătesc îi revine o bună parte din drepturile și obligațiile acestora. Sperăm la o eventuală modificare a legislației privind administrația locală, cât și cea a organizării administrativ-teritoriale, legiuitorul să-i lărgască delegatului sătesc sfera competențelor în sensul acordării acestuia dreptului de vot, fie chiar și consultativ, așa cum este reglementat în legislațiile statelor vecine. Până atunci, delegatul sătesc, investit cu modestele prerogative, avem certitudinea că depune toată diligența și priceperea pentru rezolvarea treburilor publice locale din satul pe care îl reprezintă.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002.
2. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
3. Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
4. Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010.
5. Hotărârea Curții Constituționale nr. 19/2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art. 7 din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local, în redacția Legii nr. 168 din 11 iulie 2012.
6. Legea nr. 457/2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 10.12.2003.
7. Pupăzan, George Claudiu, Considerații cu privire la statutul delegatului sătesc. În Analele științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Științe Juridice, tomul LXIV, 2018, nr. 1, p. 287-292.

INTERESE PUBLICE ȘI RELAȚII PUBLICE: SEMNIFICAȚII ȘI INTERACȚIUNI. CAZUL REPUBLICII MOLDOVA

PUBLIC INTERESTS AND PUBLIC RELATIONS: MEANINGS AND INTERACTIONS. THE CASE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Victor SACA,
*doctor habilitat în științe politice, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

This article examines the meanings of public interests and public relations. At the same time, the author discusses the complex, contradictory links between public interests and relations. The political, economic, social, cultural factors influencing public interests and public relations in the conditions of the transition to democracy are examined. Also, the capacities of public relations to influence public interests in the transition to democracy of the Republic of Moldova are addressed.

Keywords: public interest, social interest, political interest, economic interest, public relations, transition to democracy.

Teoria și practica socială, în general, și cea a administrației publice, în particular, demonstrează adevărul despre locul și rolul determinant al intereselor publice și al relațiilor publice în câmpul intereselor și relațiilor sociale lato sensu. Primele, adică interesele publice, interpretate diferit în literatura de specialitate – ca „interes comun al persoanelor în calitatea lor de membri ai publicului sau ca agregare de interese individuale ale persoanelor afectate de o anumită politică sau acțiune” [1, p. 229], dar și „în funcție de interesele concrete ale instituțiilor guvernamentale” [2, p. 30-31], vin a fi o expresie sintetică a celor de al doilea, adică a relațiilor publice, reprezentând în fond o atitudine aleasă a purtătorilor și promotorilor săi (comunităților sociale, instituțiilor, liderilor, elitelor publice etc.) în raport cu anumite fenomene, procese, acțiuni publice de natură socială și non-socială. Atare atitudine e bazată pe cunoștințe, convingeri, scopuri și principii bine determinate și adecvat însușite în aria valorică de manifestare a intereselor publice. Astfel, interesele publice se impun drept izvor conștientizat al comportamentelor actorilor și agenților publici, stimulându-i la elaborarea scopurilor sociopolitice și respectiv la acțiuni și relații de implementare a acestora în anumite limite geocronometrice (de timp și spațiu).

Interesele publice, indiferent de nivelul lor de manifestare – APC sau APL – ca și cele politice propriu-zise, sunt centrate mai întâi pe relațiile publice de putere. Aceste interese, de obicei, denotă un grad relativ înalt de conștientizare a existenței sociale (la nivel local sau regional-intra-statal și național), a poziției sociale a purtătorilor săi în sistemul de relații publice, a nevoilor și necesităților acestora în structurile publice. Pornind de aici, interesele publice se formează ca o reacție la activitatea și relațiile organelor de putere, reflectând atitudinea de susținere sau nesusținere a acestor relații de către diverse comunități sociale. Astfel, în joc se pun diferite probleme – acceptarea sau neacceptarea unor reforme politice, economice, sociale, culturale, unor măsuri generale sau parțiale privind modernizarea sistemului administrativ-public, serviciilor publice etc. Prin urmare, interesele publice sunt legate direct de gradul de manifestare a purtătorilor săi în sistemul relațiilor publice de putere.

La rândul său, relațiile publice, ca și cele politice, dar și sociale în ansamblu, sunt interpretate de reprezentanții curentului relaționist prin forma comunitară și asociațională ca relații care se nasc din acțiuni întemeiate pe interese comune [3], relații bazate pe interesul și binele public [4]. Însă, astfel de relații se desfășoară, de obicei, prin ciocniri pentru binele comun între purtătorii de interes public, fiindcă atingerea binelui comun adesea este percepută de către actorii și agenții publici

în mod diferit, prin motivații cu sensuri diferite. De aceea, relațiile publice izvorăsc și din interese și acțiuni diferite, uneori chiar opuse, care necesită a fi reglementate, ordonate conform anumitor norme, principii. În viziunea noastră astfel de relații trebuie permanent corelate cu obiectivele și interesele generale ale societății, pentru a nu eroda evoluția firească a acestora. De aici relațiile publice pot fi definite și ca interacțiuni între oameni, comunități sociale, care au ca finalitate conducerea, organizarea, ordonarea și dirijarea anumitor colectivități cu privire la interesele generale [5, p. 82].

Desigur, gradul general și respectiv public al intereselor poate fi diferit: al colectivității locale, al municipiului, al raionului, regiunii, al societății în ansamblu. Însă, indiferent de caracterul generalizat al intereselor, relațiile publice trebuie să corespundă interesului ce le-au determinat, adică necesităților, utilităților și avantajelor conștientizate ale acestuia.

Luând în calcul comunitatea teleologică (de scopuri), de procese sau de rol și funcții între interesele publice și relațiile publice, aceste două noțiuni deseori sunt privite ca identice. De bună seamă, legătura lor în toate ipostazele posibile este evidentă, însă nu e rațional a le interpreta ca identice, întrucât în cazul respectiv se diminuează potențialul de cercetare și evaluare atât a interesului public, cât și a relației publice.

Interacțiunea între interesele publice și relațiile publice este determinată, în opinia noastră, de o serie de factori obiectivi și subiectivi. Aceștia vin să se manifeste atât în albia valorică a intereselor, cât și a relațiilor, ei având ca totalitate un anume specific în cazul țărilor în tranziție spre democrație, inclusiv a țărilor cu tranziție târăgănată în timp, cum este Republica Moldova. La astfel de factori raportăm:

Unu, conform caracterului și capacităților de rol, funcționale, interesele publice sunt în felul lor proiecția relațiilor publice, fie de putere, decizionale, de producere, de repartitie etc. Aceasta înseamnă că interesele sunt o variabilă autonomă a vieții sociale îndreptată asupra relațiilor, impunându-se drept mobil, bază motivațională a acestora. Devenind un mijloc rațional de repartizare a puterii, a statutelor și rolurilor publice în societate, interesele se disting în ultima instanță printr-o influență hotărâtoare asupra caracterului relațiilor publice, oferind acestora o formă de participare activă sau mai puțin activă a diferitor comunități în procesul decizional. Deci, interesele publice sunt cele mai profunde izvoare de transformare a realității sociale, ele pun în valoare prin intermediul relațiilor necesitățile, aspirațiile, scopurile și voința actorilor publici.

În contextul factorului enunțat apare întrebarea: al căror relații publice interesele sunt o proiecție de semnificație majoră? Credem că răspunsul nu poate fi unul simplu și univoc. Opinăm mai mult pentru interese publice ca proiecție a relațiilor de repartitie în sens larg. Adică atare interese devin cu adevărat publice atunci când capătă semnificația de categorie distribuțională ce reflectă repartitia și utilizarea tuturor genurilor de valori din societate, necesare pentru satisfacerea nevoilor purtătorilor de interes la toate nivelurile – local, raional, municipal, național.

O asemenea interpretare a corelației dintre interesele și relațiile publice este deosebit de importantă pentru societatea în tranziție spre democrație, fiindcă aici urmărim procese complexe, contradictorii de distrugere a valorilor vechi și respectiv de creare și asimilare a noi valori și roluri sociale. În acest sens este destul de relevantă practica distrugerii vechiului și creării noului în condițiile Republicii Moldova unde adaptarea purtătorilor de interes public și a populației în ansamblu la noile condiții a devenit una problematică, cu multiple paradoxuri, la capitolul stabilitate și progres public. Astăzi pe prim-plan pentru interesele publice de la noi, ca proiecție a relațiilor, se impune necesitatea repartizării, dar și folosirii raționale a noilor valori și poziții sociale pentru a asigura menținerea unei integrități relative a societății. Totodată, e importantă conceperea capacităților unui interes public tranzitoriu ca relație de distribuire și obținere a bunurilor și condițiilor de viață în cadrul întregului social – a bunurilor materiale, spirituale, politice, a statutelor sociale etc. Deci, ne preocupă problema în ce măsură un interes public de la noi, în acumulare de sens, cu actorii-purtători relativ slabi în promovarea lui continuă [6, p. 35], poate depăși limitele relațiilor de repartitie în sens tradițional, doar ca relații economice (de producere, de consum), care ar cuprinde prin influența sa lumea socială în ansamblu, relațiile de repartitie ca un sistem, cu efecte în toate sferele vieții sociale.

Doi, interesele publice, ca proiecție a relațiilor publice, sunt orientate în ultima instanță spre acea stare socială a purtătorilor săi care le-ar permite acestora să determine singuri formele, modurile repartitei bunurilor sociale și, respectiv, să contribuie la schimbarea sistemului existent de încheități sociale. În acest context sunt necesare schimbări substanțiale în cadrul mecanismelor de repartizare a rolurilor politice sau a celor sociale privind sistemul educațional, științific, cultural, de sănătate, dar și de ocupare a forței de muncă etc., față de care diversele comunități sociale au o atitudine specifică. Dat fiind că aceste și alte mecanisme similare se află în orbita puterii politice, crește continuu importanța intereselor publice ca relații specifice de repartitie și folosire a puterii. În

acest sens diversele interese publice cu caracter economic, social, cultural etc. a populației depind în cele din urmă de factorul distribuirii și folosirii adecvate sau neadecvate a puterii de către forțele politice. Acestea și dețin pârghiile principale ale mecanismelor de repartitie a bunurilor sociale. Desigur, tranziția spre democrație cunoaște nu puține abateri în repartitia puterii, dar și mai multe în folosirea acestora vizavi de distribuirea bunurilor sociale. Problema problemelor este cum interesele publice în tranziție, cu elemente structural instabile [7], pot căpăta o influență decisivă asupra caracterului relațiilor politice de putere, pot atribui acestora o formă adecvată de participare reală a diferitelor comunități la asigurarea necesităților și utilităților sociale.

Trei, interesele publice se impun nu doar ca izvor care pune în valoare comunitățile sociale prin intermediul relațiilor, ci și ca sursă de alimentare a acestor relații, de funcționare a mecanismului relațional. Acest fapt este confirmat de anumiți factori intermediari pe care interesele respective îi mobilizează în câmpul relațional-public. Atare factori, cărora le revine un rol-prim în relația interese-relații publice sunt:

- factorul uman, adică capacitatea purtătorilor de interes de a întreține relații publice, cunoștințele, convingerile, deprinderile, orientările lor publice;
- factorul instituțional, întruchipat în formularea și lansarea intereselor publice în platforma instituțiilor și organizațiilor politice;
- factorul normativ, axat pe normele, regulile, principiile politico-publice elaborate sub influența intereselor.

Ajustarea acestor și altor factori la condițiile societății în tranziție este condiția sine qua non de menținere și dezvoltare continuă a relațiilor publice, de folosire rațională a diverselor resurse economice, sociale, culturale, informaționale privind alimentarea și modernizarea relațiilor respective. Prin implicarea adecvată a factorilor nominalizați are loc stimularea legăturilor între actorii publici atât pe orizontală, cât și pe verticală, dar și canalizarea factorilor respectivi de la un nivel la altul. Doar că tranziția spre democrație, inclusiv practica tranzițională a Republicii Moldova, este dominată la capitolul factorilor enunțați de fenomenul bifurcației sociopolitice, care și determină în mare parte starea contradictorie a lor. Acest fenomen se caracterizează prin două aspect principale:

a) imaturitatea factorilor ce determină interesele și relațiile publice, diversele limitări, obstacole obiective și subiective în calea acestora ce țin în deosebi de interesele înguste ale unor purtători de interes public, de capacitățile lor relativ joase de a întreține relații publice, de abaterile și instabilitatea factorului decizional de putere în elaborarea și implementarea normelor și regulilor relațional-publice;

b) dezechilibrul factorial, care determină în mare măsură impactul relativ slab sau în descreștere al intereselor publice asupra relațiilor publice. Astfel apar discordanțe între nivelul oarecum avansat de instituționalizare a interesului public și nivelul relativ jos de cultură a relațiilor publice sau între gradul instituționalizării interesului și gradul normativizării și legitimării relațiilor.

Depășirea acestor discordanțe depinde de faptul în ce măsură relațiile publice devin obiect de impact al intereselor publice, dar și de diversificarea dimensională a sistemului administrației publice în ansamblu.

Patru, eficientizarea raportului dintre interese și relații e determinată și de potențialul activ de influență inversă a relației publice asupra interesului. Fiind în fond generată, alimentată, orientată și transformată de impactul interesului, relația publică, la rândul său, mai ales cea de repartitie a bunurilor, se manifestă în formă de interes, vine a fi baza creativă și funcțională a interesului public. Totodată, rolul relațiilor publice constă și în localizarea interesului în anumite limite de timp și spațiu, dar și în actualizarea și perfecționarea capacităților de manifestare a acestuia și nu în ultimul rând în schimbarea lui definitivă și crearea unui nou interes public.

Desigur, relațiile publice au un caracter divers de manifestare, fapt întruchipat în diferite forme: a cooperării, competiției, consensului sau a conflictului. Practica relațiilor publice din Republica Moldova demonstrează o evoluție contradictorie a acestor forme, cu o dominare a relațiilor conflictuale. Avem preponderant relații determinate de fenomenul dezbinării în societate: la nivel de purtători de interes și relații, de elite (guvernanți și opoziție, dar și în câmpul guvernărilor de coaliție)?, de instituții publice, de lideri, de „noi și ei”, de „trecut și prezent”, de „prezent și viitor”. O astfel de stare a relațiilor publice se regăsește respectiv și în câmpul intereselor publice.

Cinci, interacțiunea dintre interese și relații depinde și de starea obiectului relațiilor publice, de factorul extinderii acestuia asupra altor tipuri de relații, de îmbinarea lor teleologică, funcțională, tipologică. Determinarea optima a granițelor de manifestare a obiectului relațiilor publice permite a elabora și implementa mai bine mecanismul și modelele de funcționare și realizare a intereselor publice.

Teoria și practica relațiilor publice cunoaște două extreme de interpretare a obiectului acestora:

- subaprecierea acestor relații în circuitul transformărilor de ordin politic, economic, social, cultural, ceea ce conduce, pe de o parte, la distanțarea sferei publice de cea privată, a interesului public de cel privat, la ruperea legăturilor firești între ele, iar pe de altă parte la diminuarea spiritului activ de conducere și reglementare publică și la creșterea elementului de conducere și reglementare stihnică;

- supraaprecierea de capacități a relațiilor publice, extinderea artificială a lor la orice tip de interese, îndeosebi prin dominarea interesului public asupra interesului privat. Astfel de situație devine frecventă în regimurile în tranziție târăgănată spre democrație.

Totuși, stabilirea la justa valoare a obiectului relațiilor publice se află între cele două extreme. Acest fapt necesită a ține cont de anumite condiții: caracterul democratic sau antidemocratic al regimului; justetea scopurilor și sarcinilor generale de dezvoltare a societății; poziția socială a actorilor putători de interes public etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Oxford Dicționar de politică. Coord. Iain McLEAN. București: Univers enciclopedic, 2001.
2. Samuel Huntington. Ordinea politică a societăților în schimbare. Iași: Polirom, 1999.
3. Макс Вебер Избранные произведения. Москва, 1990.
4. Julien Freund. L'essence du politique. Paris, 1986.
5. Victor Saca. Interese politice și relații politice: dimensiuni tranzitorii. Chișinău: CE USM, 2001.
6. Victor Saca. Semnificația intereselor publice în contextul câmpului politic-administrativ. În: Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială. Iulie-septembrie 2017, nr.3 (95). Chișinău, 2017.
7. Victor Saca. Structura interesului public în condițiile societății în schimbare. În: Administrarea publică. Revistă metodico-științifică trimestrială. Aprilie-iunie 2019. Nr.2 (102). Chișinău, 2019.

PROFESIONALIZAREA POLITICII: RESURSELE SUPPORTULUI COMUNICĂRII INTER-INSTITUȚIONALE

POLICY PROFESSIONALIZATION: SOURCES OF INTERINSTITUTIONAL COMMUNICATION SUPPORT

Aurelia PERU-BALAN,
*doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

RÉSUMÉ

Dans cette recherche, nous visons à aborder les questions liées à la crise de communication entre les institutions du pouvoir étatique - une crise omniprésente dans l'espace public de la République de Moldova. La crise politique, survenue globalement, qui entraîne une crise morale, illustrée par la prolifération de la corruption et des mensonges, du cynisme et du machiavélisme dans la vie politique, s'accompagne également d'une crise de communication. Une communication défectueuse, arrogante, manque de transparence entre les acteurs politiques impose la nécessité de repenser une nouvelle politique de communication. À cet égard, nous faisons référence à l'amélioration de la communication interinstitutionnelle, qui contribuerait à renforcer la crédibilité des citoyens dans les institutions du pouvoir étatique et deviendrait un élément incontestable du renforcement des réformes démocratiques.

Mots-clés: *crise, communication publique, communication politique, communication interinstitutionnelle, «communication pathologique», discours présidentiel.*

Începând cu sfârșitul deceniului nouăzeci, am devenit martorii scăderii popularității politicianilor la nivel global. Un studiu recent al Gallup International Association /GIA/, care publică anual rezultatele studiului privind popularitatea la nivel mondial a celor mai puternici șefi de state și de guverne, demonstrează că popularitatea liderilor politici, în general, se află în cădere liberă. Potrivit președintelui Gallup, sociologul bulgar Kancho Stoychev, „nu este vorba doar de cunoscuta prăpastie dintre elite și mase, dintre liderii politici și alegători, există motive mai profunde. Lumea în care trăim se află într-o fază de transformare. Este acest trend cauzat de o pierdere fundamentală de încredere în politică. Desigur că problemele naționale se reflectă în imaginea fiecărui lider în parte, dar problema principală este incapacitatea liderilor mondiali de a rezolva provocările cu care se confruntă” [1].

În acest context, mai mulți autori încearcă să facă deosebirea dintre două sintagme: „criza politică” vs „criza politicii”. Dacă criza politică se asociază, de regulă, cu o criză guvernamentală care se rezolvă prin schimbarea guvernului, atunci criza politicii vizează politica în calitatea ei de activitate umană menită să gestioneze treburile publice, să administreze interesul general sau binele public [2].

Chiar dacă ne ciocnim de o percepție negativă a politicii din cauza neîncrederii crescânde în instituturile politice și în politicieni, a lipsei de eficacitate a factorilor politici în gestionarea treburilor publice, totuși, criza politicii nu înseamnă, așa cum vor să sugereze anumiți autori, „sfârșitul” sau „moartea politicii”. Așadar, care sunt simptomele crizei politicii? Potrivit lui René Rémond, aceasta este o criză structurală, instituțională ce vizează structurile și instituțiile de bază ale politicii, începând cu statul; este o criză morală, ilustrată în proliferarea corupției și a minciunii, a cinismului și a machiavelismului în viața politică; este o criză de autoritate; în fine, este o criza de legitimitate în sensul că politica actuală nu mai răspunde așteptărilor legitime ale oamenilor [3, p. 96].

În anii '60 a luat amploare o nouă teorie socio-politică, ce propunea substituirea factorului politic, considerat inefficient, prin factorul tehnic, înlocuirea politicianilor prin tehnocrați și instaurarea „statului tehnic”, descris de politologul german Helmut Schelsky. După acesta fuziunea dintre stat și tehnică schimbă bazele guvernării ca dominație a rațiunii de stat, iar problemele politice sunt reduse la latura lor tehnico-administrativă. Prin urmare, se invocă „profesionalizarea funcției politice”, ce ar evita, numirea în funcții importante, începând cu cea de prim-ministru, a unor oameni incompetenți, numiți, de regulă, pe criterii de apartenență la partidele de guvernământ. Într-un asemenea

sistem de stat (statul tehnic), elita tehnocratică, care nu formează o clasă, este investită cu misiunea de a raționaliza conducerea generală a societății pentru a obține un randament maxim în societate, iar elita politică își asumă rolul de a descoperi adevăratul conținut al problemelor politice și a le soluționa din afara politicului, adică din afara domeniului ideologiilor ce se confruntă.

Criza politicului reprezintă, totodată, și o acutizare sau o consecință a crizei de comunicare. Și asta pentru că orice comunicare reprezintă o încercare de a influența, influențarea fiind consubstanțială comunicării. A comunica și a influența, susține Muchielli, formează una și aceeași acțiune [4, p. 87]. Prin urmare, profesionalizarea crescândă a politicii revendică concomitent și profesionalizarea comunicării în baza unor noi paradigme etico-politice.

Referindu-ne la practicile comunicaționale în Republica Moldova, surprindem o fragmentare persistentă a activităților de comunicare între instituțiile care reprezintă cele trei verigi ale puterii în stat. Lipsește comunicarea cooperantă, care dezvoltă relații, comunicarea rezolutivă care rezolvă probleme, iar cetățeanul a devenit martorul unei comunicări construite în paradigme de sarcasm, ironie, populism. Sintagmele de genul - intoxicarea opiniei publice, dezinformare, manipulare, propagandă - sunt mai mult ca nicicând altă dată omniprezente în discursul public al demnitarilor de stat și al actorilor politici. Ne confruntăm cu ceea ce Tran și Stănciugelu numesc „comunicare patologică” [5].

Intoxicarea este definită de dicționarul Robert mai ales cu sensul de „otrăvire”, dar ține și de domeniul neologismelor: „acțiune insidioasă asupra spiritelor, tinzând să acrediteze anumite opinii, să demoralizeze, să deruteze” [6]. Dezinformarea reprezintă orice intervenție asupra elementelor de bază ale unui proces comunicațional care modifică deliberat mesajele vehiculate, cu scopul de a de-termina la receptori (numiți ținte în teoria dezinformării) anumite atitudini, reacții, acțiuni dorite de un anumit agent social. Acesta din urmă nu trebuie să fie neapărat dezinformatorul, el poate fi o instituție, o organizație etc. [7].

În acest context, ameliorarea comunicării inter-instituționale, tratată distinct ca un segment al comunicării publice, ar trebui să devină o prioritate a autorităților naționale. E nevoie de acceptat elemente inovatoare, inclusiv acceptiunea conceptului de comunicare în înțelesul Comisiei Europene, după cum urmează: „Comunicarea merge dincolo de informare: ea stabilește relații și creează un dialog cu cetățenii, implică o ascultare atentă și legături cu cetățenii. Nu este vorba despre un exercițiu neutru și lipsit de importanță, ci de un element determinant al procesului politic” [8].

Ce este, dar, comunicarea publică? Pentru Bernard Miège, comunicarea publică reprezintă recurgerea din ce în ce mai clară și mai organizată din partea administrațiilor de stat la mijloacele publicitare și la relațiile publice. Totuși, trebuie să deosebim comunicarea publică de comunicarea politică, cu care este adesea confundată; în perioade electorale, un guvern sau un ministru este tentat să valorizeze mai curând politica partidului decât acțiunile întreprinse de administrația pe care o conduce; totuși, comunicarea publică nu se limitează doar la campaniile ministeriale, iar interesul de a nu o transforma într-un appendice al comunicării politice este din ce în ce mai evident, dată fiind mai ales diversificarea metodelor și răspândirea acestora la toate șaaloanele administrative [9]. Comunicarea publică este un emițător neutru care nu este aservit nici unei entități particulare și acționează în mod independent în raport cu împrejurările politice [10]. Scopul principal al comunicării publice îl reprezintă crearea și menținerea unei imagini favorabile în conștiința publică.

Din categoria comunicării publice fac parte: comunicarea instituției prezidențiale, comunicarea guvernamentală, a ministerelor și celorlalte structuri subordonate guvernului; comunicarea parlamentară; comunicarea organismelor publice, altele decât cele incluse în cadrul comunicării guvernamentale, precum și a întreprinderilor de interes public. Dintre toate acestea, cea mai ritualizată și cu cel mai mare potențial de formare a opiniei publice este considerată comunicarea prezidențială, la care aș prefera să mă opresc mai detaliat.

Comunicarea prezidențială trebuie să urmeze, după cum menționează Jacques Seguela, regula celor trei „S”: „Simplitate” pentru ca cetățenii să poată înțelege ceea ce politicienii vor să transmită; „Spectacol” pentru a atrage atenția și interesul oamenilor și a da o formă plăcută; „Substanță” – mesajele trebuie să aibă o încărcătură de idei despre problemele importante, să nu fie simple vorbe fără conținut [11].

La rândul său, Jacques Gerstlé definește comunicarea prezidențială ca pe „un ansamblu de eforturi ale președintelui, canalizate în direcția unui control - prin cuvânt, tăcere, acțiune - al definirii situației politice oferite de mijloacele media și de alți actanți politici, sprijinindu-se pe resursele oferite de poziția instituțională” [12, p. 96]. Camelia Beciu consideră că, momentele în care președintele are o intervenție sau o convorbire devin momente excepționale, ajung să fie evenimente în sine sau semne că pe scena politică se întâmplă ceva de importanță maximă, de aici rezultă așa-numitul

„Contract de comunicare”. Președintele se adresează națiunii în triplă ipostază - el o face în calitate de cetățean, lider politic și lider simbolic. Ca lider simbolic, președintele se adresează națiunii-colectivitate, încarnând valori, caractere și idealuri colective. Ca lider politic, președintele comunică în numele unui stat. Iar în calitate de cetățean, președintele se adresează în numele opiniei publice [13, p. 70].

Cele mai puternic ritualizate discursuri prezidențiale sunt: discursul inaugural și așa-numitul discurs despre Starea Națiunii. Care este legitimitatea discursului inaugural? Președintele american George Washington este cel care a lansat tradiția adresării publice imediat după depunerea jurământului. Ceremonia investirii și rostirea discursului inaugural are loc în aer liber, în mijlocul mulțimii pentru a consfinți caracterul democratic al votului popular [14].

Intr-un astfel de discurs, în 1961, J. Kennedy avea să declare istorica frază, preluată ulterior de mulți președinți: „Compatrioții mei americani, nu vă întrebați ce poate țara să facă pentru voi, ci ce puteți face voi pentru țară. Compatrioți din lumea întreagă, nu vă întrebați ce poate face America pentru voi, ci ce putem face împreună pentru libertate.”

Donald Trump, în 2016, declara: „Ceea ce contează cu adevărat nu este ce partid controlează guvernarea, ci dacă guvernarea este controlată de popor.” În 2019, Donald Trump atenționa: „Victoria nu înseamnă să câștigi pentru partidul nostru, victoria este să câștigi pentru țara noastră”.

Istoricul discursului prezidențial despre Starea Națiunii. Articolul II, secțiunea 3 din Constituția SUA tratează discursul ca o îndatorire a șefului Executivului american [15] și impune președintele „să informeze la intervale regulate Congresul despre starea națiunii și să supună atenției acestuia măsurile pe care le consideră necesare”. Primul șef de stat care a rostit discursul despre starea națiunii, la 8 ianuarie 1790, la New York, capitala SUA în acea perioadă, a fost George Washington. Timp de mai mulți ani, discursul s-a numit „Mesajul Anual al Președintelui către Congres”. Sintagma „starea națiunii” a fost folosită pentru prima dată în 1935, sub mandatul lui Franklin Roosevelt. În prezent, discursul este susținut de obicei în ultima zi de marți a lunii ianuarie, deși legea nu prevede explicit acest lucru.

Tradiția discursului prezidențial anual există și în Federația Rusă. În Adunarea Federală, tradiția discursurilor a fost începută de președintele Boris Elțin. La 24 februarie 1994, acesta susține primul discurs, intitulat „Despre consolidarea statului rus” [16]. Tradiția discursurilor în Parlament a fost continuată și în 2000 de noul președinte, Vladimir Putin. Primul său discurs, adresat Adunării Federale la 8 iulie, și l-a intitulat „Starea Rusiei: Calea către un stat eficient”. Obiectivul principal era de a transforma Rusia într-un stat puternic. La 21 aprilie 2021 Putin a prezentat al 16-lea discurs în calitate de șef al statului.

În continuarea acestei idei, deși Constituția Republicii Moldova stipulează clar în Articolul 84. Mesaje. (2) Președintele Republicii Moldova adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme ale națiunii [17], constatăm că nu există o astfel de tradiție. În opinia noastră, propagarea unui astfel de discurs public ar avea o contribuție semnificativă asupra dezvoltării culturii politice naționale.

Concluzii și recomandări. Așadar, actualmente, suntem martorii nu doar ai unei confruntări politice între instituțiile puterii, dar și ai unei crize de comunicare inter-instituțională. Suntem publicul unei comunicări defectuoase, sporadice, fragmentare, construită pe abordări unilaterale ale situațiilor de conflict, umilință, neîncredere. Acest contra-model de comunicare nu provoacă decât erodarea imaginii publice și a credibilității instituțiilor puterii. Demolarea principiilor comunicării în condițiile unui pretins pluralism de opinii este o amenințare gravă pentru consolidarea și democratizarea societății.

Actele de comunicare patologică pot fi, totuși, deconstruite și dezasamblate prin identificarea valorilor sociale provocate și utilizate de manipulatori ai contextelor sociale.

În acest sens, venim cu următoarele recomandări:

1. La nivelul administrației publice centrale, este necesară o revizuire a practicilor depășite, existente în materie de comunicare și de gândire a unei noi politici de comunicare. Elaborarea unui plan de acțiuni, ce ar viza o reformare a departamentelor specializate de comunicare (Direcții de Comunicare, serviciul purtătorului de cuvânt), va contribui la ameliorarea comunicării publice între instituțiile puterii în stat - o comunicare publică inter-instituțională, care ar asigura Democrația, Dezbaterea și Dialogul în sfera publică națională.

2. În condițiile în care Președintele Republicii Moldova este ales prin vot direct, considerăm ca un exercițiu obligatoriu instituirea tradiției de prezentare a unui discurs anual în fața Legislativului în tradiția discursului despre Starea națiunii, care ar trasa problemele și obiectivele statului pentru o anumită perioadă de timp.

3. Academia de Administrare Publică (catedrele de profil) ar putea organiza training-uri în materie de comunicare pentru funcționarii publici, pentru consilierii din nivelurile unu și doi ale administrației publice în vederea obținerii de competențe comunicative, a capacității de adaptare la situațiile de comunicare.

BIBLIOGRAFIE

1. Sondajul GALLUP. Popularitatea liderilor politici. <https://www.dw.com/ro/sondajul-gallup-popularitatea-liderilor-politici-%C3%AEn-c%C4%83dere-liber%C4%83/a-47303793> (accesat la 05.03.2019).
2. Boari Vasile, Criza politicii. Totalitarismul ca expresie a crizei politicii în secolul XX. Sfera politicii, Vol. XIX, nr. 6(160), 2011, pp. 33-42.
3. Rémond René. La politique n'est plus ce qu'elle était . Paris: Calmann-Levy, 1993, 212p.
4. Mucchielli Alex. Arta de a influența. Analiza tehnicilor de manipulare. Iași: Polirom, 2015, 208 p.
5. Tran Vasile., Stănciugelu Irina. Patologii și terapii comunicaționale. București: Facultatea de Comunicare și Relații Publice, 2007, 440 p.
6. Volkoff, V. (2000). Dezinformarea, armă de război. Ed. Incitatus, București.
7. Zamfir, C., Vlăsceanu L. (ed) (1993). Dicționar de sociologie, Ed. Babel, București.
8. Pricopie Valentina. „Noua politică de comunicare a administrației centrale europene. (Documente programatice.) Revista Transilvană de Științe Administrative, 2 (29) 2011, pp.122-138.
9. Miège, B. Societatea cucerită de comunicare. Iași: Editura Polirom, Iași, 2000, 240p.
10. Pomonti & Metayer, La communication, Besoin social ou marché, apud. Stănciugelu Irina, Tudor Raluca, Tran Adriana, Tran Vasile. Teoria comunicării. Tritonic, 2014, p. 335.
11. Seguela Jacques, apud Gabriel Thoveron, Comunicarea politică azi, Antet, București, 1996.
12. Gerstlé Jacques, La communication politique (2nd edition). Paris, Armand Colin, 2008, 297 p.
13. Beciu Camelia, Comunicare politică, Bucuresti: editura comunicare.ro, 2002, 152 p.
14. Peru-Balan Aurelia, Bahneanu Vitalina. Paradigme ale comunicării prezidențiale: geneză, persuadare, ritualizare. În: Revista de Filosofie, Politologie și Sociologie Nr. 3 (178), 2018, pp. 94-114.
15. Cora M., Vasilescu B. Scurt istoric al mesajelor președinților SUA. <http://www.curierulnational.ro/print/69828> (accesat la 02.02.2015).
16. Enache, Iu. Cronici de douăzeci de ani de discurs prezidențial. <https://www.mediafax.ro/externe/cronologie-douazeci-de-ani-de-discursuri-prezidentiale-in-adunarea-federala-a-rusiei-13701216>, 15 octombrie 2018
17. Constituția Republicii Moldova. <http://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx>

ТОЛЕРАНТНОСТЬ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОГО СЛУЖАЩЕГО

TOLERANCE AS A CONDITION OF EFFECTIVE PUBLIC SERVANT'S ACTIVITY

Роман ПЯТКИВСКИЙ,
кандидат философских наук, доцент,
докторант кафедры публичного управления и публичной службы
Национальной Академии государственного управления
при Президенте Украины

SUMMARY

The author reveals the meaning of tolerance as an ethical principle, adhering to which a public servant is able to best fulfill his professional duty of serving the people and every citizen. The interaction between tolerance and the main principles of civil service and service in local self-government bodies is indicated. The importance of the mood for consent and mutual understanding of a public servant during business communication with citizens and colleagues is emphasized. Tolerance is seen as an important element of the ethical competence of a public servant.

Keywords: *tolerance, ethical principle, ethical competence, public servant, public service, principles of public service, professional ethics, consent, ethical leadership.*

Терпимость к чужому образу жизни, поведению, чувствам, идеям, верованиям является условием стабильности и единства обществ, особенно тех из них, которые не являются гомогенными ни в этническом, ни в религиозном, ни в других социальных измерениях. Поэтому, ориентируясь на либеральные ценности, демократические страны отказываются от средств политического принуждения, руководствуются принципами демократии, прав человека и свободы ассоциаций, исключают насилие над совестью своих граждан, которые воспринимаются как равные и полноценные члены политического сообщества. Признавая многообразие культур социума, форм самовыражения и самоутверждения человеческой личности, демократические общества стремятся утверждать культуру мира. Для этого в них поддерживается конкурентная плюралистическая мораль, которая вносит свой вклад в реализацию автономии субъектов общественной жизни, а потому отстаивает значимость принципа толерантности.

Публичные служащие, которые призваны служить своему народу, удовлетворяя его потребности в услугах государства, ежедневно сталкиваются с необходимостью прислушиваться к интересам различных социальных групп и к потребностям граждан. Это значит, что миссия публично-служебной деятельности актуализирует толерантность как неотъемлемую характеристику профессионально-этического образа ее субъектов.

Целью публикации является раскрыть содержание толерантности как этического принципа, который способен повысить эффективность профессиональной деятельности представителей общественных служб. В общем смысле толерантность (от лат. *tolerantia* – терпение) – это способность принимать что-то, не одобряя его. Как считают составители «Краткого оксфордского политического словаря», речь идет о «готовности не вмешиваться во взгляды, настроения и действия, несмотря на отсутствие симпатии к ним» [6, с. 692]. На индивидуальном уровне толерантность предполагает способность воспринимать без агрессии мысли, которые отличаются от собственных, а также особенности поведения и образа жизни других. Элементарность требований толерантности заключается в признании права человека жить, мыслить и поступать по-своему, готовности обуздать враждебность к другому как к непохожему, отличающемуся индивиду.

В целом концептуальное обоснование толерантности происходит на основании нескольких позиций: 1) позиции конституционной демократии и гражданского равенства всех людей в их достоинстве, свободе и правах; 2) позиции государственного патернализма

(государство терпимо воспринимает социальные группы, если они не ставят под сомнение особенности государственного строя); 3) позиции отделения церкви от государства (признание неизбежности принципа свободы совести и ценности «общего блага»); 4) принципа христианской терпимости (признание всех людей равными перед Богом, который один имеет монополию на истину).

Признавая различия полноправной формой взаимодействия в обществе, государственные институты стремятся способствовать социальной интеграции своих граждан. Не случайно правовая поддержка принципа толерантности зафиксирована в Конституциях большинства государств, а также во многих международных документах. В частности, государства-члены Организации Объединенных Наций в 1995 году приняли «Декларацию принципов толерантности», в которой обязались «сделать все необходимое для утверждения идеалов толерантности в обществе, поскольку толерантность является не только важным принципом, но и необходимым условием мира и социально-экономического развития всех народов» [4]. В документе указано, что толерантность как активную позицию, которая формируется на основе признания универсальных прав и свобод человека, должны проявлять каждая личность, группы людей и государства. Особое отношение к проблеме внедрения принципа толерантности в деятельность представителей общественных служб имеет статья 2, в которой подчеркнуто, что «на государственном уровне реализация принципа толерантности предполагает существование справедливого и беспристрастного законодательства, соблюдения правопорядка, судебно-процессуальных и административных норм», а также отмечена необходимость обеспечения доступа каждого человека к экономическим и социальным возможностям без какой-либо дискриминации» [4].

Поскольку служения народу и каждому его гражданину выступает миссией государственных служащих, то неуважительное, грубое или безразличное отношение чиновников к гражданам вступает в противоречие с содержанием их профессионального назначения. Таким образом, толерантность представителей общественных служб выступает своеобразным «ответом на ценность», которая заложена в их профессиональную миссию. В Украине необходимость соблюдения публичными служащими принципа толерантности во время выполнения своих профессиональных обязанностей хорошо отражена в «Общих правилах этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления». В документе указано, что представители публичных служб обязаны неуклонно соблюдать общепризнанные этические нормы поведения, быть доброжелательными и вежливыми, соблюдать высокую культуру общения, с уважением относиться к правам, свободам и законным интересам человека и гражданина, объединений граждан, других юридических лиц, не проявлять своеволие или безразличие к их правомерным действиям и требованиям. При этом в статье 6 специально отмечается, что «государственные служащие и должностные лица местного самоуправления обязаны выполнять свои должностные обязанности честно и беспристрастно, несмотря на личные идеологические, религиозные или иные взгляды, не предоставлять каких-либо преимуществ и не проявлять приверженность к отдельным физическим или юридическим лицам, общественным и религиозным организациям» [8]. Указанные этические правила согласуются с принципами государственной службы и службы в органах местного самоуправления, которые прописаны в специальных законах: принципами верховенства права, законности, профессионализма, добродетели, эффективности, обеспечения равного доступа к государственной службе, политической беспристрастности, прозрачности и стабильности, которые закреплены в Законе Украины «О государственной службе» [7], а также принципами служения территориальным общинам, верховенства права, законности, гуманизма и социальной справедливости, приоритета прав и свобод человека и гражданина и других основаниями, которые упоминаются в Законе Украины «О службе в органах местного самоуправления» [9].

Таким образом, в Украине на законодательном уровне принцип толерантности как норма профессиональной этики публичного служащего утверждена официально. При этом принципиальную границу толерантно-примирительного отношения должностных лиц к гражданам определяет уважение к человеку, безусловное признание его достоинства, прав и свобод. Поскольку феномен толерантности построен на признании высших, безусловных ценностей, которые имеют приоритет над ценностями групповыми и индивидуальными, он и призван удерживать поступки представителей общественных служб в силовом поле «истинной человечности» в спорных ситуациях, которые могут возникать при исполнении ими своих служебных обязанностей.

Толерантность выступает своеобразным фундаментом нравственной конструкции любого человеческого общения. Однако настрой публичного служащего на согласие и взаимопонимание с гражданами и коллегами особенно важен. Деловое общение управленца имеет четкое практическое направление, ведь стороны, задействованные в нем, ориентируются на конечный практический результат. Личные симпатии или антипатии могут только навредить справедливому разрешению дела. Поэтому при несколько ритуализированном и формализованном виде общения публичный служащий должен выступать не столько носителем личностных качеств, сколько исполнителем определенных функций и полномочий. Его цель – предотвратить конфликты и способствовать, насколько это возможно, достижению цели, ради которой гражданин обратился в соответствующую публичную службу. При этом, как известно, деловая коммуникация разворачивается в желаемом направлении, когда ее участники демонстрируют уважение и согласие, имеют взаимное желание действовать определенным образом. В публично-управленческой деятельности служащего толерантность практически проявляется в стремлении достичь взаимопонимания и согласования интересов, точек зрения в процессе общения без применения давления и угроз, преимущественно методами разъяснения и убеждения. Демонстрация публичным служащим толерантности является формой проявления уважения к другому человеку, признания его права на иное мышление и собственные убеждения.

При этом важно, чтобы публичный служащий, проявляя толерантность к гражданам и своим коллегам, делал это активно с позиции уважения к правам и свободам человека, а не придерживался пассивной тактики уступок, снисхождения и попустительства, за которыми нередко скрываются безответственность, отсутствие стойких убеждений или обычное равнодушие.

На рабочем месте публичному служащему важно искренне демонстрировать открытость мысли, соблюдать основные принципы эффективного толерантного общения: быть внимательным к собеседнику, проявлять уважение к его соображениям, оставаться доброжелательным и беспристрастным в оценках, повышать у людей степень оптимизма. Уже эти действия будут вызывать доверие граждан к нему лично, будут укреплять в их глазах авторитет государственной службы и органов местного самоуправления.

Общение между публичными служащими и гражданами, а также в среде коллективов публичных служб может принимать конструктивные или деструктивные формы, способствовать утверждению ценности личности или ее нивелировать. Поэтому в развитых культурах целесообразную форму поведения чиновника предлагает этикет. Но исходным принципом нравственного общения выступает все же настрой на согласие, который, апеллируя к разумным доводам, умалляет у лица инстинкт эгоизма. То есть, укреплению толерантности представителей общественных служб помогают не только инструменты этической инфраструктуры, но и моральностная саморегуляция личности. Конечно, толерантность особенно результативна, если она взаимна. «Государственный служащий не может оставаться нечувствительным к критике со стороны общественности, которую он считает недоброжелательной или безосновательной, – утверждал Б. Гурне. – Имея ощущение, что его ценят ниже, чем он того заслуживает, он стремится изолироваться, замкнуться в себе, а то и отгородиться от общественности барьером пренебрежения» [3, с. 115]. Однако следует признать, что во время общения публичного служащего с гражданами важна прежде всего правильная реакция должностного лица. Представителям общественных служб нужно быть готовым проявлять нравственную решимость, осуществляя ответственные поступки «на территории» самой же нетолерантности, взвешенно различать относительно мягкие и ярые формы последней, адекватно реагировать на каждую из этих форм. В любом случае для управленца будет полезно прислушаться к рациональному совету Л. Колаковского: поскольку слово выступает своеобразным действием, «надо контролировать все взгляды с точки зрения их возможных последствий» [5, с. 46].

Не позволяя никому переступать границу собственного достоинства, которое в личности публичного служащего есть не менее ценным, чем достоинство любого другого лица, чиновник должен демонстрировать пример надлежащего общения и реагировать на нетерпимость посторонних лиц в рамках закона и профессиональной этики, не забывая о ценностях собственной репутации и авторитета государственной службы или органа местного самоуправления. Значимость толерантности как характеристики публичного служащего актуализирует вопрос важности обретения им этической компетентности. Под этической компетентностью Т. Василевская предлагает понимать «сложное личностно-психологиче-

ское образование на основе теоретических знаний, практических умений и навыков в области профессиональной этики, определенного набора личностных качеств, определяющих нравственную чувствительность и готовность специалиста к реализации профессиональной деятельности на основании нравственных ценностей и профессионально этических принципов и проявление нравственно корректного поведения в ситуации морального выбора» [2, с. 160]. Среди главных моральных характеристик личности, которыми обязаны владеть представители общественных служб – честность, ответственность, справедливость, доброжелательность, тактичность, трудолюбие, обязательность и другие, – исследовательница называет и толерантность. При этом, по мнению Т. Василевской, «декларирование и отстаивание принципа толерантности как этического профессионального принципа, как профессионального этического требования будут активизировать усилия публичных служащих на поиски взаимного согласия для устройства гармоничной, ориентированной на ценности демократии, общественной жизни» [1, с. 121].

Таким образом, толерантность выступает ярким критерием степени демократичности каждого государства и одним из условий развития «рациональной культуры» общества, исповедующая «ценности самовыражения». Толерантность является необходимым профессиональным качеством публичного служащего и важным этическим инструментом для его эффективного сотрудничества с гражданами и коллегами. Владение государственными служащими и должностными лицами местного самоуправления толерантностью как элементом этической компетентности, будет способствовать повышению эффективности их профессиональной деятельности и преобразованию представителей общественных служб на реальных агентов демократических перемен в жизни социума.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Василевська Т. Е. Етика в публічній службі: підручник. Київ: НАДУ, 2018, 256 с.
2. Василевська Т. Е. Етичні компетентності публічних службовців у контексті реформування публічного управління. Теорія та практика державного управління, 2018, № 1 (60), с. 155–162.
3. Гурне Б. Державне управління. Київ: Основи, 1993, 165 с.
4. Декларація принципів толерантності. <https://don.kyivcity.gov.ua/files/2014/2/10/Deklaracija-tolerantnosti.pdf>
5. Колаковський Л. Міні-лекції на максі-теми. Київ: Основи, 1999, 133 с.
6. Короткий оксфордський політичний словник / За ред. І. Макліна, А. Макмілана. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2006, 789 с.
7. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
8. Про затвердження «Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

LIDERII ÎN DINAMICA REPREZENTĂRII SOCIALE: IDEILE DE BAZĂ

LEADERS IN THE DYNAMICS OF SOCIAL REPRESENTATION: BASIC IDEAS

Mihai ȘLEAHTIȚCHI,

*doctor habilitat în psihologie, doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The social representations have always constituted an important factor in the process of shaping and promoting the leaders. If it were possible that these representations reduced substantially or vanished at all at a given moment, the masses would surely fall into a state of alert. In these circumstances they would not know whom to follow and whom to entrust their destiny to. Taking as a start point the desideratum that the social representations constitute the expression of a mechanism of fabrication of agents of the power, the present study tries to establish the role that the axiological profile of the collectivities plays in this context. Taking into consideration important investigational data, it shows that this profile is actually the main guide mark on which the making of decisions concerning the acceptance or the non-acceptance of a certain leader or leading style depends.

Keywords: leader, social representation, the dynamics of social representation.

Conformația societății e de așa natură, încât ea nu poate exista fără lideri. Eliberarea forțelor concentrate în mase face din persoana lor un factor de primă importanță în cursul vieții de zi cu zi. Solicitat cu insistență, liderul, dacă e să utilizăm limbajul freudian, rezolvă problema comunicării la fel de inevitabil după cum tatăl rezolvă problema familiei.

Formând obiectul unui număr impresionant de studii, liderii, deocamdată, nu pot fi reduși la o singură definiție. Conștientizând că o asemenea stare de lucruri va dura încă multă vreme sau chiar nu va sfârși niciodată, mai mulți analiști [1; 2; 3] au recurs la gruparea definițiilor existente pe categorii, obținând, în definitiv, cinci poziții vis-à-vis de care s-a stabilit un acord mai mult sau mai puțin general:

a) liderii redau persoane investite cu putere, prin numire sau alegere, în cadrul unor structuri organizatoriale prestabilite;

b) liderii semnifică „persoana centrală” din grup, adică persoana care concentrează atenția, aprecierea și stima celor din jur;

c) liderii sunt persoane populare, adică persoane cu care membrii grupului doresc să se asocieze pentru a întreprinde diverse activități;

d) liderii îi reprezintă pe „specialiștii în sarcini”, adică se dovedesc a fi persoanele cele mai competente în ceea ce are de făcut grupul;

e) liderii sunt persoanele care se impun printr-un statut avansat într-o ierarhie de înrâuriri așezate în mod piramidal.

Indubitabil, toate aceste tipuri de definiții trebuiesc tratate nu atât separat, cât de pe pozițiile unor note comune. La o analiză mai atentă, se observă că, de fapt, în toate cazurile ideile orbitează în jurul unuia și aceluiași nucleu epistemologic: liderii sunt măsura influenței exercitate asupra celorlalți membri ai grupului. Cu luarea în considerare a acestui fapt, se poate afirma că diversitatea definițiilor cu privire la lideri poate fi redusă, în fond, la o formulă interpretativă ce stipulează că toți ei sunt persoane ce își exercită la maximum influența asupra membrilor unui grup, orientând și coordonând activitatea acestora.

Deloc întâmplătoare, existența liderilor este legată de satisfacerea celor mai răspândite nevoi umane. Prin felul său de a fi, societatea creează în permanență numeroase surse de tensiuni de origine fiziologică și/sau psihologică (angoase, refuzări, regresii, sublimări, frustrări etc.) care pun în pericol desfășurarea normală a vieții cotidiene. În asemenea cazuri, indivizilor nu le rămâne decât să dea ascultare instinctului de autoconservare, dizolvat în ei, acceptând supunerea față

de acei semeni ai lor, care le sunt superiori într-un anumit sens și care le pot garanta o viață protejată, stabilă și cât de cât previzibilă. Concomitent, prezența liderilor mai poate fi luată și ca expresie a unor stări de extracție supra existențială/metaprimară. Or, a avea intenția de a-i domina pe ceilalți nu înseamnă altceva decât a lua calea autorealizării, punându-te în corespundere cu ceea ce semnifică trebuința de recunoaștere, trebuința de considerație sau trebuința de autorealizare.

Cui îi este sortit să devină lider?

Fiind de mai multă vreme în atenția cercetătorilor, această întrebare a condus la apariția a patru modele interpretative: modelul autorității charismatice, modelul trăsăturilor de personalitate, modelul situațional și modelul tranzacțional.

Modelul autorității charismatice. Potrivit adepților acestui model, adevărații lideri provin din rândul persoanelor charismatice. O grație și un stigmat, charisma conferă celui ce o posedă semnul unei valori extraordinare. Cu un „șarm personal” sau o „prezență deosebit de plăcută”, această categorie de indivizi este ascultată și urmată cu o mare putere. Discursul celor ce posedă charisma vine, de regulă, în întâmpinarea imaginarului social, a dorințelor care domină ethosul colectiv. Depășind, cu ușurință, condiția intelectualilor de serie, tipii charismatici sunt chemați să unească idealul cu realul, imposibilul cu posibilul.

Modelul trăsăturilor de personalitate. Opus conceptului de autoritate charismatică, modelul trăsăturilor de personalitate pornește de la aceea că liderii nu sunt decât niște oameni ca toți oamenii. Situațiile de criză din istoria civilizației, susțin apărătorii acestui punct de vedere, au dovedit că orice persoană poate deveni lider. Acest fapt, după ei, trebuie să conducă la instituirea unui sistem educațional destinat identificării și dezvoltării atributelor de conducător. Abordând două variante de cercetare – fixarea trăsăturilor întâlnite la indivizii despre care se spune că au fost sau sunt mari șefi (Napoleon, Hitler, Lenin, Ford, Morgan, Putin, Trump etc.) și studiul experimental al grupurilor lor care și-au ales singure șefii, modelul vizat identifică acele caracteristici de ordin fizic (înfațișare, sex, vârstă etc.), psihologic și caracterologic (competență psihologică, spirit pragmatic, autocontrol, voință, asertivitate, spirit de inițiativă, empatie, siguranța de sine, inteligență, vivacitate în acțiuni, entuziasm, putere de convingere etc.), care-l pot aduce pe un individ obișnuit la condiția de lider. Neîndoielnic, realizarea funcției de conducere presupune existența unor anumite combinații de însușiri și aptitudini. Astfel, competența trebuie să se îmbine cu inteligența, fluența verbală – cu buna cunoaștere a specificității relațiilor interpersonale, capacitatea de muncă – cu prelucrarea rapidă și precisă a datelor legate de personal etc. Importanța modelului însușirilor de personalitate nu trebuie, bineînțeles, exagerată. Cu această ocazie, mai mulți specialiști observă că, de foarte multe ori, pentru a ocupa un post de conducere, nu este imperios necesar să fii un model de virtute comportamentală. Mulți dintre cei mai cunoscuți conducători din istorie au fost nebuni, epileptici, lipsiți de bunul simț, nedrepti și autoritari. Napoleon n-a fost nici pe departe personalitate echilibrată. Hearst și Ford au manifestat nevroze obsesionale, iar Hitler a fost paranoic.

Modelul situațional. Modelul în cauză conservă ideea potrivit căreia mulțimile au nevoie nu atât de lideri cu anumite însușiri (fizice, psihice și caracterologice), cât de lideri pentru anumite situații. Așa cum arată F.E. Fiedler [4], unul din cei mai importanți exponenți ai acestui unghi de vedere, enigma conducerii nu poate fi tranșată decât prin abordarea împrejurărilor în care s-a pomenit și acționează liderul. Măsura în care situația acordă liderului control și influență în grup este și măsura în care el poate fi eficient. Conducerea, în definitiv, reprezintă o relație, plasată în spațiu și timp, determinată de o situație concretă care trebuie analizată și gestionată. Și în cazul modelului situațional, bineînțeles, nu trebuie să admitem exagerări. El, bunăoară, se arată a fi cu totul ineficient atunci când trebuie de explicat de ce în practica de toate zilele se constată deosebiri substanțiale între persoanele ce devin lideri în situații similare sau de ce liderii nu se schimbă în funcție de fiecare situație nou-apărută.

Modelul tranzacțional. Condiționat de insatisfacțiile apărute în legătură cu modelul situațional, acest model tratează leadership-ul ca pe un proces de schimb social: nimerind într-o situație concretă (aceasta dispunând de istorie, structură, sarcini, resurse și reguli specifice), liderii și cei care îi urmează sunt puși în fața nevoii de a conlucra (a ceda și a obține, a primi și a oferi) prin mijlocirea expectanțelor, competențelor, motivațiilor și caracteristicilor de personalitate ce le revin. Oferind o nouă matrice de identificare a realității, modelul tranzacțional vede în lideri expresia unei reacții de răspuns la cerințele și așteptările grupului, precum și la natura situațiilor prin care acesta se vede silit să treacă. El atestă că îi este sortit să devină șef celui care poate «da» ceva (imagini, opinii, atitudini, norme de conduită etc.) și, concomitent, «lua» ceva în schimb (idei, convingeri, competențe etc.), celui care poate stimula grupul prin cunoașterea și satisfacerea, la

maximum, a dorințelor lui, celui care este mereu predispus să spună celor din jur: „Vă voi avea în vedere, dacă și voi mă veți avea în vedere”.

La o examinare mai atentă a celor patru modele, se poate constata o evoluție evidentă de la teoriile axate exclusiv pe analiza dimensiunilor comportamentului de conducere spre teoriile centrate pe studiul interacțiunii dintre însușirile de personalitate ale liderului și tipul sau cerințele situației de conducere. Indiferent de modul în care sunt identificate caracteristicile conducătorului, ale situației sau ale grupului, toate aceste teorii au în comun ideea de contingentă.

În viața de zi cu zi, asistăm la variate modalități de exercitare a funcției de conducere de către lideri, la multiple atitudini ale lor față de cei care sunt gata să-i urmeze. Toate aceste particularități de tip comportamental au făcut posibilă instituirea unui inventar al tipurilor de lideri. În mare, inventarul vizat poate fi redus la:

a) tipologia lui G. Le Bon care distinge lideri aventurieri (energici, cu voință tare, dar de moment) și lideri ctitori (cu voință durabilă și cu facultăți extrem de rare și puternice);

b) tipologia lui M. Weber care deosebește lideri demagogi (apți să obțină și să păstreze puterea prin apeluri emoționale la pasiunile și prejudecățile mulțimilor) și lideri charismatici (capabili să producă, grație unor daruri native deosebite, devotament de excepție, respect și admirație la cote superioare);

c) tipologia lui K. Lewin care delimitează lideri autoritari (tind să concentreze în mâinile lor tot ce ține de luarea deciziilor și modalitățile de transpunere a acestora în viață), democrați (oferă grupului șansa de a se ralia proceselor de luare și realizare a deciziilor) și permisivi/laissez-faire (lasă să se desfășoare lucrurile oarecum de la sine, nu iau parte la viața grupului decât în cazurile în care sunt solicitati);

d) tipologia lui R. Likert care profilează lideri autoritari-exploatativi (tind să concentreze puterea, controlul și deciziile în vârful ierarhiei organizaționale), lideri autoritari-binevoitori (preferând, în fond, să întrețină relațiile cu grupul de pe pozițiile de forță, dau dovadă, totuși, și de unele gesturi menite să dovedească «ascultarea celor din jur»), lideri democrați-consultativi (fiind receptivi la opiniile și expectanțele coechipierilor, creează premisele unui leadership bazat pe încredere și respect) și lideri democrați-participativi (asigură un grad maxim de participare a tuturor membrilor grupului la determinarea sarcinilor și stabilirea mecanismelor de materializare a lor);

e) tipologia lui F.E. Fiedler care deosebește lideri centrați pe sarcină (ținesc succesul în activități) și lideri centrați pe relațiile interpersonale (pun preț pe relațiile interumane din cadrul grupului);

f) tipologia lui R.J. House care distinge lideri susținători (tind să-i vadă mereu pe coechipierii mai slabi într-o lumină cât de cât favorabilă), lideri instrumentali (sunt centrați pe problematica obiectivelor grupale), lideri participativi (tind să-i implice pe coechipieri în luarea deciziilor) și lideri centrați pe performanță (înaștează grupului sarcini ce presupun indici maximi de productivitate);

g) tipologia lui D. Chalvin care evidențiază cinci tipuri de lideri, împreună cu contrarele lor:

– organizatorul – stabilește relații ierarhice corecte, acordă suficientă autonomie subalternilor; varianta ineficientă – birocratul;

– participativul – colaborare strânsă cu subalternii, îi influențează și se lasă influențat; varianta ineficientă – paternalistul sau/si demagogul;

– întreprinzătorul – influențează nemijlocit pe fiecare subaltern, determinându-l să obțină rezultate optime; își afirmă deliberat autoritatea; varianta ineficientă – tehnocratul sau/si autocratul;

– realistul – dă dispoziții și asigură condițiile pentru aplicarea lor; consultă subalternii, lăsându-i să-și rezolve singuri problemele interpersonale; varianta ineficientă – oportunistul;

– maximalistul – încită pe coechipieri să colaboreze la maximum; cere prezentarea deschisă a conflictelor în vederea soluționării lor; varianta ineficientă – utopistul modernist;

h) tipologia lui W.J. Reddin care diferențiază lideri negativi/dezertori (preocupare slabă pentru sarcini, contacte și randament), lideri birocrati (sunt atenți la respectarea normativelor), lideri altruști (sunt preocupați de contactele umane), lideri promotori (se interesează, în egală măsură, de contacte și de randament), lideri autocrați (sunt preocupați de sarcinile de moment, ignorând contactele și ecoul afectiv-negativ al atitudinilor și actelor lor), lideri autocrați binevoitori (sunt preocupați atât de sarcini, cât și de randament, evitând iritarea subalternilor), lideri ezitanți/oscilanți (sunt preocupați de randament și contacte, fiind, totodată, rezervați și incapabili să influențeze trecerea la executarea unor sarcini imediate) și lideri realizatori (manifestă, din plin, preocupări pentru sarcini, contacte și randament);

i) tipologia lui R.F. Bales care evidențiază lideri buni (posedă indici avansați la compartimen-

tele „activism”, „competență în sarcini” și „sociabilitate”), lideri centrați pe sarcină (dispun de indici ridicați la compartimentele „activism” și „competență în sarcini”, fiind, totodată, mai puțin, impunători la compartimentul „sociabilitate”), lideri-specialiști sociali (dispun de indici înalți la compartimentul „sociabilitate”, și, totodată, de indici mici sau foarte mici la compartimentele „activism” și „competență în sarcini”), lideri dominatori (sunt predispuși pentru „activism”, manifestându-se slab la; compartimentele „competență în sarcini” și „sociabilitate”) și lideri-devianți subactivi (prezență slabă sau absență totală a preocupărilor pentru „activism”, „competență în sarcini” și „sociabilitate”);

j) tipologia lui R.R. Blake–J.S. Mouton care reliefează lideri centrați pe sarcină (implică un interes major pentru randament și unul neînsemnat pentru oameni), lideri „populiști” (manifestă interesul cel mai scăzut pentru randament și cel maxim pentru oameni), lideri «secătuiți» (se caracterizează prin cele mai scăzute valori atât în ceea ce privește interesul pentru sarcini, cât și pentru oameni), lideri moderat-oscilanți (se preocupă, într-un mod ponderat atât de obținerea unor performanțe adecvate, cât și de menținerea unui moral satisfăcător al coechipierilor) și lideri centrați pe grup (stilul lor de conducere dovedește o mare preocupare pentru sarcini și pentru oameni);

k) tipologia lui J.M. Burns care deosebește lideri tranzacționali (centrați pe tactica compromisiului) și lideri reformatori (tind spre compasiune și conlucrare reciproc avantajoasă).

Vădit, orice tipologie cuprinde un element de simplificare și o notă de convențional. În viața de toate zilele, nu se întâlnesc neapărat tipuri pure și nici exclusive. De regulă, ele alternează în desfășurarea activităților grupale.

Cum poate fi asigurată o bună cunoaștere a felului în care liderii sunt percepuți de către mulțimi ?

Un aport substanțial – dacă nu chiar hotărâtor – la formularea unui răspuns optim îl poate aduce, credem, conceptul de reprezentări sociale. În urmă cu aproape șase decenii, S. Moscovici [5], dând un suflu nou ideilor emise de E. Durkheim în *Représentation individuelles et représentations collectives*, stabilește că orice formă a ambientului este fixată în reprezentări sociale, iar fiecare individ este modelat în funcție de natura acestora. Construcții mentale specifice, reprezentările sociale circulă, se încrucișează și se cristalizează neîncetat în universul nostru cotidian (prin intermediul unui cuvânt, al unui gest sau al unei întâlniri), impregnând raporturile sociale ale obiectelor produse sau consumate, a comunicărilor interschimbate.

Identificând, pe parcurs, caracteristicile definitorii ale reprezentărilor sociale, specialiștii [6; 7; 8] au observat că ele redau:

- o formă de conștiință socială ce acoperă un proces și un produs de elaborare – prin mijlocirea filosofiei de viață a individului sau grupului – a imaginilor mentale legate de ambient și caracterul evoluției lui;

- o substructură a universului cognitiv care, nefiind un epifenomen sau un „dublet gratuit” al lumii externe, poate să asigure cunoașterea realității în scopul evaluării ei de către individ sau grup;

- o stare de conștiință care, aflându-se la intersecția dintre percepție și concept, dă naștere unor metode eficiente de înțelegere și stăpânire a lumii înconjurătoare;

- o stare mentală autonomă care, nefiind nici gândire științifică, nici reflectare afectivă a ambianței și nici pornire ideologică, reprezintă mai degrabă o gândire cotidiană, nestandardizată a individului sau/și grupului;

- o construcție cerebrală cu caracter vădit simbolic ce poate fi asemuită, pe de o parte, cu anumite imagini figurative ce țin de obiectul reprezentat, iar, pe de altă parte, cu o țesătură psihică extrem de maleabilă ce se produce în baza actelor de percepție senzorială fenomenelor sociale, reale și imaginare.

Posedând trei funcții de bază (cognitivă, mediatore, adaptivă) și caracterizându-se printr-o certă tridimensionalitate (nivelul de informare, spațiul reprezentării, atitudinea), reprezentările sociale se produc în baza mecanismelor de ancorare și obiectificare. Mecanismul ancorării are proprietatea de a furniza context de inteligibilitate, de a încorpora ceea ce ne este străin în categorii care ne sunt familiare și de a face ca neobișnuitul să devină obișnuit. Mecanismul obiectificării, la rândul său, reducându-se la etapele de asociere, decontextualizare, figurativizare și naturalizare (ontizare), asigură desfășurarea proceselor de integrare și articulare a acțiunilor psihologice și sociale. Prin el se produce filtrajul cognitiv al ambianței flotante, formarea unei viziuni acceptabile, coerente asupra cotidianului.

Făcându-ne să reacționăm nu la realitatea propriu-zisă, ci la multiplele imagini legate de ea, reprezentările sociale constituie, plastic vorbind, expresia unei mașini de fabricare a profilurilor

de zei. Sugestibile și lipsite de simț critic, nepredispuse să prindă nuanțe și să facă discriminările necesare, afective și pătimase, mulțimile, de obicei, se lasă convinse nu atât de realitățile cotidiene, cât de reprezentările lor asupra acestor realități. Neputând gândi decât prin reprezentări, mulțimile se lasă impresionate doar sau preponderent de reprezentări. Asociindu-se în grupuri, indivizii, în majoritatea cazurilor, au o tendință vădită de a aduce la un numitor comun irealul reprezentat și realul propriu-zis.⁷ Puterea statelor, în general, și puterea stăpânitorilor, în particular, s-au întemeiat dintotdeauna pe reprezentările sociale. Socotindu-le drept forță susținătoare a existenței sale, „marii oameni” din toate timpurile, inclusiv despoții cei mai arbitrari, nu au încercat niciodată să guverneze împotriva lor.

Spunând „da” unui anumit conducător, indivizii se conduc de reprezentările pe care le au în legătură cu lumea în care trăiesc. Esențialmente, reprezentările sociale caracterizează factorul care conferă „viață” atât liderilor, cât și tuturor inițiativelor legate de numele lor. Dacă ar fi posibil ca la un moment dat reprezentările sociale să se împruștine substanțial sau să dispară cu totul, mulțimile ar cădea, irefutabil, într-o stare de alertă. Drept consecință, acestea n-ar ști pe cine să-l urmeze, cui să-i încredințeze soarta sa.

Afirmând că reprezentările sociale constituie expresia unei mașini de fabricat zei, vom remarca rolul deosebit pe care-l deține, în context, profilul axiologic al grupului. În principiu, profilul avut în vedere constituie tiparul prin care se produce luarea deciziilor în legătură cu acceptarea sau neacceptarea unui anumit lider sau a unui anumit stil de conducere. O privire apreciativă orientată spre ceva ce trebuie considerat ca fiind pozitiv sau negativ, funcțional sau disfuncțional pentru viața unui individ sau a unei colectivități, valorile reprezintă principalul reper critic în funcție de care se organizează percepția puterii. Fără îndoială, între caracterul reprezentării sociale a liderilor și profilul axiologic al grupului pot exista multiple relații concrete. Punând începutul stabilirii lor, studiile efectuate de către noi în ultimii ani, pe un șir de populații (studenți, pensionari, adolescenți, deținuți), au permis să se stabilească următoarele:

a) dacă în ierarhia orientărilor valorice ale grupului partea de sus este dominată, la un anumit moment, de aserțiuni ce redau predilecții pentru autoconservare, securitate și/sau siguranță, atunci reprezentările membrilor acestui grup asupra liderilor pe care și-i doresc se organizează în jurul unui nod central, majoritatea elementelor constitutive ale căruia exprimă însușirile unor favoriți ai puterii de tip autoritar;

b) dacă în ierarhia orientărilor valorice ale grupului partea de sus este dominată, la un anumit moment, de aserțiuni ce redau predilecții pentru apartenență și/sau dragoste, stimă și/sau apreciere, atunci reprezentările membrilor acestui grup asupra liderilor pe care și-i doresc se organizează în jurul unui nod central, majoritatea elementelor constitutive ale căruia exprimă însușirile unor favoriți ai puterii de tip democrat;

c) dacă în ierarhia orientărilor valorice ale grupului partea de sus este dominată, la un anumit moment, de aserțiuni ce redau predilecții pentru cunoaștere, frumos, dezvoltare și/sau autorealizare, atunci reprezentările membrilor acestui grup asupra liderilor pe care și-i doresc se organizează în jurul unui nod central, majoritatea elementelor constitutive ale căruia exprimă însușirile unor favoriți ai puterii de tip liberal sau liberal-democrat.

Este clar, așadar, că trebuie să existe o corespondență între reprezentarea socială a liderului (sau candidatului la postul de lider) și așteptările, predilecțiile ori doleanțele curentului dominant al grupului. Pornindu-se de la acest deziderat, liderului (sau candidatului la postul de lider) i se vor indica punctele forte și punctele slabe, precum și modalitățile prin care se vor pune în valoare cele dintâi și se vor atenua cele din urmă.

BIBLIOGRAFIE

1. Bass B. M. Leadership. Psychology and Organisational Behavior. New York: Harper and Brothers, 1960.
2. Gibb C. A. Leadership. The handbook of social psychology. New York: Harper and Brothers, 1969.
3. Hollander E.P. Leadership dynamics. New York: The Free Press, 1978.
4. Fiedler F. E. The Trouble with Leadership Training In that It Doesn't Train Leaders//Psychology Today, March, 1973, pp. 17-24.
5. Moscovici S. La psychanalyse, son image et son public. Paris: P.U.F., 1961.
6. Jodelet D. Représentations sociales: phénomènes, concepts et théorie. In: S.Moscovici (ed.). Psychologie sociale, Paris: P.U.F., 1984, pp. 360-365.

7. Abric J.-C. A theoretical and experimental approach to the study of social représentations in a situation of interaction. In: R.M.Farr & S.Moscovici (eds.). Social Représentations. Cambridge: Cambridge University Press, 1984, pp. 173-177.

8. Doise W. D. Les représentations sociales. In: R. Ghiglione, C. Bonnet, J. F. Richard (eds.). Traité de psychologie cognitive. Tome 3. Paris: Dunod, 1990, pp. 112-130.

9. Șleahțișchi M. Liderii. Chișinău: Știința, 1998, pp. 97-169.

10. Șleahțișchi M. Eseu asupra reprezentării puterii: cazul liderilor. Chișinău: Știința, 1998, pp.194 – 240.

APLICAREA MODELELOR SITUAȚIONALE DE LEADERSHIP ÎN MANAGEMENTUL ORGANIZAȚIILOR PUBLICE

APPLICATION OF SITUATIONAL LEADERSHIP MODELS IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC ORGANIZATIONS

Angela ZELENSCHI,
*doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The application of situational leadership models in the public administration system encourages a flexible leadership style, depending on different behaviors of subordinates, as well as other concrete situations. The organizational conducive environment for situational leadership is one that encourages continuous learning and improvement, as both parties - leading civil servants and executive civil servants, need to develop their skills for a better adaptation to the ever-changing organizational environment.

The article tackles the current issues related to the training and development of effective leadership skills, which is considered a decisive factor in changing administrative structures and obtaining maximum results from employed staff in the public sector.

Keywords: *situational models of leadership, leader, public administration.*

Necesitatea leadership-ului în administrația publică. Există un decalaj între situația actuală din sectorul public și situația dorită din viitor, iar leadership-ul reprezintă acea componentă de bază necesară în asigurarea unei bune guvernări publice. Un rol important de agenți ai schimbărilor îl au liderii – acei funcționari publici ce au o viziune despre viitor, promovează noi principii și valori, elaborează strategii și direcții de acțiune, stimulează implicarea în proiecte, mediază conflictele, schimbă procesele, formează relații de colaborare în susținerea reformelor. Leadership-ul reprezintă relațiile și interacțiunile care se stabilesc între lider și cei pe care acesta îi conduce. Liderii ambițioși și proactivi, deschiși la idei noi și intuitivi, interesați de îndeplinirea misiunii prin organizarea celorlalți, sunt cei ce stabilesc obiective concrete, recompensează și sancționează, produc schimbări în gândirea și comportamentul celor care îi urmează. Despre succesul activității funcționarilor publici de conducere se judecă după capacitatea acestora de a-i influența pe subordonați, după modul în care reușesc să-i motiveze pentru a depune un efort considerabil în realizarea sarcinilor grupului. Această capacitate de influență se bazează pe apreciere și/sau pe simpatie. Liderul își poate obține legitimitatea doar după ce își demonstrează competența și inspiră încrederea. Subordonații ajung să aibă sau nu încredere în lider, pot accepta sau respinge conducătorul.

Astăzi se vorbește tot mai mult despre leadership-ul etic și conducerea bazată pe principii [5; 17], etică centrată pe valori în sfera publică [14], leadership-ul ca suport pentru optimizarea performanței și a climatului organizațional [1; 9; 10], dezvoltarea competențelor de leadership necesare funcționarilor publici [8; 13; 14; 15]. Corectitudinea liderilor se referă la tratamentul echitabil, mentoring, coaching, delegarea sarcinilor, participarea în procesul de luare a deciziilor, comunicarea transparentă, transmiterea clară și deschisă a așteptărilor, clarificarea rolurilor și asigurarea unui climat organizațional pozitiv. Liderul eficient are la bază angajamentul de a-i face pe alții să obțină succes.

Abordările contingente ale leadership-ului scot în evidență problema dezvoltării competențelor de bază, îndeosebi a celor de comunicare și de interacțiune interdependentă dintre funcționarii publici de conducere și a celor de execuție, având în vedere scopul comun al membrilor echipelor de lucru de a rezolva împreună problemele cu care se confruntă în procesul de realizare a misiunii autorității publice. Fiecare membru al grupului de lucru are responsabilitatea de a-și aduce

contribuția personală la îndeplinirea obiectivelor organizaționale. Performanța organizațională depinde de cunoștințele, abilitățile și experiența angajaților, de disponibilitatea lor de a-și asuma responsabilitatea socială, dorința de a atinge obiectivele individuale stabilite, încrederea în forțele proprii – toate acestea fiind caracteristici ale unei situații particulare. Dezvoltarea competențelor personale ale funcționarilor publici și formarea caracterului integru sunt factori decisivi în asigurarea performanței în administrația publică.

Conceptul de leadership și abordările problematicii leadership-ului. Activitățile de leadership nu sunt identice cu cele de management. Managementul constă în evaluarea rațională a unei situații și alegerea sistematică a obiectivelor și scopurilor, conceperea strategiilor pentru îndeplinirea acestor obiective, gestionarea resurselor necesare, proiectarea, organizarea, îndrumarea și controlul rațional al activităților necesare pentru îndeplinirea scopurilor alese. Leadership-ul presupune a merge dincolo de competențele formale ale postului pentru a influența comportamentul celorlalți. Deci, leadership-ul este un subsistem al managementului, care pune accent pe problemele comportamentale.

În literatura de specialitate problematica leadership-ului este analizată din mai multe perspective:

1. Abordarea prin prisma trăsăturilor caracteristice ale liderilor. Analizele efectuate în această paradigmă au fost centrate pe lider și calitățile sale. Trăsăturile reprezintă caracteristicile personale ale individului, incluzând particularitățile fizice, abilitatea intelectuală și personalitatea. „Trăsăturile asociate cu eficiența leadership-ului sunt: inteligența, energia, încrederea în sine, spiritul dominator, motivație pentru a conduce, stabilitate emoțională, onestitate și integritate, nevoia de realizare„ [7; p.297]. Deși au fost efectuate un număr foarte mare de studii în diverse domenii, identificarea trăsăturilor sau a caracteristicilor care îi diferențiază pe lideri de non-lideri s-a dovedit a fi o sarcină imposibil de realizat.

2. Abordarea leadership-ului prin prisma comportamentului conducătorilor. Un număr considerabil de studii realizate au scos în evidență moduri diferite de abordare a stilurilor de leadership în funcție de comportamentul la locul de muncă [2; 4; 7; 9; 11; 16]. Modelul comportamental se dovedește a fi mult mai productiv decât modelul trăsăturilor în explicarea conducerii și subsumează mai multe teorii ale stilului, între care: stiluri de leadership în funcție de modul de exercitare a autorității; stiluri de leadership în funcție de comportamentul orientat spre sarcini sau spre oameni; stiluri de leadership în funcție de comportamentul orientat spre rezultate, oameni și eficiență.

3. Abordările situaționale despre leadership. Teoriile situaționale de leadership numite și contextuale sau contingente, își propun să înțeleagă relațiile dintre componentele organizației și să proiecteze o structură pentru realizarea celei mai adecvate combinații între lideri, subordonați și situații [2; 4; 7; 9; 11]. Alegerea stilului de leadership depinde de factori precum: calitățile personale ale liderului, experiența și așteptările sale; așteptările și comportamentul superiorilor săi; complexitatea sarcinii; așteptările și comportamentul colegilor; nivelul de pregătire profesională al subalternilor, așteptările și comportamentul lor; tipul de cultură organizațională. În managementul organizațional nu există două situații perfect identice, și, ca urmare, nu există o singură soluție pentru toate situațiile. De aceea, este necesar să se caute soluția optimă a fiecărei probleme. Liderul poate și trebuie să se comporte în mod diferit în funcție de grupul pe care îl conduce, problema de rezolvat și influența factorilor din mediul extern. Fiecare dintre abordările prezentate mai sus își aduce contribuția la înțelegerea acestui fenomen complex cum este leadership-ul. Astfel, constatăm că există mai multe semnificații ale conceptului de leadership, dar esența sa rezidă într-o activitate de consens, de direcționare a unor comportamente individuale prin intermediul unor procese specifice – influență și comunicare, în vederea realizării unor sarcini comune. La baza procesului de leadership stă influența, care se manifestă prin acțiunea emoțională și rațională pe care anumiți indivizi o exercită asupra atingerii obiectivelor de către alții, într-un context organizațional. Leadership-ul eficient exercită influență prin convingere și atinge obiectivele organizaționale prin creșterea productivității, inovație, satisfacție și angajament moral. Prin leadership se inspiră, se motivează și se direcționează activitatea altor persoane.

Modelele situaționale de leadership. În aceste modele se scoate în evidență relația dintre leadership-ul organizațional și nevoile angajaților de susținere și îndrumare.

Abordarea situațională a apărut în anii 30-ci ai secolului XX. Între teoreticienii care și-au expus opiniile cu privire la leadership din perspectiva contextuală este Chester Barnard (1886-1961). Deși nu a utilizat termenul de „situație” în lucrarea „Funcțiile executivului”, publicată în anul 1938, el argumentează că există anumite limite ale individului, care reprezintă obstacole în calea dorinței lui de a realiza obiectivele stabilite. Limitele individului sunt determinate de situația în

care acționează și capacitățile sale biologice. Astfel, pentru a depăși aceste limite individuale este necesară acțiunea socială de cooperare. În viziunea autorului, la baza cooperării stă comunicarea, iar acceptarea autorității constă în caracterul unei comunicări (ordin) într-o organizație formală. Comunicarea eficientă depinde de respectarea concomitentă a patru principii: I) persoana este în stare să înțeleagă comunicarea și o înțelege; II) în momentul deciziei ea crede că comunicarea nu este incompatibilă cu scopul organizației; III) la momentul deciziei persoana crede că aceasta este compatibilă cu interesul ei personal ca tot întreg; IV) persoana este capabilă mintal și fizic să se supună comunicării [3; p.179]. Barnard consideră că „majoritatea organizațiilor eșuează fiindcă nu sunt în stare să asigure pentru propria eficacitate suficiente contribuții personale.” [3; p.179]. Atât în sectorul public, cât și în cel privat, leadership-ul este legat de performanță, care, la rândul său, depinde în bună parte de comunicarea eficientă. Leadership-ul capătă o importanță deosebită atunci când sunt comunicare explicit sarcinile, iar angajații sunt convinși să atingă obiectivele organizaționale, ținând cont și de propriile lor opinii, nevoi și interese. Printre cei dintâi, care au formulat ideea că rolul conducătorului este de a crea și a dirija sistemul de comunicare, de a-i motiva pe angajați să realizeze obiectivele organizaționale și de a formula, a difuza pe larg și în mod clar aceste obiective a fost Chester Barnard.

Primul cercetător care a utilizat termenul de „contingență” în mod explicit a fost Fred Edward Fiedler (1922-2017), iar teoria contingentă a eficienței liderului pe care a elaborat-o este reprezentativă pentru modelele situaționale de leadership. Concentrându-și atenția pe comportamentul liderului, Fiedler identifică două stiluri principale de conducere: liderii preocupați de relații și liderii preocupați de sarcină și dezvoltă o metodă de măsurare și de clasificare a acestor două stiluri – „chestionarul celui mai indezirabil colaborator”, subliniind că ambele stiluri pot fi eficiente în situații potrivite.

Astfel, sunt identificate trei dimensiuni pentru a analiza situația, care vor defini apoi stilul de leadership ce va fi adoptat: „Relațiile lider-membru: liderul care are relații bune cu membrii grupului pe care îl conduce, care este agreeat și respectat, are o mai mare influență decât cei cu relații rele. Structurarea sarcinilor: sarcinile structurate și obligațiile însoțite de îndrumări sau indicații, oferă liderului mai multă influență decât cele vagi, neclare și nestructurate. Obiectivele precise îi dau posibilitatea liderului de a măsura exact performanțele, ceea ce permite responsabilizarea angajaților. Puterea poziției liderului: liderul aflat într-o poziție care îi permite să recompenseze sau să sancționeze un subordonat (prin muștrări, pârghii financiare, angajări sau concedieri) are mai multă putere, aflându-se într-o situație favorabilă exercitării controlului” [12; p.172]. Correlând cele trei dimensiuni situaționale, rezultă că situația cea mai favorabilă pentru lider este atunci când relațiile dintre lider și membrii grupului sunt bune, sarcinile sunt bine structurate și puterea formală deținută este mare. Combinând aceste trei variabile situaționale, Fiedler obține opt situații tipice de conducere. În funcție de situația concretă, liderul trebuie să aleagă o combinație optimă între orientarea pe relații interpersonale și orientarea pe sarcini. Stilul de liderism poate varia între un stil permisiv și un stil orientat pe un control activ, structurat. Din punctul de vedere a lui Fred Fiedler, nu se poate vorbi de conducători buni sau slabi, fără a examina situația în care acționează. Eficiența liderului în organizații poate fi obținută prin aplicarea măsurilor de adaptare a stilului liderului în funcție de situația concretă și/sau adaptarea situației existente la posibilitățile liderului prin efectuarea unor modificări în gradul de structurare a sarcinilor sau a puterii formale a liderului. Pregătirea adecvată și experiența oferă liderilor mai multe cunoștințe tehnice și administrative. Aceasta permite exercitarea unei influențe mai mari și a unui control mai eficace, iar situația devine mai favorabilă.

Un alt model situațional de leadership a fost dezvoltat de Paul Hersey (1931-2012) și Kennet Blanchard (n.1939). Modelul denumit ciclul de viață al leadership-ului explică modul în care liderii își adaptează stilul de conducere în funcție de competența subordonaților și de gradul de disponibilitate a acestora de a-și îndeplini sarcinile ce le revin.

Autorii consideră că în procesul de comunicare dintre lider și subordonații săi se stabilesc două tipuri de bază ale comportamentului unui lider: comportamentul orientat pe relații interpersonale – liderul dezvoltă un sistem de comunicare deschis, relațiile se bazează pe un suport psihologic și emoțional; comportamentul orientat pe realizarea sarcinii – liderul organizează și definește cu exactitate rolurile subordonaților, le explică ce, cum, când și unde să-și realizeze sarcinile.

Succesul leadership-ului depinde de maturitatea subordonaților, care reflectă atât nivelul de competență și experiență în realizarea sarcinilor, cât și motivația de a realiza sarcinile cât mai bine și disponibilitatea de a-și asuma responsabilitatea. Hersey și Blanchard au identificat patru stadii

ale maturității: „M1 – subordonații nu pot și nici nu sunt dispuși să-și îndeplinească sarcinile; M2 – subordonații nu pot dar sunt dispuși să-și îndeplinească sarcinile; M3 – subordonații pot dar nu sunt dispuși să facă ceea ce le cere liderul; M4 – subordonații pot și sunt dispuși să-și îndeplinească sarcinile postului.” [11; p.351]. Astfel, pentru fiecare dintre cele patru etape de maturitate a subordonaților, se formează patru stiluri de leadership. În acest model, stilul de conducere depinde, pe de o parte de gradul de comportament al liderului centrat pe sarcini sau pe relațiile interumane, și, pe de altă parte de gradul de maturitate al subordonaților. „Se constată că pentru un grup de subordonați imaturi, comportamentul liderului va fi mai centrat pe sarcină și mai puțin pe relații. Liderul va trebui să furnizeze structurile de muncă, să spună când și cum trebuie îndeplinită o sarcină” [6; p. 64]. Acest stil de leadership este unul directiv, când situația cere stabilirea clară și precisă a sarcinilor și aplicarea unui control intens asupra îndeplinirii instrucțiunilor.

Stilul de sprijinire denotă o preocupare ridicată a liderului atât pentru relații, cât și pentru sarcini. Subordonații nu pot îndeplini sarcinile primite, dar manifestă disponibilitate și în această situație liderul trebuie să răspundă la întrebări și să ofere explicații cu privire la îndeplinirea sarcinilor. De la subordonat se cere nu doar să execute sarcinile, ci să ofere soluții cu privire la îmbunătățirea proceselor de lucru. Printr-un program de instruire pot fi dezvoltate capacitățile subordonaților.

Stilul participativ reflectă o preocupare ridicată a liderului pentru relații, solicitând idei și stimulând luarea deciziilor de către subordonații care au un nivel înalt de competențe în realizarea sarcinilor, dar se confruntă cu probleme motivaționale. Dacă în această situație liderul va fi autoritar și va controla intens realizarea sarcinilor, va apărea un conflict de comunicare și conducere.

Stilul delegativ este cel în care liderul oferă o direcționare și un control scăzut, deoarece subordonații pot și vor să-și asume responsabilitatea îndeplinirii sarcinilor. În consecință are loc delegarea responsabilităților pentru luarea și implementarea deciziilor. Conducerea eficientă reprezintă un proces dinamic dintr-un grup, în care liderul îi determină pe subordonați să contribuie voluntar la îndeplinirea sarcinilor de grup într-o situație dată.

Autorii teoriei ciclului de viață al leadership-ului susțin că un stil de conducere eficient ar trebui să fie întotdeauna diferit în funcție de maturitatea subordonaților și de natura situației de conducere. Dezvoltarea organizațională presupune trecerea de la un stil de leadership directiv către un stil de delegare a sarcinilor, acesta fiind un stil adecvat pentru un grup, care a atins un grad înalt de maturitate.

În teoria conducerii centrate pe acțiune John Adair (n.1934) susține că eficiența liderului este dependentă de maniera în care acesta satisface cele trei mari categorii de necesități comune existente într-un grup de muncă: 1) de a îndeplini o sarcină comună; 2) de a se menține ca echipă; 3) totalitatea necesităților individuale ale membrilor grupului [1; p.34]. Necesitatea de îndeplinire a sarcinii, nevoile grupului și ale indivizilor sunt satisfăcute în contextul unei situații globale de conducere. Circumstanțele caracteristice situației influențează prioritatea acordată fiecărui tip de nevoi. „Sarcina presupune stabilirea unor planuri și a unor obiective clare. Necesitățile echipei implică interacțiunea, sprijinul, comunicarea și divizarea activităților. Necesitățile individului includ comportamentul și sentimentele. Acestea diferă de la o persoană la alta. Oamenii așteaptă ca șefii să le acorde sprijin, să-i ajute să creeze sinergia lucrului în echipă și să se ocupe de necesitățile lor individuale” [6; p.19]. Modelul funcțional de conducere elaborat de John Adair este definit ca un ansamblu format din trei cercuri: sarcină, echipă, individ. Ele se întretaie: un punct slab în una din zone le afectează pe celelalte două. Astfel, eșecul în îndeplinirea unei sarcini va deranja spiritul de echipă și va diminua gradul de satisfacție individuală. Aceasta e unitatea esențială a liderism-ului; o acțiune unică poate fi multifuncțională, deoarece afectează toate zonele conexe. „Conceptul de conducere, introdus de Adair, este, în esență, o teorie contingentă a conducerii. Ea subliniază faptul că comportamentul liderului în relația sa cu nevoile legate de sarcină, de grup și de individ trebuie să aibă în vedere situația generală și astfel să fie unul adaptabil” [4; p.56].

Modelul propus de Adair presupune interesul pentru sarcini și grija față de oameni, dar el face o distincție între grija față de indivizi și grija pentru grupuri, accentuând faptul că o conducere eficientă constă în ceea ce face liderul pentru a satisface atât nevoile legate de sarcină, cât și pe cele legate de grup și de indivizi. Scopul conducătorului este de a îmbina necesitățile individului cu cele ale grupului și cu scopul organizației astfel încât ele să formeze o integritate productivă în concordanță cu situația existentă. Modelul exprimă un stil de conducere flexibil, care poate fi orientat atât spre sarcină, cât și spre grup sau individ. Adair atribuie următoarele calități unui lider de succes: fermitate, capacitate de a mobiliza oamenii, integritate, entuziasm, imaginație, dorința de a munci, abilitatea de a fi analitic, capacitatea de a-i înțelege pe ceilalți, abilitatea de a

sesiza oportunitățile, de a evita situațiile neplăcute, de a se adapta la orice schimbare, dorința de a-și asuma riscul. Pentru aceasta, liderul trebuie să-și ajusteze comportamentul în funcție de nevoile, abilitățile și personalitatea angajaților săi și în concordanță cu obiectivele organizaționale. Calitatea principală a liderului este capacitatea lui de a-i motiva pe alții. „Este vorba de entuziasmul și de angajamentul propriu al liderului, de capacitatea lui de a comunica și de a transmite acest entuziasm altora, de a-i pasiona” [1; p.27]. Liderism-ul se referă la munca în grup, la crearea de echipe. Oamenii au nevoie de lideri pentru a efectua schimbările necesare. „Managementul schimbării nu poate însemna decât identificarea unor direcții noi, favorabile, elaborarea unui plan strategic, comunicarea sinceră și deplină cu toți cei care trebuie să înfăptuiască schimbările – ca și cu cei care vor fi influențați de ele – și, mai presus de orice, crearea unei atmosfere pozitive, optimiste, care să-i facă pe oameni dornici să accepte provocările noi care le stau în față” [1; p.61]. Organizațiile publice încearcă să se adapteze la condițiile schimbătoare, atât interne, cât și externe. Procesul conștient de adaptare la schimbare este dezvoltarea organizațională.

Concluzii. Din cele precizate mai sus rezultă importanța leadership-ului în organizațiile publice și necesitatea profesionalizării administrației publice prin formarea competențelor pentru funcția publică. Aplicarea modelelor situaționale de leadership în organizațiile publice oferă posibilitatea de a crea condiții de dezvoltare organizațională, menite să schimbe comportamentul oamenilor, structurile organizaționale care să faciliteze cooperarea angajaților și realizarea sarcinilor. Recrutarea și selecția persoanelor potrivite, atât în funcțiile de conducere cât și în posturile de execuție, ce necesită competențe de leadership – gândire strategică și creativă, gândire critică și independentă, asumarea responsabilității sociale și inițiativă, planificarea și anticiparea rezultatelor, capacitatea de adaptare și inovare, profesionalism și inteligența emoțională, capacitatea de a transforma viziunea în realitate, sporește posibilitatea de a găsi soluții la problemele de guvernare.

BIBLIOGRAFIE

1. Adair John. Liderul inspirațional. București: Meteor Press, 2007.
2. Avram Eugen, Cooper Cary L. Psihologie organizațional – managerială. Iași: Polirom, 2008.
3. Barnard Chester. Funcțiile executivului. Chișinău: Cartier, 2003.
4. Cole Gerald A. Management. Chișinău: Știința, 2006.
5. Covey Stephen. Etica liderului eficient sau Conducerea bazată pe principii. București: Allfa, 2001.
6. Filipescu Iancu, Ștefan Bruno. Teoreticieni ai organizațiilor și managementului: dicționar și crestomație. București, Politehnica, 2011.
7. Johns Gary. Comportament organizațional. București: Economica, 1998.
8. Kisilowski Maciej. Administratie. Obținerea succesului personal în managementul administrației publice. București: Curtea Veche, 2017.
9. Leadership în administrația publică. Suport de curs. Dâmbovița, 2014.
10. Mihalcea Alexandru. Leadershipul suport pentru optimizarea performanțelor profesionale și a climatului organizațional. București: Ed. Universitară, 2017.
11. Nica Panaitie, Iftimescu Aurelian. Management. Iași: Sedcom Libris, 2008.
12. Pugh D.S., Hickson D.J. Managementul organizațiilor. București: Codecs, 1990.
13. Roșca Cătălina. Liderul transformațional-carismatic. București: Tritonic, 2015.
14. Sandu Antonio. O etică centrată pe valori în sfera publică. Iași: Lumen, 2017.
15. Vitriuc Paula, Niculescu Lavinia. Profesionalizarea administrației publice prin introducerea cadrelor de competențe generale și specifice pentru funcția publică din România. Administrația Publică, 2020, Nr. 3, p. 83-92.
16. Zelenschi Angela. Bazele managementului. Chișinău: Impressum, 2014.
17. Василевская Татьяна. Этическое лидерство в публичной службе: в поисках сущности понятия. В: Teoria și practica administrării publice. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: AAP, 2020, p. 16-19.

TENDINȚE ȘI INOVAȚII METODOLOGICE ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

TRENDS AND METHODOLOGICAL INNOVATIONS IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Mariana IATCO,
doctor în științe politice, lector universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Continuous improvement and learning becomes a first requirement for public administrations and the people, who work in them, in an environment characterized by rapid changes on a global scale. Public administrations, as organizations, are called upon to adapt to this environment. Life-long learning and capacity building are essential in order to be able to meet the current challenges in the economic, social or demographic spheres on the basis of sustainable, intelligent and inclusive development. The public administration, as a social organization, has not remained indifferent to the profound social and technological transformations. Both its functions are exposed and the way of dealing with citizens, who have undergone profound change from the early 80s of the last century to the present. Thus, new models of public management have been implemented, mostly oriented towards serving citizens; for this purpose the use of communication and information technologies has spread widely.

Keywords: *public administration, lifelong learning, social and technological transformations, use of communication and information technologies.*

Dacă ar fi să definim contextul social actual în doar trei cuvinte, am folosi cu siguranță etichetele: cunoaștere, globalizare și schimbare. Aceste trei caracteristici, împreună cu revoluția tehnologică recentă au condus ca consecințe la schimbarea contextului instituțional și transformarea relațiilor dintre administrația publică și cetățeni. Astăzi un factor imaterial, precum este cunoașterea și exploatarea acesteia într-o rețea globală, sunt decisive în economia reală, care afectează viața de zi cu zi a oamenilor și a țărilor.

Societatea de astăzi trebuie să răspundă simultan multiplelor provocări derivate din procesele de globalizare. Dar și cele corelate cu acestea, precum așa-numitele riscuri globale: schimbările climatice sau instabilitatea piețelor (financiară sau energetică, de exemplu). Toate exprimă distanța dintre spațiul în care apar problemele globale și spațiul în care sunt tratate problemele (statele naționale). Și, în același timp, furnizează crize politice legate de dificultatea pe care statele o au pentru a fi eficiente în fața acestora. În acest context, instituțiile publice trebuie să facă față provocărilor sociale pe care le prezintă inovația tehnologică constantă și economia globală [1]. Pe lângă globalizare, ceea ce era anterior previzibil și controlabil în viața colectivă a societăților moderne, în societățile postmoderne a devenit incertitudine și nesiguranță.

Astfel, pentru administrațiile publice și oamenii care lucrează în ele, îmbunătățirea continuă și învățarea devin o cerință de prim ordin într-un mediu caracterizat prin schimbări rapide care funcționează la scară globală. Administrațiile publice ca organizații, sunt chemate să se adapteze la acest mediu. După cum recunoaște însăși Uniunea Europeană în Strategia 2020, învățarea pe tot parcursul vieții și consolidarea abilităților sunt esențiale pentru a putea răspunde provocărilor actuale din sferele economice, sociale sau demografice, pentru a le face față pe baza dezvoltării durabile, inteligente și incluzive [3]. Administrația publică, ca organizație socială, nu a rămas indiferentă la transformările sociale și tehnologice profunde, unde sunt expuse atât funcțiile sale, cât și modul de relaționare cu cetățenii care au suferit o schimbare profundă de la începutul deceniului 80 al secolului trecut până astăzi. Astfel, a fost necesară implementarea noilor modele de management public, orientate mai mult spre relația de deservire a cetățenilor, în acest scop s-a răspândit pe larg utilizarea tehnologiilor de comunicare și informație (TIC).

Administrațiile, pe care le înțelegem ca pe un „serviciu public”, au devenit de mult timp con-

știente că anumite politici publice nu pot fi întreprinse fără colaborarea cu cetățenii. În acest scop, s-au adoptat modele și forme de management orientate spre cetățeni, mult mai receptivi la așteptările administrațiilor publice și mai deschiși la participare în sensul transparenței și buneii guvernări [4].

La rândul său, cetățenii prin utilizarea TIC au schimbat, de asemenea, modul de relaționare și utilizare a administrației, inclusiv modul de exercitare a cetățeniei față de autoritățile publice. Această schimbare este evidentă prin distanța semantică care separă cuvântul „administrat” de termenii „utilizator”, „beneficiar” sau „client” și acestea la rândul lor schimbă statutul de actor pe care îl au cetățenii astăzi în domeniul serviciilor și politicilor publice [5].

Tehnologiile digitale și capacitățile în creștere a acestora (disponibilitate, accesibilitate, viteză, domeniu de aplicare etc.) ne permit gestionarea informațiilor, încurajarea relațiilor mai fluide și mai intense între administrație și cetățeni. De asemenea, se atestă o creștere a cererii (și auto-cererii) de calitate în furnizarea serviciilor și în reconfigurarea furnizării acestora, atât din punctul de vedere al furnizării (au apărut și apar noi servicii), cât și modul în care aceste servicii sunt furnizate. Astăzi se menționează sub formă de recomandare creșterea responsabilității administrațiilor și se speră ca acestea să fie mai deschise societății, astfel încât cetățenii să participe la managementul public prin mecanisme pe care progresul tehnologic le face din ce în ce mai fezabile și generalizabile [5].

Datorită tehnologiilor informaționale, relațiile cu cetățenii și managementul intern în sine au devenit mai eficiente, ceea ce se traduce printr-o mai bună asistență. Ne referim la administrarea electronică sau e-administrare, înțelegând ca „utilizarea TIC-urilor pentru a oferi cetățenilor un acces mai bun la informații și servicii, modalități de participare la procesele organizațiilor publice și la serviciile acestora” [5].

În același timp, cetățenii vor să obțină cât mai multe informații cu cel mai mic efort, într-un mod agil și rapid, care să le permită să-și optimizeze timpul. În acest sens, înlocuirea proceselor administrative tradiționale cu noi mecanisme care profită de conexiunea electronică online cu disponibilitate 24 de ore pe zi, 7 zile pe săptămână este deja o prezență evidentă în domenii precum plata impozitelor, gestionarea serviciilor sociale, respectarea obligațiilor administrative de înregistrare sau schimbare a reședinței, procesarea dosarelor pentru concursuri și licitații etc. În mare parte sunt cunoscute avantajele administrării electronice pentru activitatea publică: îmbunătățirea calității informațiilor oferite; reducerea timpului în schimbul de informații și a proceselor de luare a deciziilor; îmbunătățirea eficienței organizației, eliberarea resurselor materiale și umane care, la rândul lor, îmbunătățesc serviciile; reducerea sarcinilor și costurilor administrative etc. [4].

Administrația publică este responsabilă de garantarea celor mai înalte niveluri de bunăstare și calitate a vieții cetățenilor, așa cum s-a menționat mai sus, nu există nicio îndoială referitor la necesitatea inovării și schimbării permanente a administrațiilor pentru a se adapta la noile cerințe și oportunități a mediului cu care coexistă. Astfel, apare necesitatea de dezvoltare a conceptului de inovație publică pentru administrațiile moderne. În acest context, inovația publică trebuie înțeleasă ca aplicarea de noi idei și practici în domeniul managementului public pentru a genera valoare socială. Prin urmare, misiunea trebuie să fie de construcție a unei administrații publice inovatoare și deschisă care să ofere societății servicii de calitate, sustenabile, eficiente și sigure într-un mediu de colaborare și cu oamenii în calitate de protagoniști ai schimbării și orientați spre binele comun.

Întrebarea ar fi, ce rol joacă formarea sau instruirea în realizarea acestei misiuni? Numeroase resurse consultate ne permite să afirmăm că fără instruire nu există inovație sau posibilitate de schimbare. Numai formarea continuă poate oferi răspunsuri la ceea ce este nou. Așadar, instruire înțelegând ca un proces capabil să genereze și să gestioneze talentul, în sensul pe care îl dă termenului, transcendând ideea de „management al cunoașterii”, a avea idei bune, decizii bune și știind cum să le realizeze întotdeauna va conduce la performanță. În cazul administrației publice, am putea defini talentul organizațional ca: „capacitatea organizației de a selecta bine obiectivele și de a mobiliza toate cunoștințele individuale pe care le dețin angajații pentru a le atinge, sporind în același timp posibilitățile acestora și a organizației” [7]. Pentru aceasta, instruirea funcționarilor publici trebuie concepută nu ca un produs care trebuie consumat în sine, ci ca un serviciu intern. Ca o strategie capabilă să abileze oamenii din organizație cu capacitățile necesare pentru a găsi și aplica soluții adecvate noilor cerințe și posibilități atât organizației în sine (modelul european de inovare „spre interior”), cât și serviciului pe care îl oferă cetățenilor (model american de inovație „spre exterior”). Astăzi, formarea și instruirea continuă dobândesc expresia maximă atunci când îmbunătățesc funcționarea și rezultatele organizațiilor. Diversele acțiuni de formare au ca scop, de fapt, îmbunătățirea capacităților angajaților publici către care sunt direcționate, dar aceștia trebuie

să aibă o viziune asupra dezvoltării organizațiilor în sectorul public. Unul dintre instrumentele fundamentale pentru profesionalizarea sectorului public este cel al formării manageriale. Într-un context de incertitudine și schimbare constantă, care presupune un grad mai înalt de responsabilitate din partea profesioniștilor din administrație, formarea capătă un statut valoros ca instrument de îmbunătățire și schimbare în organizațiile publice. În acest context, invocăm cele 7 provocări pe care trebuie să le întreprindă administrațiile publice pentru a fi în fruntea organizațiilor deschise, adaptive, digitale, experimentale, duale care sunt evaluate pentru a învăța și a se perfecționa și care plasează formarea ca fiind una strategică pentru schimbarea organizațională [4].

Cu aproape două decenii se anticipa bazele unui nou model de predare-învățare, în conformitate cu contextul tehnologic, social și organizațional incipient, care era deja conceput și adaptat atunci generațiilor de „nativi digitali” care urmau să vină. Această nouă paradigmă presupune înlocuirea progresivă a metodelor de predare „tradiționale” cu un sistem caracterizat prin: tranziția de la învățarea liniară la învățarea hipermedia, de la instruire la construcție și descoperire, de la formarea centrată pe profesori la cea centrată pe cei care învață, de la memorarea conținutului la dezvoltarea individualizată a capacităților cognitive, de la rolul profesorului ca transmițător de cunoștințe la cel de facilitator al învățării, de la formarea legată de sistemul educațional formal către formarea continuă pe tot parcursul vieții, de la uniformitate la personalizare și de la învățare ca „tortură” la învățare ca plăcere [7]. În acest sens, înțelegând că procesul de predare-învățare nu poate fi bazat exclusiv pe prezentarea și transmiterea conținutului, a fost inclusă metodologia participativă.

Aceasta constă în „învățarea în grup” care începe din contextul prezent și construiește în mod colectiv cunoștințe, practică un nivel mai înalt de înțelegere a realității, care este orientat spre transformarea acesteia. Trebuie să menționăm că pregătirea pentru schimbare subliniază importanța tot mai mare a învățării pe tot parcursul vieții și personalizate, ceea ce implică o schimbare a rolurilor didactice, dar și a corpului studentesc, care își asumă o responsabilitate mai mare în pregătirea lor profesională [6].

În plus, TIC vor facilita alte caracteristici în educație și va prelua un rol tot mai mare. Pe de altă parte, este evidențiată și importanța dobândirii competențelor: învățarea de a învăța, colaborarea, gândirea critică și competența digitală. În cele din urmă, verificarea realizării acestor competențe și personalizarea învățării vor face, de asemenea, esențială și transformarea evaluării, care va continua să îndeplinească o funcție formativă, asociată procesului de învățare, axat pe student/masterand și progresul acestuia.

De altfel, evoluția modalităților de formare, a condus la consolidarea rețelelor sociale, oferind un nou impuls teoriei învățării sociale apărută cu zeci de ani, care a fost redenumită ca Open Social Learning, ale cărei 3 principii fundamentale sunt:

1. Învățarea este un proces care are loc prin conectarea rețelelor sau a surselor specializate de informații și depinde de diversitatea acestora.

2. Menținerea conexiunilor este necesară pentru a facilita învățarea continuă.

3. Capacitatea de a conecta zone, idei și concepte este o competență-cheie pentru cursanți [9].

Cu alte cuvinte, asistăm în prezent la un „nou mod de învățare” prin conexiunea și interacțiunea noastră cu alte persoane prin intermediul rețelelor sociale virtuale. Un exemplu în acest sens ar fi MOOC-urile (Massive Online Open Courses) - cursuri masive, gratuite și oferite prin rețea. Este o modalitate de formare care este utilizată din ce în ce mai mult de instituții și centre de formare.

Cu alte cuvinte, un MOOC este un curs pe orice subiect difuzat masiv printr-o platformă online, unde utilizatorii au acces la videoclipuri, lecturi și diferite resurse pe suport digital. De la crearea sa în urmă cu câțiva ani s-a observat o evoluție foarte pozitivă referitor la calitatea conținutului și a propunerilor de design digital, care le fac mai dinamice și mai atractive pentru cei care utilizează acest mediu de învățare. În plus, tendința actuală în acest sens este de a include forumuri și dezbateri pe rețelele sociale, de obicei tutorate și dinamizate de o echipă de profesori experți. Scopul este de a promova colaborarea și schimbul de experiențe ca strategie de învățare, în cadrul învățării sociale deschise, importante și formării în domeniul științelor administrative.

BIBLIOGRAFIE

1. Beck Ulrich, La sociedad del riesgo global, Revista de ciencia política, nr. 24, 2003, pp. 187-189. www.revencyt.ula.ve/ArchivoDocumento/articulo10.pdf (accesat la 22.04.2021).

2. Bloom B. and ed. Taxonomy of educational objectives: the classification of educational goals. David McKay Company, Inc. 2019. <https://www.uky.edu/~rsand1/china2018/texts/Bloom%20et%20al%20-Taxonomy%20of%20Educational%20Objectives.pdf> (accesat la 12.04.2021).

3. Comunicare a Comisiei Europene. Europa 2020. O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii 2020, pp. 37-39. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en> (accesat la 22.04.2021).
4. Gómez Camarero Carmen, Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano, În: Anales de Comunicación, nr. 6, 2013, págs. 109-119. <http://bit.ly/2kmWRcO>
5. Dunleavy et. Al., New Public Management Is Dead Long Live Digital-Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 16, Issue 3, July 2006, pp. 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/05> (accesat la 22.04.2021).
6. Johnson L. W., Renner J. D. Effects of the flipped classroom model on a secondary computer applications course: student and teacher perceptions, questions and student achievement. University of Louisville, Kentucky, 2012. <http://bit.ly/2kwrNel> (accesat la 22.04.2021).
7. Sword H. Leggott M. Backwards into the future: Seven principles for educating the next generation: Innovate, 2017. <http://bit.ly/2jt4MXY> (accesat la 22.04.2021).
8. Staker H. Classifying K-12 Blended Learning, 2012. <http://bit.ly/1adNnd6> (accesat la 20.03.2021).
9. Vrabie C. Grown Up Digital: How the Net Generation Is Changing Your World. În revista: Holistica Journal of Business and Public Administration. 6. 2015, pp. 127-129. <https://www.researchgate.net/publication/280559132> (accesat la 20.03.2021).

REGIONALIZAREA SERVICIILOR PUBLICE – ALTERNATIVĂ MODERNĂ DE GESTIUNE PENTRU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

REGIONALIZATION OF PUBLIC SERVICES– MODERN MANAGEMENT OPTION FOR LOCAL GOVERNMENTS

Violeta TINCU,

*doctor în științe administrative, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Regionalization of public services is a modern option with great potential in terms of local public services management by local government authorities. The initial results of regionalization have obviously proven beneficial for the Republic of Moldova, given that it allows service delivery on a larger scale and with reduced costs. Regretfully, the only positive examples, as well as the only specific normative stipulations in the field, are related to a sole category of local public services, namely water-supply and sanitation services. For this reason, it is imperative to expand the legal framework of regionalization, in order to create a legal foundation needed to increase public services delivery through regionalization to the rest of local public services as well.

Keywords: *local government, public services, management, option, regionalization of services, water-supply and sanitation services.*

Administrația publică locală din Republica Moldova optează, de cele mai dese ori, pentru una din cele două opțiuni tradiționale de gestiune a serviciilor publice locale – gestiunea directă, de subiecți din sectorul public, gestiune care de cele mai dese ori ia forma întreprinderii municipale, sau gestiunea delegată, care în Republica Moldova presupune implicarea unor operatori privați în prestarea de servicii publice – prin concesiune sau parteneriat public-privat. Există însă și opțiuni de alternativă, perfect viabile, dintre care una din cele mai moderne este regionalizarea serviciilor.

Actualmente, cadrul normativ al regionalizării serviciilor este limitat exclusiv la serviciile de alimentare cu apă și canalizare, regionalizarea fiind însă o alternativă viabilă și pentru alte servicii publice. Un prim document care trebuie menționat în acest sens este Strategia de alimentare cu apă și sanitație (2014 – 2030), care stipulează și o definiție normativă a regionalizării. Astfel, prin regionalizare se urmărește trecerea de la un număr mare de furnizori de servicii la un număr limitat de operatori, capabili să furnizeze servicii durabile la tarife acceptabile, care vor asigura recuperarea costurilor de investiții și dezvoltarea ulterioară a sistemelor de prestare a serviciilor [5, cap. IV].

Argumente în favoarea regionalizării sunt multe, dar principalul argument reiese din fragmentarea teritorială pronunțată a Republicii Moldova. Avem un număr mare de autorități ale administrației publice locale de nivel unu și doi, dar puține din ele sunt într-adevăr capabile să ofere locuitorilor toată gama de servicii publice locale necesare. Și dacă la nivel doi, de raion, în centrele raionale (sau, cum se numesc în legislație, „localități-reședință de raion”) cetățenii au totuși acces la mai multe servicii publice locale, cu totul alta este situația la nivel de sat sau comună.

Ce opțiuni ar avea autoritățile administrației publice locale din sate/comune? Una din cele mai viabile alternative este cooperarea intercomunitară, care presupune asocierea lor pentru a presta servicii în comun, prin alocarea în comun a resurselor. Cooperarea intercomunitară, a cărei valoare este incontestabilă, a fost studiată pe larg în literatura de specialitate, deci nu considerăm necesar de a o descrie și în prezentul articol. Vom indica numai un neajuns al acesteia, care a fost menționat autorului prezentului articol de primarii-studenți Academiei: așa cum se întâmplă mai întotdeauna în cazul lucrului în comun, există subiecți care lucrează, și subiecți care nu lucrează. Cu alte cuvinte, nu toate autoritățile locale depun eforturi egale într-o cooperare intercomunitară, și atunci, potrivit spuselor unor primari, ei ar dori să colaboreze cu localitățile învecinate, dar nu au cu cine.

În această situație, alternativa este anume regionalizarea serviciilor. La nivel de raion, am menționat deja, situația în domeniul prestării serviciilor publice este evident mai bună. Regionalizarea ar permite, astfel, extinderea serviciilor din centrele raionale spre localitățile rurale, lucru care poate fi realizat prin crearea operatorilor regionali.

Am menționat deja că primele succese în domeniul regionalizării au fost înregistrate în domeniul serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare. Astfel, regionalizarea s-a desfășurat în limitele administrative ale unor raioane și a fost condusă de cel mai mare operator de alimentare cu apă și de canalizare din raion, care și-a extins zona de operare către alte unități administrativ-teritoriale. Ca rezultat s-au format 8 operatori regionali (S.A. (adică „societate pe acțiuni”) „Servicii comunale Florești”, S.A. „Apă-Canal Leova”, S.A. „Apă-Termo Ceadăr-Lunga”, S.A. „Regia Apă-Canal Orhei”, S.A. „Regia Apă-Canal Soroca”, S.A. „Amen-Ver Hîncești”, S.A. „Apă-Canal Nisporeni”, S.A. „Apă-Canal Cahul”), la care se adaugă operatorul din municipiul Chișinău (S.A. „Apă-Canal Chișinău”). De exemplu, operatorul din Florești (S.A. „Servicii comunale Florești”) operează în 34 de localități din raioanele Florești, Șoldănești și Soroca [5, cap. IV].

Operarea activităților de alimentare cu apă și de canalizare la nivel regional prezintă următoarele avantaje:

- furnizarea serviciilor la nivel regional cu utilizarea sistemelor integrate, ceea ce va reduce risipa de apă, va promova principiul conservării resurselor de apă, va minimiza cheltuielile și va asigura protecția surselor de apă;
- creșterea capacității de pregătire și implementare a proiectelor de investiții, precum și a capacităților de negociere a finanțării;
- îmbunătățirea calității serviciilor furnizate, a relației cu clienții și a percepției acestora privind operatorii;
- realizarea de economii de scară cu impact asupra eficientizării anumitor categorii de costuri: centralizarea activității de facturare și managementul financiar, managementul laboratoarelor la nivel centralizat etc.
- conducerea activității prin folosirea instrumentelor de management moderne și eficiente și reducerea implicării factorului politic în operarea activității [5, cap. IV, pct. 3].

Scopul final al regionalizării îl reprezintă crearea a 3-5 companii regionale, care să furnizeze servicii de alimentare cu apă și sanitație pentru întreaga populație din Republica Moldova, cu excepția satelor mici [5, cap. V, pct. 3].

După cum vedem din cele expuse mai sus, regionalizarea s-a impus deja ca o alternativă viabilă, dar numai pentru serviciile de alimentare cu apă și de canalizare, unde cadrul normativ este mai mult decât suficient, și în primul rând referindu-ne aici la Strategia de alimentare cu apă și sanitație.

Ce facem însă cu alte servicii publice? Mergem prin analogie și aplicăm aceeași Strategie și pentru serviciile de transport? Avem rezerve față de această abordare, pentru că aceste acte normative reglementează servicii diferite, iar o decizie luată în baza acestei Strategii pentru alte servicii (de ex., transport) va fi mai mult ca precis declarată ilegală de instanța de contencios administrativ, pentru că nu are la bază un act normativ pertinent.

O altă opțiune, aplicată în România ca practică administrativă, este ca, după regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă, celelalte servicii să le urmeze, de facto. Nu considerăm acest exemplu relevant, pentru nu există temei juridic pentru această opțiune – doar, o practică administrativă străină nu poate fi, evident, izvor de drept în Republica Moldova.

Din acest motiv, considerăm că legiuitorul ar trebui să modifice urgent Legea 1402/2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală, pentru a crea temei juridic neîndoielnic care ar permite regionalizarea și a altor servicii publice și ar clarifica o dată și pentru totdeauna acest aspect.

În ceea ce privește procedura nemijlocită a regionalizării, ea este descrisă destul de detaliat în legislație. Astfel, pentru o autoritate a administrației publice locale care optează pentru această alternativă de organizare a serviciilor publice, este necesară parcurgerea câtorva etape, prevăzute de Legea 303/2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare:

1. Elaborarea studiului de oportunitate – document realizat de autoritatea publică locală în scopul colectării de date economico-financiare suficiente pentru fundamentarea necesității și oportunității de delegare unui operator regional a gestiunii serviciului public [3, art. 4].

2. Înființarea Operatorului Regional - societate comercială, cu capital social deținut integral de una sau mai multe unități administrativ-teritoriale, care asigură furnizarea/prestarea serviciului public pe raza de competență a mai multor unități administrativ-teritoriale, inclusiv administrarea și exploatarea sistemelor publice de prestare a serviciilor.

3. Delegarea gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare – acțiune prin care o unitate administrativ-teritorială atribuie unuia sau mai multor operatori, în condițiile legii, dreptul de furnizare/prestare a serviciului sau a unei componente a acestuia și pentru care își asumă responsabilitatea [3, art. 4].

În principiu, etapele sunt clare și nu ridică semne de întrebare, cel puțin nu referitor la consecutivitatea acestora. Dar dezbateri serioase generează pasul 3 „Delegarea gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare”. Spunem asta pentru că în cazul dat Legea 303/2013 contravine serios literaturii de specialitate, precum și altor acte normative. Astfel, prin gestiune delegată, în sensul literaturii de specialitate, se înțelege încredințarea gestiunii serviciului unui operator privat, și numai unui operator privat. În același sens se pronunță și Legea 1402/2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală care stipulează că gestiunea delegată se realizează prin „contract de parteneriat public-privat” [1, art.19, al (1)].

În Republica Moldova, însă, am avut cazuri când delegarea de gestiune a fost realizată și unor entități publice, nu operatorilor privați, și anume în acest sens se pronunță și Legea 303/2013 care prevede că „gestiunea delegată reprezintă modalitatea de gestiune prin care autoritățile administrației publice locale transferă, în baza unui contract, denumit contract de delegare a gestiunii, unui sau mai multor operatori regionali toate atribuțiile și responsabilitățile privind furnizarea/prestarea serviciului public” [3, art. 13 al. (1)], iar prin operator regional Legea înțelege un „operator organizat ca societate comercială, cu capital social deținut integral de una sau mai multe unități administrativ-teritoriale, care asigură furnizarea/prestarea serviciului public” [3, art.4]. Astfel, Legea lasă să se înțeleagă că delegarea de gestiune poate și făcută și unei entități publice, deși, repetăm, atât doctrina cât și actele normative naționale stipulează anume implicarea unui subiect din sectorul privat. Evident, o astfel de situație confuză este inadmisibilă, deoarece un operator privat și unul public operează în regimuri juridice total diferite, reglementate de acte normative diferite (de ex. Codul Civil vs Codul Administrativ).

În ceea ce ne privește, considerăm că gestiunea delegată este bazată anume pe implicarea unor operatori privați, iar crearea unor operatori regionali ca entități publice nu este delegare de gestiune, ci doar o formă a gestiunii directe, pentru că toți subiecții sunt din sectorul public.

La final, considerăm oportun să clarificăm și un alt aspect, care generează actualmente dezbateri continue, și anume – compararea regionalizării serviciilor cu cooperarea intercomunitară (care în unele acte normative se mai numește și „intercomunală”). Sunt ele concepte identice sau diferite?

Există opinii că între aceste concepte nu este în genere nici o deosebire. Parțial, această opinie este justificată prin prevederile Strategiei de alimentare cu apă și sanitație, care prevede “Regionalizarea are la bază cooperarea intercomunitară, prin care autoritățile administrației publice locale se asociază și cooperează în scopul organizării și gestiunii în comun a serviciilor publice” [5, cap. IV]. Dar faptul că una o are la bază pe cealaltă nu neapărat înseamnă că sunt identice, cel puțin nu pentru autorul articolului. Doar și pâinea are la bază făină, dar asta nu înseamnă nicidecum că pâinea este identică cu făina.

În ceea ce ne privește, considerăm că sunt concepte înrudite, dar deosebite, iar principala deosebire este următoarea – cooperarea intercomunitară (intercomunală) a fost concepută pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivel unu, iar regionalizarea presupune și implicarea unităților administrativ-teritoriale de nivel doi. Argumente legislative care să ne fortifice această luare de poziție ar fi următoarele:

- Strategia Națională de dezvoltare regională pentru anii 2016–2020 folosește noțiunea de cooperare intercomunală, prin care înțelege „o asociere a două și mai multe localități învecinate pentru prestarea serviciilor publice în comun” [4, „Glosar de Termeni”]. Evident, ca să fie localități învecinate, ele trebuie să fie localități de același nivel – sate sau comune, or, nu poate fi vecin un sat cu un raion.

- În ceea ce privește regionalizarea serviciilor, art. 43 al Legii 436/2006 privind administrația publică locală, intitulat “Competențele consiliului raional” stipulează că consiliul raional (sublieniem, raional) decide organizarea serviciilor publice de interes raional și/sau regional și aprobă tarifele la serviciile cu plată prestate de acestea [2, art. 43, al. (i)]. Observăm că această competență privind regionalizarea o au doar autoritățile administrației publice de nivel doi (raionale), nu se regăsește această competență în legea sus-numită la autoritățile administrației publice locale de nivel unu.

Acest lucru ne și permite să evidențiem principala diferență, în opinia noastră, între cooperare intercomunală (intercomunitară) și regionalizare a serviciilor – cooperarea intercomunală a fost

concepută pentru unitățile administrației publice locale de nivel unu, iar regionalizarea – pentru unitățile administrației publice locale de nivel doi, care prestează servicii publice localităților de nivel unu.

În concluzie, regionalizarea serviciilor publice este o alternativă modernă și cu perspectivă de gestionare a serviciilor publice locale pentru autoritățile administrației publice locale. Primele efecte ale acesteia sunt evident benefice în condițiile Republicii Moldova, pentru că ea permite prestarea unor servicii la o scară mai mare și cu cheltuieli mai reduse. Cu regret, însă, singurele exemple pozitive, la fel ca și singurele prevederi normative concrete, se referă doar la o categorie aparte de servicii publice locale, și anume la serviciile publice de alimentare cu apă și de canalizare. Din acest motiv, este imperativă extinderea bazei normative a regionalizării, pentru a crea temei juridic pentru extinderea prestării serviciilor publice prin regionalizare și asupra celorlalte servicii publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 014 din 07.02.2003.
2. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 032.
3. Legea Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303 din 13.12.2013. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2014, nr. 60-65.
4. Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, aprobată prin Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională, nr. 239 din 13.10.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.02.2017, nr. 30-39.
5. Strategia de alimentare cu apă și sanitație (2014-2030), aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.199 din 20.03.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.03.2014, nr. 72-77.

SCHIMBAREA CONTINUĂ A ADMINISTRAȚIEI DE STAT – AMPRENTĂ A POLITICII MONETARE, A POLITICII MACROPRUDENȚIALE ȘI A STABILITĂȚII FINANCIARE

CONTINUOUS CHANGE OF STATE ADMINISTRATION - MARK OF MONETARY POLICY, MACRO-PRUDENTIAL POLICY AND FINANCIAL STABILITY

Natalia ȘTEFÎRȚĂ,
doctor în economie, Universitatea de Stat din Moldova,
economist principal, Banca Națională a Moldovei

SUMMARY

The article describes the financial sector, which involves a number of policy functions aiming at ensuring adequate market functioning and the stability and integrity of the financial system as a whole. These functions include the monitoring of the solvency and conduct of business of different types of financial institutions. The design of institutional arrangements for the oversight of the financial sector requires these different functions to be assigned to specific agencies. Decisions need to be made on how best to group the functions, assuming that each of the agencies involved would normally be responsible for more than one function. Traditionally, this kind of decision-making has emphasized two different sets of criteria, when comparing the alternatives: (i) whether the various functions conflict with or complement each other; and (ii) political economy considerations related to the distribution of power between agencies, and between agencies and the government.

Keywords: monetary policy, financial sector, monetary stability, economic impact, macro-prudential instruments.

1. Introducere. Acest articol analizează dezbaterile privind implicarea băncii centrale în supravegherea financiară în lumina evoluțiilor recente și a evoluției cadrelor politice la nivel mondial. Accentul este pus pe interacțiunea dintre obiective și instrumente în diferite domenii politice. Conceptul de politică macroprudențială a schimbat discuția într-un mod semnificativ. Instrumentele macroprudențiale ar trebui (i) să atenueze ciclul financiar prin prevenirea extinderilor și contracțiilor mari de credit și (ii) să ajute instituțiile financiare să facă față materializării acestor riscuri macrofinanciare [2]. Procedând astfel, politicile macroprudențiale par a fi, cel puțin teoretic, un instrument puternic pentru abordarea riscurilor de stabilitate financiară.

2. Analiza teoretică. Supravegherea sectorului financiar în ceea ce privește primul criteriu, posibilele conflicte între obiectivele politicii publice (de exemplu, între prețuri și stabilitatea financiară sau între solvabilitatea băncii și protecția consumatorilor) au fost utilizate pentru a justifica atribuirea funcțiilor corespunzătoare instituției financiare. La al doilea criteriu, funcțiile au fost atribuite diferitelor instituții financiare pentru a preveni o acumulare excesivă de putere de către o singură instituție financiară, în special atunci când aceste instituții funcționează cu autonomie față de guvernele alese. Ambele seturi de argumente au fost analizate, în ultimele două decenii, în dezbaterile dacă băncile centrale ar trebui să își asume, pe lângă funcțiile de politică monetară, și o responsabilitate pentru stabilitatea financiară și, în special, supravegherea microprudențială a instituțiilor financiare. Până în prezent, această discuție a ignorat adesea faptul că posibilele neclarități între obiectivele a două funcții diferite nu exclude atribuirea acestor două funcții aceleiași instituții. Răspunsul politic la impactul economic al pandemiei Covid-19 evidențiază unele posibile complementarități între domeniile politice. Pentru prima dată, politicile prudențiale și-au asumat în mod explicit un rol de stabilizare economică și financiară care îl completează pe cel realizat de politicile macroeconomice standard. Măsurile paralele ale factorilor de decizie politică monetară și ale autorităților macro și microprudențiale ajută la

iluminarea dezbaterei privind proiectarea instituțională a cadrelor politice. O dezbatere asupra rolului pe care ar trebui să îl joace autoritățile monetare în supravegherea financiară, băncile centrale a fost creat un mandat care încorporează o dimensiune de stabilitate financiară, dacă nu întotdeauna în mod explicit. Funcția lor inițială – așa cum a apărut în cele două secole care s-au încheiat la începutul anilor 1900 – a fost de obicei deținerea monopolului privind emiterea cursului legal. Banii băncii centrale au devenit în curând mijlocul natural de decontare pentru tranzacțiile interbancare [1].

Pentru ca decontarea să poată proceda fără probleme, trebuiau create facilități de injectare a lichidității pentru asigurarea fondurilor necesare atât în situații normale, cât și în situații de urgență. În același timp, banii emiși de băncile comerciale (depozite) au fost din ce în ce mai folosiți în tranzacții, deși valoarea sa intrinsecă depindea de solvabilitatea băncii emitente. În consecință, pentru a evita apariția cursurilor de schimb între banii băncilor comerciale și pentru a păstra integritatea sistemului monetar, ar fi necesar să se ofere suficientă asigurare cu privire la soliditatea instituțiilor care iau depozite, chiar înainte de stabilirea schemelor de asigurare a depozitelor.

Pe măsură ce băncile comerciale au devenit omologii băncilor centrale și au emis o mare parte din oferta de bani, a apărut necesitatea ca băncile centrale să monitorizeze solvabilitatea băncilor. Prin urmare, ca obiectiv politic, stabilitatea monetară a devenit intrinsec legată de stabilitatea financiară. S-ar putea argumenta apoi că funcția de politică macroprudențială slăbește cazul băncilor centrale de a adopta un mandat explicit de stabilitate financiară. În schimb, o autoritate macroprudențială, care ar funcționa cu un set de instrumente, cum ar fi suplimentele de capital, limitele de expunere sau plafoanele la rapoartele împrumuturi la valoare sau serviciu/venit, pentru a atinge un obiectiv de stabilitate financiară. Crearea acestei autorități macroprudențiale dedicate ar permite politicii monetare să se concentreze fără echivoc pe asigurarea stabilității prețurilor. Acele aranjamente instituționale, bazate pe mandate concrete și transparente, ar clarifica cu siguranță responsabilitatea autorităților implicate. Cu toate acestea, cazul unei separări instituționale nu depinde doar de faptul dacă fiecare dintre cele două obiective poate fi atins prin aplicarea a două seturi distincte de instrumente. De asemenea, este necesar ca instrumentele concepute pentru a atinge un obiectiv să nu aibă niciun efect semnificativ asupra celuilalt obiectiv. În caz contrar, sistemul de obiective și instrumente devine un set de ecuații simultane care nu pot fi rezolvate recursiv [3]. În termeni mai teoretici de joc, echilibrul ne-cooperant (fiecare autoritate care își urmărește propriul obiectiv independent de celălalt) este probabil să devină suboptim social [4]. Instrumentele standard de politică monetară afectează în mod direct evoluția creditelor, prețurile activelor și marjele băncilor. Astfel, acestea au un impact asupra perspectivelor de stabilitate financiară. La fel, instrumentele macroprudențiale, cum ar fi cerințele de capital sau restricțiile privind disponibilitatea creditului, afectează direct condițiile financiare, care la rândul lor afectează deciziile de consum și investiții și, prin urmare, perspectivele de stabilitate economică.

S-a susținut că efectele transversale ale fiecărui instrument politic sunt substanțial mai puțin pronunțate decât efectele proprii obiective. Acest lucru ar contribui cu siguranță pentru a face ca modulul de separare să funcționeze în practică. Cu toate acestea, este greu de identificat episoade de dezechilibre macro-financiare severe care semnalează riscurile de stabilitate financiară care au apărut în absența unor condiții monetare excesiv de favorabile. Mai mult, pare dificil să se prevadă modul în care acțiunile macroprudențiale ar putea reuși să modereze ciclul creditului fără a afecta activitatea economică și, prin urmare, evoluția prețurilor, prin canalul de credit.

Răspunsul de reglementare la pandemia Covid-19 arată cum ar trebui să funcționeze abordarea macroprudențială. Autoritățile prudențiale din întreaga lume au relaxat capitalul și alte cerințe și au făcut acest lucru cu scopul de a sprijini economia reală în timpul pandemiei. Acesta este primul moment de criză în care ajustările de reglementare au fost prezentate în mod explicit ca parte a unui pachet de acțiuni politice întreprinse care să conțină un șoc exogen asupra economiei reale. Aceasta este o recunoaștere clară a modului în care contează instrumentele macroprudențiale, atât pentru stabilitatea financiară, cât și pentru stabilitatea economică. Aceste argumente implică faptul că stabilitatea financiară și politicile macroprudențiale nu ar trebui să fie conduse de instituții separate decât dacă există mecanisme de coordonare suficient de eficiente. Dacă caracteristicile de mai sus ar putea fi folosite pentru a justifica asumarea responsabilităților microprudențiale de către băncile centrale depinde foarte mult de legăturile dintre funcțiile microprudențiale și macroprudențiale. În teorie, distincția dintre misiunile politicilor microprudențiale și macroprudențiale este relativ bine stabilită. Primul își propune să asigure siguranța și soliditatea instituțiilor financiare individuale, în timp ce cel din urmă se concen-

trează pe abordarea riscurilor macro-financiare care rezultă din interacțiunile dintre instituțiile financiare și piețe. Aceste definiții sugerează că politicile micro și macroprudențiale au același obiectiv: și anume, păstrarea stabilității financiare. Dar abordează acest obiectiv comun din două perspective diferite: fie entitate cu entitate (microprudențială), fie la nivel de sistem (macroprudențială). În principiu, aceste două perspective pot funcționa împreună eficient. Acest lucru se întâmplă în special în situațiile de revenire ciclică.

Acumularea de dezechilibre macrofinanciare ar necesita acțiuni de politică macroprudențială pentru a limita asumarea riscurilor de către instituțiile financiare. Aceste măsuri ar completa apoi cerințele microprudențiale și supravegherea entitate cu entitate pentru a aborda riscurile de stabilitate financiară. Cu toate acestea, în timp ce conflictele dintre stabilitatea monetară și financiară sunt în mod normal mai semnificative în perioadele de creștere, este mai probabil ca perspectiva micro să se confrunte ocazional cu abordarea macro în perioadele de criză. În situațiile de recesiune, riscurile pentru bănci devin mai evidente, după cum se reflectă în deteriorarea indicatorilor de calitate a activelor și a profiturilor. Acest lucru duce, de obicei, la un control de supraveghere îmbunătățit și la revizuirii descendente ale ratingurilor de supraveghere.

În același timp, în perioadele de recesiune ar putea exista riscul unor eșecuri de coordonare pe piața creditului care ar putea duce la o înăsprire a creditelor bancare, agravând astfel orice criză a creditului și recesiunea activității și a ocupării forței de muncă. Acest lucru ar necesita, în principiu, adoptarea unor politici macroprudențiale de susținere, împreună cu o atitudine restrictivă a politicii microprudențiale, cu scopul de a asigura o absorbție suficientă a pierderilor la bănci. Fricțiunile potențiale dintre macroprudențial și microprudențial ar putea argumenta pentru atribuirea acestor două funcții instituțiilor. Totuși, așa cum s-a discutat în legătură cu separarea politicii monetare de politica macroprudențială, această abordare ar putea funcționa bine numai dacă seturile de instrumente necesare pentru atingerea obiectivelor respective ale fiecărei agenții ar putea fi bine diferențiate. Dar acest tip de demarcație este dificil sau imposibil de realizat, având în vedere legătura strânsă dintre obiectivele funcțiilor macroprudențiale și microprudențiale și suprapunerile largi dintre cutiile lor de instrumente respective.

Criza Covid-19 a arătat deja cum diferite instrumente de politică ar putea fi activate în paralel de către diferite instituții cu scopul stabilizării economiei și sistemului financiar. Totuși, dificultatea de a face distincții clare între acțiunile care vizează abordarea riscurilor deflaționiste (și instabilitatea economică mai general) și cele care vizează disponibilitatea creditului pentru economia reală. Mai mult, măsurile luate arată că acest din urmă obiectiv nu poate fi atins prin măsuri pur macroeconomice sau macroprudențiale fără ajustarea poziției politice microprudențiale. Impactul diferitelor instrumente politice asupra diferitelor obiective sociale constituie o provocare pentru funcționarea adecvată a aranjamentelor instituționale bazate pe alocarea responsabilităților monetare, macroprudențiale și microprudențiale diferitelor agenții. În timpul unei crize, instituțiile pot conveni în mod firesc asupra necesității de a adopta măsuri extraordinare. Pe de altă parte, provocările unui răspuns politic coordonat pot deveni mai severe pe măsură ce autoritățile decid asupra ritmului normalizării pe baza propriilor competențe, dar folosind instrumente care pot afecta și celelalte obiective ale celorlalte instituții.

3. Concluzii. Acest articol arată că există un argument în mod rezonabil solid pentru atribuirea unei funcții de stabilitate financiară băncilor centrale. Opinia că funcția de stabilitate financiară ar trebui să cuprindă atât responsabilități macroprudențiale, cât și responsabilități microprudențiale. Aceste două sarcini ar trebui combinate în mod ideal într-un singur cadru politic care să cuprindă instrumentele care ar permite autorității să abordeze toate dimensiunile diferite (entitate cu entitate, sistemică) ale obiectivului de stabilitate financiară. Deși acest lucru nu se află în sfera de aplicare a acestui articol, considerațiile economiei politice ar putea fi, desigur, la fel de importante pentru un proiect instituțional adecvat. Acumularea de responsabilități de către autoritățile independente, cum ar fi băncile centrale, ridică probleme de legitimitate democratică și responsabilitate. Acestea trebuie gestionate în mod satisfăcător pentru ca formula aleasă să fie acceptabilă social și, prin urmare, durabilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Adrian T, Liang N. 2018. Monetary policy, financial conditions, and financial stability. *International Journal of Central Banking* 14: 73-131.
2. Borio, C (2013): „Macroprudential policy and the financial cycle. Some stylised facts and policy suggestions”, rethinking macro policy II: first steps and early lessons, April.

3. Carstens, A (2019): „The new role of central banks”, speech at the Financial Stability Institute’s 20th anniversary conference, „A cross-sectoral reflection on the past, and looking ahead to the future”, Basel, 12 March.

4. Cao, J and L Cholletec (2017): „Monetary policy and financial stability in the long run: a simple game-theoretic approach”, Journal of Financial Stability, vol 28, February, pp. 125–42.

DESPRE ORIGINEA RUMÂNEASCĂ ALE UNOR ELEMENTE DIN CONSTRUCȚIA DE STAT DIN GRECIA ANTICĂ

ON THE ROMANIAN ORIGIN OF SOME ELEMENTS OF STATE CONSTRUCTION IN ANCIENT GREECE

Andrei GROZA,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the given article, the author attempts to prove that several words, mentioned in several state constructions in the Ancient Greece, words which are currently are present only in the Rumanian language, are of Rumanian origin. The research is done based on several words and word combinations present in the names of elements of several state constructions in those times.

Keywords: Ancient Greece, state, governing body, king, god, word, Rumanian language.

La început „tot pământul avea o singură limbă și aceleași cuvinte” (Biblia, Vechiul Testament, Geneza (Facerea), 11:1). O singură limbă dată de Creator. O singură limbă fără nume, pentru că a fost dată tuturor oamenilor. Acea limbă nu a dispărut, așa cum încearcă să ne convingă istoricii și lingviștii contemporani. Analiza Bibliei, a altor izvoare scrise în vechime și a limbilor vorbite astăzi, ne dovedește că prima limbă se regăsește, practic, completamente în limba română, numită așa de la mijlocul secolului al XIX-lea în virtutea circumstanțelor politice de atunci.

Mai multe izvoare scrise în antichitate susțin că cei care populau Peninsula Balcanică din cele mai vechi timpuri, la fel ca și cei din Europa, Asia de Sud – Vest și Africa de Nord vorbeau limba rumână/română. Din cele mai vechi timpuri au fost cunoscute comunități, neamuri care s-au numit pe dânsle într-un fel, iar vecinii le-au numit altfel. Ca exemplu, aici poate fi adus neamul care populează sudul Peninsulei Balcanice, insula Creta și mai multe insule din Marea Egee și Marea Ionică, care se numește pe sine ca neam elin/elen, care afirmă că vorbește limba elină/elenă și că țara le este Ellada/Ellas (oficial Republica Elenă). Vecinii lor însă, inclusiv românii, le spun greci, că limba pe care o vorbesc este greacă și că țara lor se numește Grecia. De ce? Cum se explică această situație și care dintre aceste denumiri ar fi corectă? Izvoarele scrise în vechime ne spun că ambele nume, elini/eleni și greci au fost utilizate cu multe sute de ani înaintea erei noastre. Pentru prima dată ne vorbește de elini/eleni marele istoric Herodot, care a trăit în secolul al V-lea î.e.n. Conform celor scrise de istoricii antici își ziceau elini/eleni acei care se considerau urmași ai lui Ellin, unul din cei trei feciori ai lui Deucalion, alesul lui Zeus, care a supraviețuit Marele Potop, la fel ca Noe din religia creștină. Așadar, numele de elin/elen provine de la Ellin (de la cuvintele rumânești el linul), și care însemna el liniștitul, blândul, echilibratul, domolul. Răsfoind mai multe izvoare scrise în acele timpuri îndepărtate, am descoperit că ultimul rege al Atenei purta numele de familie Codru (codru - cuvânt curat rumânesc/românesc, fiindcă în forma dată, cu conținutul de pădure mare, deasă, bătrână, se întâlnește numai în limba rumână/română – n.n.), la fel ca cel purtat astăzi de foarte mulți rumâni/români [3]. În luptă cu dorienii, o comunitate getică, venită din regiunea Dunării de Jos, regele și-a jertfit propria viață numai ca concetățenii săi să rămână liberi. Codru a rămas în memoria urmașilor, nu numai ca erou național, dar și ca întemeietor al unei numeroase familii care a lăsat urme la fel de adânci și importante în istorie, literatură, știința juridică și alte domenii.

Printre Codrenii cei mai recunoscuți, din perioada antică din Grecia, se numără Solon (anii 640/638 – 560/558 î.e.n.), legislator și poet, reformele căruia au pus începuturile unei societăți democratice; Pisistrate (anii 600 - 527 î.e.n.) care a contribuit esențial la dezvoltarea economică, politică și culturală a Atenei și Platon (anii 428/427 – 348/347 î.e.n.) – unul din cei mai mari filosofi ai Greciei Antice. De la cuvântul rumânesc dor își trag denumirea și dorienii [2], una dintre

cele mai vechi comunități antice, care la răscrucea secolelor XIII – XII î.e.n., împreună cu alte comunități de același neam, a coborât spre sud, a ocupat unele regiuni și a fondat mai multe localități/orașe (Corint, Bizanț, Heraclea ș. a.) și state (Sparta, Eghina, Argos ș.a.) În continuare, vom aduce mai multe exemple de cuvinte rumânești utilizate în Grecia antică, care ne dovedesc cele afirmate de noi și în alte lucrări, că limba rumână din cele mai vechi timpuri era vorbită, practic, de toată lumea, celelalte limbi, fiind inventate, rămăneau a fi limbi oficiale, cunoscute de puțină lume. Așadar, este cunoscut faptul că de la începuturi, pe parcursul mai multor mii de ani, oamenii se închinau și venerau numeroase divinități, numindu-le zei și zeițe, fiecare având nume propriu și putere deosebită, care, la rândul lor, se supuneau Zeului cel Mare, cel Înalt, cel Puternic, pe care îl numeau Zeu, cu litera mare, transcris în limba greacă veche – Zeus. Zeu era considerat, de asemenea, și stăpânul oamenilor. El putea să-i ocrotească sau să-i pedepsească, să-i ajute sau să le pună piedici ș.a.m.d. Zeu era recunoscut ca stăpânitor al cerului, soarelui, fulgerului și, bineînțeles, al luminii, al zilei. Anume de la cuvântul zi, sinonim cu lumina, și provine numele Zeu, fapt confirmat direct sau indirect în mai multe lucrări scrise în vechime. Lui i se închinau ca celui care aduce ziua (lumina), și care biruie noaptea (întunericul). Dar cum a apărut numele Zeu în limba greacă dacă aceasta nu are cuvântul zi în forma dată? Răspunsul pe care îl vom formula mai jos pare a fi neverosimil. Cuvintele zi și Zeu au existat înainte de apariția limbii grecești. Ele erau utilizate în vorbirea curentă, zi de zi, astfel spus – în limba populară. Mai târziu, când a fost inventată limba greacă ca limbă a cultelor, mai apoi utilizată ca limbă a administrației, culturii și științei, cuvântul zi a fost tradus în limba greacă prin cuvântul imera, iar Zeu, care nu putea fi schimbat fiind cuvânt/nume sfânt, a rămas așa cum îl pronunțau oamenii de rând. Când acesta s-a scris în limba greacă, conform ortografiei acestei limbi, i s-a adăugat litera s, devenind Zeus. Dar cine erau cei care foloseau și zi și Zeu ? Răspunsul este simplu: odată ce zi și Zeu împreună se întâlnesc numai în limba rumână atunci și cei care le foloseau nu puteau fi alții decât strămoșii rumânilor.

Aici nu putem să nu aducem încă câteva exemple de nume rumânești purtate de zeii din Grecia antică:

Rea/Rhea - îngâmfată, grosolană, cu un caracter destul de complicat, soția zeului Cron/Cronos;
Nereu/ Nereus - zeul apelor, bun la suflet, înțelept, iubitor de dreptate, cel care asigura marinarilor călătorie liniștită;

Dor/Dora - soția zeului Nereu;

Fetița/Fetida - fiica lui Nereu și a Dorei;

Anteu/Antaeus (de la rumânescul nant/înalt) - gigant, fiul lui Poseidon;

Afina/Atena (de la rumânescul fin/fină) - zeița înțelepciunii, meșteșugurilor și strategiei militare;

Ocean/Oceanus (de la rumânescul ochi - zeul care dădea început tuturor izvoarelor, râurilor, apelor);

Talia - zeița comediei și poeziei, fiica lui Zeu/Zeus;

Teia - fiica zeului Uran/Uranus.

Cuvintele rău, dor, fetiță, nant, fin, ochi, talie, tei, în forma dată și cu sensurile cunoscute de noi se întâlnesc numai în limba rumână.

De la cuvântul rumânesc om a provenit și cuvântul dom, care înseamnă construcție, casa a credincioșilor. Unitatea teritorială, de regulă localitatea, asupra căreia doma/domul își răsfrângea autoritatea religioasă, în Atena antică și în alte câteva state grecești, se numea dimă, iar toți locuitorii acestor dime împreună se numeau demos, adică popor, de unde – democrație, adică puterea demosului.

La fel și cuvântul navă care se întâlnește în denumirea vechiului oraș grec Navpakt, cunoscut de la sfârșitul mileniului al II - lea î.e.n. ca oraș - port unde se construiau nave, și în titlul de navarh purtat de comandantul flotei militare grecești din, cel puțin secolul al VIII - lea î.e.n. este de origine rumânească fiindcă cuvintele navă, a naviga și navigator împreună se întâlnesc numai în limba rumână.

Aici nu putem să nu menționăm că cuvântul navă în limba greacă are altă formă. În Grecia antică, ca și în alte regiuni, atunci când femeile însărcinate decedau cu puțin timp înainte de termenul nașterii, se încerca a salva fătul prin tăierea, spargerea abdomenului deasupra pubisului.

Persoanele născute prin această operație erau considerate ca alese/aleși ai zeilor și supranumite sparte/sparți. Sparta, așa era numele soției regelui grec Lacedemon (lacul demonilor), în cinstea căreia a fost numit cunoscutul oraș - stat antic.

Din această regiune, din Peninsula Balcanică, își trage rădăcinile și Spartac, conducătorul răscăleii sclavilor din Roma antică (73 î.Hr. - 71 î.Hr.).

Cuvintele a sparge și spart în forma aceasta și cu conținutul de a distruge învelișul unui lucru, pentru a extrage conținutul, se întâlnesc numai în limba română.

DEX-ul limbii române ne induce în eroare atunci când ne spune că cuvântul a sparge provine de la cuvântul latin spargere.

În primul rând, grecii antici nu vorbeau limba latină.

În al doilea rând, latinescul spargere are sensul de a răspândi, a difuza, a extinde.

Exemple evidente de prezență a limbii române în Grecia antică ne servesc și alte situații cunoscute dar nevalorificate până în prezent. Așadar, istoricii și lingviștii contemporani ne spun că cuvântul sceptru provine din limba greacă, de la cuvântul skeptron, care, la rândul lui, vine de la skepto, și ar însemna a se sprijini. Analiza izvoarelor scrise în vechime însă, ne permite să afirmăm că acest cuvânt este mult mai vechi și provine de la cuvintele rumânești sub piept (popular, sub chiept). Așadar, din cele mai vechi timpuri, păstorii, crescătorii de vite au utilizat bățul și ciomagul care, alături de alte atribuții, le aveau și pe cele de a-și apăra animalele, de a se apăra de dușmani și în care se sprijineau pe tot parcursul zilei, punându-le sub piept, sub chiept. Acestea, cu timpul, încep a fi înfrumusețate cu creștături, ornamentate cu figuri, împodobite cu anumite lucruri ș.a.m.d., devenind un însemn al persoanei. Altfel spus, acestea nu mai erau simple bețe, ciomege, toiege, ci devin sk(c)eptre, simboluri ale puterii, ale autorității, recunoscute din cele mai vechi timpuri pe un areal destul de vast, practic, la toate popoarele. Cu timpul, sk(c)eptrele au început a fi produse din metale, inclusiv nobile, devenind tot mai rafinate și mai stilate, îmbogățite cu pietre scumpe ș.a.m.d. Sk(c)eptrele au fost preluate și utilizate de unii slujitori ai cultelor și de monarhi. Astăzi cuvântul sceptru, în forme apropiate, se întâlnește în foarte multe limbi, inclusiv, ale unor popoare din Asia (cetro - în cebuană, setro - în filipineză, sceptre - în malaieză ș.a.). Acest cuvânt nu putea să se formeze în limba greacă, fiindcă aceasta nu conține cuvintele sub și piept/chiept în această formă. Aceste două cuvinte în forma dată se întâlnesc numai în limba română, limba primară a civilizației contemporane. Anume acolo s-a și format cuvântul sk(c) ept-ru, de unde mai apoi a fost preluat, transcris ca sceptru și utilizat în limbile inventate mai târziu, inclusiv latina și greaca, și alte comunități.

Spadă - armă de luptă, formată dintr-o lamă dreaptă cu două tăișuri, cu mâner, cu care se poate tăia și împunge (vezi: DEX-ul limbii române). A fost cunoscută din cele mai vechi timpuri la celți, la romani, la greci și la alte comunități antice care vorbeau limba română. Inițial această armă, pentru comoditate, era purtată în spate, de unde i se trage și denumirea spadă. Cuvântul spate în forma dată și cu sensul de parte posterioară a corpului omenesc, de la umeri până la șale (a se vedea: DEX-ul limbii române), se întâlnește numai în limba română. În Rumânia medievală (Bizanț - n.n.), unde toți oamenii vorbeau limba română ca limbă populară, greaca fiind o limbă oficială, vorbită de un număr mic de oameni, au existat câteva funcții de stat - spatarios, denumirea cărora, după cum se vede destul de clar, provenea de la cuvântul rumânesc spadă. Funcția de spătar a fost cunoscută în Evul mediu în Țara Rumânească și Moldova. Așadar, atât arma, adică spada, cât și cuvântul spadă sunt de origine rumânească din cele mai vechi timpuri.

Conform tradiției existente, care ne spune că aproape toate cuvintele rumânești își trag rădăcinile din latină, italiană, franceză, rusă, ucraineană, sârbă, bulgară, germană, turcă, maghiară din oricare altă limbă și nicidecum nu le pot avea pe ale lor proprii, și atunci când a fost necesar să vorbim despre originea cuvântului triumf trebuia să acceptăm cele scrise în DEX-ul limbii române, însă, celelalte surse, care nu pot fi neglijate, nu ne-au permis să facem acest lucru. Curiozitatea acumulată anterior în rezolvarea unor situații similare ne-a determinat să clarificăm lucrurile, cel puțin pentru noi, atunci când vorbim de originea cuvântului triumf. Astfel, am constatat că acest cuvânt, într-adevăr se trage din Grecia Antică, din cele mai vechi timpuri, înainte de apariția limbii latine, și este legat de Dionis, zeul vegetației, vinului, veseliei și fertilității. Acesta, după o expediție militară, de trei ani, efectuată cu succes în India, reîntors în Grecia a propus ca în cinstea victoriei obținute acolo, în fiecare al treilea an, să fie organizate festivități, distracții și competiții sportive. Cu timpul, acest procedeu trienal, în timpul căruia oamenii îl glorificau, îl slăveau pe Dionis, iar el se lăuda, se fălea cu victoria obținută, a dus la îmbinarea cuvintelor trei și fală/a fâli și nașterea/apariția unor noi cuvinte ca triumfal, triumfător, triumf, triumfalnic și altele asemănătoare. Exemplul lui Dionis a fost urmat de alți conducători militari și de state. Aceștia au început a sărbători triumfurile anual sau chiar după fiecare victorie obținută. Mai mult, triumfurile deveneau tot mai diversificate, tot mai solemne, cu scenarii foarte complicate, cu implicarea a sute și mii de oameni, cu cheltuieli enorme de bani. Așadar, triumf, triumfal, triumfător, triumfalnic și toate celelalte cuvinte de acest gen au apărut în urma îmbinării cuvintelor trei și fală/a fâli, unde, dacă nu dorim să acceptăm că ambele, apoi cel puțin a fâli este de proveniență rumânească,

fiindcă acesta în forma dată se întâlnește numai în limba rumână. Deci, cei care aveau în limba lor în timpul lui Dionis, fiul lui Zeus, cuvintele triumfător, triumfalnic, triumf nu puteau fi altcineva decât cei ce vorbeau rumână, altfel spus, decât străstrămoșii rumânilor. Iar, întrucât aceasta, conform legendelor păstrate în lucrările istoricilor antici a avut loc înaintea întemeierii Romei, adică cu și mai mult timp înainte de inventarea limbii latine, concluzia care poate fi formulată, nu poate fi decât una singură - limba rumână este mult mai veche decât limbile latină și greacă.

Fokida (Fokideos), - stat grec. În limba greacă cuvântul foc în forma dată și cu sensul de ardere cu flăcări nu există, el se întâlnește numai în limba rumână. Despre faptul că numele/cuvântul Foc/Foca are sensul arătat mai sus și nu altul ne spune istoricul armean Kirakos Ganzakeți (anii 1203-1271).

Drac - Dracos/Dracon/Dracont (de la rumânescul drac - n.n.) legiutor. În anul 671 î.e.n. a alcătuit primele legi scrise pentru atenieni. Acestea fiind foarte aspre, au fost supranumite/poreclite legi draconice. Cuvântul drac în forma dată și cu sensul de ființă imaginară, întruchipare a spiritului rău, diavol, necuratul, satana, se întâlnește numai în limba rumână.

Temuta (în greacă - Temida, Temis) - zeița normelor morale și sociale. Era reprezentată cu ochii legați, cu o spadă într-o mână și un cântar - în alta. Temuta de la rumânescul a se teme (în limba greacă acest cuvânt are altă formă - n. n.). Temuta însemna că de ea, de regulile pe care ea le apăra, trebuie să se teamă și să le respecte toți oamenii. Cuvântul Temuta/Temida este cunoscut și utilizat încă în perioada miceniană (anii 1550 -1175 î.e.n.).

Apella - așa se numea adunarea populară din Sparta care se convoca la apel, la strigare (un împuternicit trecea pe la casa fiecăruia dintre cei care trebuiau să vină la adunare și-l striga pe nume, făcea apelul - n. n.) și la care participau numai bărbații [1]. Inițial, apella examina toate problemele comunității, inclusiv alegerea conducătorilor de toate rangurile. Candidatul la o funcție sau alta trecea prin fața adunării, iar participanții își manifestau susținerea sau nesusținerea prin strigăte. Se considera ales cel care era aclamat mai puternic. Cuvântul rumânesc a apela în forma dată și cu sensul dat în limba greacă nu exista.

Bula - adunare populară în Sparta. Adunare a bărbaților. Se convoca în perioada inițială a existenței statului spartan (sec. IX î.e.n.- VII î.e.n.). În acele timpuri, cei veniți la adunare, purtau pe cap coarne de bou, mai ales capii familiilor și cei mai viteji, din care cauză și adunarea se numea a boilor, prescurtat - bula. Aici pot fi aduse și alte exemple legate cu cuvântul boul, însă ne vom opri și vom menționa doar faptul că cuvântul boul în forma dată se întâlnește numai în limba rumână și nu provine din limba latină, de la bovis, așa cum ne spune DEX-ul limbii române, fiindcă cuvântul latin în nici un fel nu capătă forma boul. Din contra, și acest mic exemplu ne servește ca argument că limba latină a fost inventată, având ca bază limba rumână.

Eponim (în limba greacă - eponimos) - așa era numit unul din cei zece arhonți (conducători) cu numele cărora erau numiți anii (în anul când arhonte era .../anul lui ...ș.a.m.d.)[4]. Cuvântul eponim reprezintă o formă prescurtată a sintagmei rumânești - el pune nume. Forma aceasta nu există în nicio altă limbă decât în cea rumână.

Făt - acest cuvânt este prezentat de DEX-ul limbii române ca fiind de origine latină. Lucru incorect și fals, fiindcă cuvântul făt cu sens de bărbat tânăr, fără neam, sărac, dar liber este cunoscut în Grecia antică încă din epoca lui Omer/Homer (sec. IX î.e.n.), adică cu mult timp înainte de inventarea limbilor greacă și latină. Către secolul al VII-lea î. e. n., feții alcătuiau o pătură socială destul de numeroasă, iar în secolul al IV-lea î.e.n., aceștia beneficiau chiar de acces la unele funcții de stat. Pe parcursul timpului, au fost cunoscute diferite funcții ocupate de feți printre care: afeții, fesmofeții - membri ai instanțelor de judecată, aflofeții - funcționari cu dreptul de a numi persoanele ce urmau să efectueze liturgiile, agonofeții - responsabili de organizarea jocurilor la înmormântări. Cuvântul făt se întâlnește și în perioada Imperiului rumân (bizantin), adică cu mii de ani mai încoace. Numele făt în componența denumirilor unor funcții se întâlnește până la mijlocul secolului al XV-lea, până la cucerirea Constantinopolului de către turci. Printre acestea cea mai înaltă se considera cea de logofăt, preluată și utilizată multe secole la rând în statele medievale rumânești.. Cuvântul făt în forma dată și cu sensul de tânăr, bărbat tânăr, lipsește în limba greacă. Existența acestuia din cele mai vechi timpuri ne permite să afirmăm că tot de atunci sunt utilizate și celelalte cuvinte din această grupă, ca: fată, fetița, fiu, fiică, fecior, a fâta ș. a.

Știind că în Grecia antică cuvântul rumânesc strat se utiliza din cele mai vechi timpuri, ne-a fost interesant să aflăm de unde se trage cuvântul magistrat și derivatele acestuia. Deschizând DEX-ul, am constatat, după cum era de așteptat, că acesta provine din limba latină, de la cuvântul magistratus. Astfel, magistrat, care însemna membru al corpului judiciar, al conducerii administrative, autoritate publică, mai avea înțelesul de cetățean ales pentru executarea unor im-

portante atribuții de conducere (a se vedea DEX-ul - n.n.). Cuvântul strat, care nu a existat și nu există în limba greacă în forma dată, a fost preluat din rumâna populară și păstrat în componența altor cuvinte, inclusiv în cuvintele stration - (ceea ce însemna ostaș - n.n.) strateg, strategie ș.a. Cuvântul magistrat era utilizat și în Roma antică, de unde a fost luat, împrumutat și de celelalte limbi formate mult mai târziu. Dar cum a apărut acest cuvânt în limba latină? De ce acesta este compus din alte două cuvinte, magi și strat, și ce o fi însemnând fiecare în parte? Explicațiile par a fi următoarele: cuvântul strat, fiind un cuvânt popular, după cum am menționat puțin mai sus, era utilizat atât de cei din Balcani, cât și de cei de pe Peninsula Apenină. Acesta, în afară de faptul că înseamnă, conform DEX-ului, "material, substanță, reprezentată relativ uniform pe o suprafață de altă natură (pentru a o acoperi) sau între alte două suprafețe de altă natură (pentru a le despărți; fâșie de pământ cu cărări pe margini pe care se seamănă legume sau flori ș.a.)", mai înseamnă, "categorie, pătură socială aflată în serviciul statului". Astfel, în Grecia antică, într-o asemenea situație se aflau ostașii, din care cauză au și fost numiți strationi (în limba populară, limba rumână - stratani, cuvânt întâlnit până azi la români ca nume de familie - Stratan, Stratulat, Istrati ș.a.), comandantii cei mai înalți în grad - strategii, iar arta, știința de a elabora și utiliza cu dibăcie mijloacele disponibile pentru a obține un succes, o victorie - strategie ș.a. În ceea ce privește Roma antică, acei care se aflau în serviciul public: consulii, pretorii, tribunii, cenzorii, edilii ș. a. se numeau magistrați, adică mari stratani, mari strationi, oameni aflați în funcții înalte. Cuvântul mare, ca și cuvântul strat, este de origine rumânească. Așadar, cuvintele magistrat, magistratură, maestru, master, strateg, strategie și alte derivate ale acestora sunt de origine rumânească, și nu greacă sau latină, ele fiind mai vechi decât cele grecești și latine.

Turmă - unitate militară de cavalerie alcătuită din 30 - 32 de oameni, cunoscută din cele mai vechi timpuri la romani și la cei din Imperiul Roman de Răsărit, de unde și turmarh, denumire a comandantului turmei. În secolul al X-lea e.n. turmarhul mai putea fi administrator al unei unități administrativ-teritoriale în care era dislocată turma. Cuvântul turmă în forma dată există numai în limba rumână.

Istoricii contemporani scriu că gherousia a fost unul din cele mai vechi organe de conducere la greci și la evrei, dar mult mai răspândită la greci. Cea mai cunoscută gherousie a fost cea din Sparta, care, inițial, a fost alcătuită din 28 de membri cu vârsta de, cel puțin, 60 de ani și doi regi, de unde și, posibil, concluzia de mai târziu că gherousia era un sfat al bătrânilor.

Componenta gherou din cuvântul gherousia (gherou + sia) reprezintă o formă scrisă în limba greacă a cuvântului erou, preluat din rumâna populară.

Sinclitele - sunt cunoscute mai mult ca organe de conducere a orașelor, inclusiv a Constantinopolului, și ca structuri consultative pe lângă împărații Bizanțului. Cuvântul clit din sinclit (sin+clit), utilizat în limbile greacă și latină, reprezintă un cuvânt curat rumânesc, care înseamnă grămadă, movilă, munte de obiecte omogene, însă, atribuit persoanelor, înseamnă bărbat puternic, voinic.

Toți știu că Imperiul Bizantin s-a constituit la sfârșitul secolului al IV-lea e.n., în urma dezembrării Imperiului Roman și a existat până în anul 1453, când a fost cucerit de turci, dar foarte puțină lume cunoaște că în toată această perioadă acest stat, practic, nu s-a numit, nu a fost numit Bizanț sau Imperiu Bizantin. Acest termen a început a fi utilizat peste o sută de ani după căderea Constantinopolului și dispariția statului, mai exact, din anul 1557, atunci când istoricul german Hieronymus Wolf a folosit noțiunea de Imperiu Bizantin pentru a deosebi istoria antică romană de istoria medievală greacă. Preluată și de ceilalți istorici europeni, cărora în cea mai mare parte le convenea denumirea statului, aceasta a prins rădăcini atât de adânci încât astăzi nimeni nu mai pune la îndoială prezența în istorie a unui asemenea stat cu o asemenea denumire. Dar care, totuși, a fost denumirea adevărată a acestui stat? În actele oficiale, în izvoarele scrise acolo, statul despre care vorbim și care a lăsat în istoria omenirii o urmă destul de importantă era numit Rumânia, prescurtat Rum, iar pe cetățenii săi, corespunzător îi numea rumâni sau rumi, cuvântul provenind de la numele zeiței Rumâna (rumân - culoare roșie aprinsă, trandafirie), care din cele mai vechi timpuri, în rând cu alte lucruri, era venerată pe întreg arealul Asiei Mici, Peninsulei Balcanice, nord-vestul Mării Negre și Peninsulei Apenine, ca ocrotitoarea tuturor copiilor nou-născuți. Aceasta era reprezentată ca o femeie tânără, îmbrăcată în roșu, trandafirii, ținând un prunc în brațe. Toți bărbații și toate femeile, toată lumea, toți erau considerați copii ai zeiței Rumâna și, alături de numele comunității/statului în care trăiau (roman, trac, get, pont ș.a.m.d.), îl mai purtau și pe cel de rumân/rum. Statele și comunitățile se modificau, dispăreau, apăreau altele noi, însă numele inițial de rumân/rum, transmis din generație în generație, rămânea neschimbat. Aceste neclarități își găsesc explicație în interesele comunităților mari care au clădit istoria după

propria lor viziune și dorință. Astfel, în același timp când rumânii din Constantinopol își numeau statul Rumânia, comunitățile europene, mai exact istoricii europeni continuau cu înverșunare să-i numească romani, bizantini, greci, numai nu rumâni. DE CE? Fiindcă aveau interes. Nouă nu ne rămâne altceva decât să restabilim adevărul istoric, în speranță că timpurile se vor schimba și că acest adevăr nu va mai supăra pe nimeni.

BIBLIOGRAFIE

1. Апелла. <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
2. Дионисий Галикарнасский. Римские древности. Кн.2, VIII. <http://simposium.ru/ru/node/>
3. Ленская В.С. Афинский род Кодридов//Вестник древней истории. 2003, nr.3.<https://ru.wikipedia.org/wiki/>
4. Эпоним. <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.

THE USE OF PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES IN THE CZECH REPUBLIC

UTILIZAREA SERVICIILOR DE ADMINISTRARE PUBLICĂ ÎN REPUBLICA CEAHĂ

*Bernard NEUWIRTH,
Brno University of Technology, Faculty of Business
and Management, Czech Republic*

SUMMARY

The use of public administration services is connected primarily with the organization's efforts to do the right things correctly (the concept of Good Governance) in a qualitative, efficient and simple manner. The paper describes and evaluates the current situation and shows possible views on the future use of services in the public administration. The main goal was to focus on the analysis of the use of services in public administration in the Czech Republic and the possible motivations and obstacles related to increasing their number. In conclusion, several factors are mentioned that could, in our opinion, facilitate the use of services in the public administration environment.

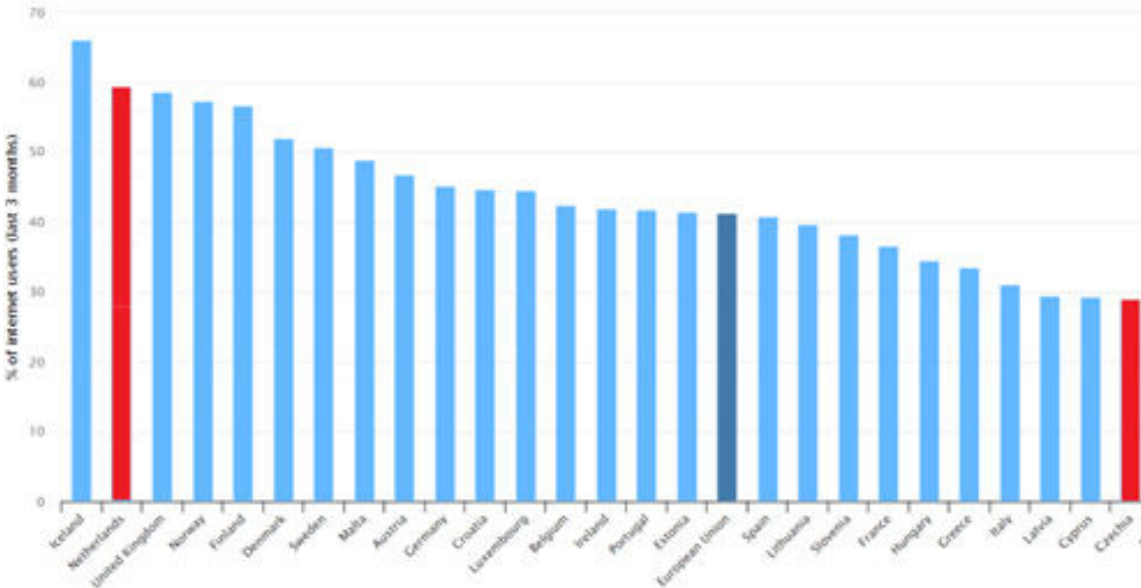
Keywords: e-Government, public services, transparency, indicator.

Introduction. Due to the expansion of the Internet as a means of communication and the changing requirements and expectations of citizens, the public administration also had to adapt. The political expression of these efforts in the last few years is usually found in documents that work with the term e-Government or e-Governance. E-Government hides two terms „electronic”, which describes the tools used (ICT), similar to the well-known word e-mail and „Government” represents the level of governance, regardless of whether it is the central level, or lower levels, created by decentralization. The idea of the so-called eGovernment is the administration of public affairs using modern electronic tools, thanks to which the public administration will be friendlier, more accessible, more efficient, faster and cheaper (MVCR, 2021). Quality is understood as a property or a set of properties that give a product the ability to meet customer requirements. Customer requirements can be assessed both in general (e.g. declaring compliance with regulations that ensure safety and protection of life, health and property of citizens) and from the perspective of a specific customer assessing (e.g. product / service parameters, service availability, choice of communication means between the organization and the customer) (Vrábková, 2012).

We can understand quality as the provision of standard services and their improvement. The standard service meets the requirements for: availability, trustworthiness, usability, transparency, security, collaboration and sharing, sustainability, technology neutrality (Kárník, 2016). Customers can be understood in public administration from two perspectives. One view designates as clients of authorities, citizens, resp. other public administration organizations in the position of external customers. From the second point of view, the employees of the organization / management of the organization can be understood as customers, from the position of internal customers. Both views on public administration customers are very important and it is not possible to limit oneself to only one of them. Quality in public administration can be expressed by the degree of fulfilment of justified requirements of customers for the required public service or requirements of citizens for the quality of life in each municipality, region (Půček, 2005). The participants in the proceedings and the applicants expect timely and correct settlement (without procedural errors). Citizens expect an increase in the quality of life in their region. Public services are provided in the public interest. The eligibility of requirements is based on laws, norms, and standards. The legitimacy or ineligibility of citizens' demands for quality of life is limited by the legitimacy of other citizens' demands, financial and other resources available, legal norms and principles of sustainable development (Not every municipality may have a school, hospital, authority with higher powers) (Ochrana and Půček, 2011)

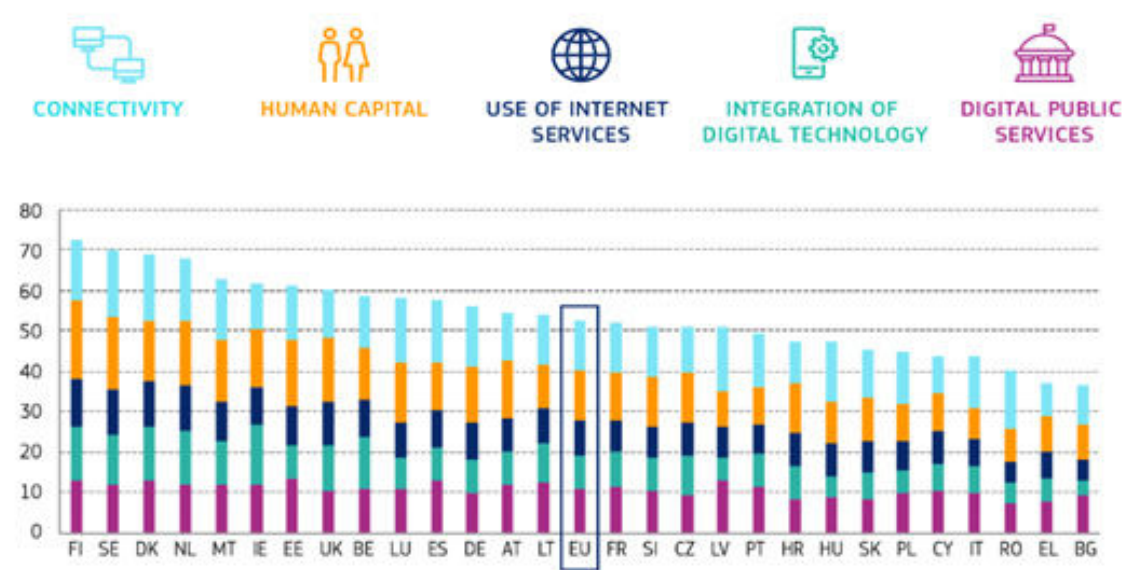
Analysis of the current state. Prerequisite for the use of eGovernment services is the knowledge of the population in the digital environment. The following graph will give us a look into this area.

Figure 1. Percentage of people with higher than basic digital skills.



The graph shows that the number of people in the Czech Republic with higher than basic digital skills does not even reach the average of the European Union. However, digital skills are one of the basic preconditions for the further development of self-management services. The Digital Economy and Society Index (DESI) is a composite index that summarizes relevant indicators of Europe's digital performance and monitors the development of EU Member States in digital competitiveness. The index addresses five areas of digitization: connectivity, human capital, internet use, digital integration and digital public services.

Figure 2. The Digital Economy and Society Index.



The Czech Republic is now on the 17th place (it has improved by one place year-on-year). It can be said that according to these indicators it is at the EU average. However, there is still considerable room for improvement in many of the areas monitored.

e-Government indicators. The eGovernment State of Play assessment was compiled by the European Commission as part of the eGovernment Benchmark report.

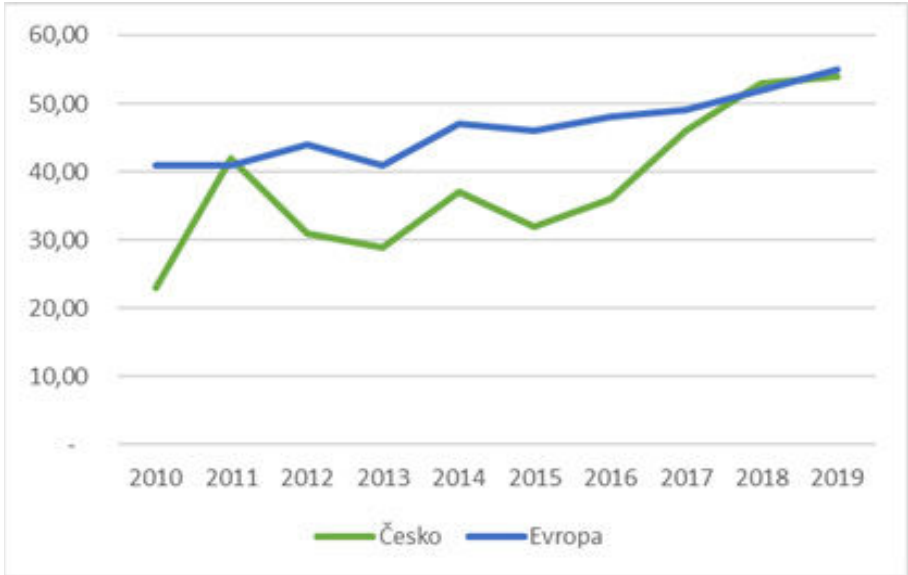
Figure 3. e-Government indicators.



The evaluation consists of several sub-criteria. In particular, the extent to which government services are provided online and how users, provided in this way, are perceived by their users, (User Centricity) is monitored. From this point of view, with its result of 80, the Czech Republic ranks below the average of the European Union, which is 86.5. Another evaluation criterion is transparency (Transparent Government), which monitors in particular the transparency in the provision of services, the transparency of public organizations and the transparency in the handling of personal data. In this area, the Czech Republic gained 64, which is again a slightly below-average result (EU average 65.6). Another criterion is Cross Border Mobility, which monitors the extent to which eGovernment services are available to EU citizens abroad. In this, the Czech Republic was evaluated with an average result of 48 and 66, which is only slightly below the EU average of 50.8 and 67. The last criterion is the so-called key assumptions (Key Enablers). This means the basic technical solutions available online, such as electronic identification (eID), electronic documents (eDocuments), authenticity of information sources, electronic custody (eSafe) and the use of the Single Sign On (SSO) principle. From the point of view of key indicators, the Czech Republic, with its result 56, occupies a below-average position within the EU (average value 61.4).

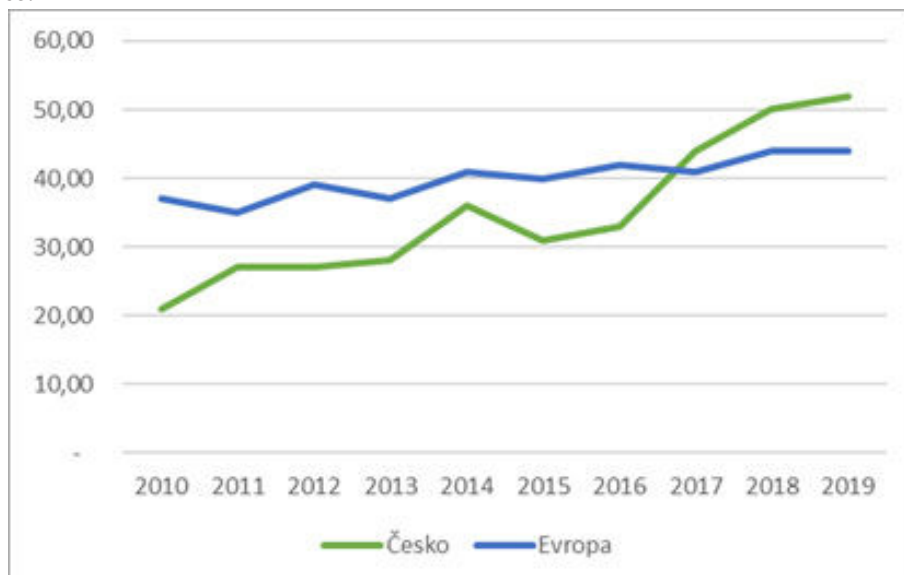
Interaction with public authorities. The graph shows that, in the use of electronic public administration by citizens for communication with public administration bodies, the CR reached the European average in 2018 and this trend is still maintained.

Figure 4. Percentage of individuals using the internet for interacting with public authorities.



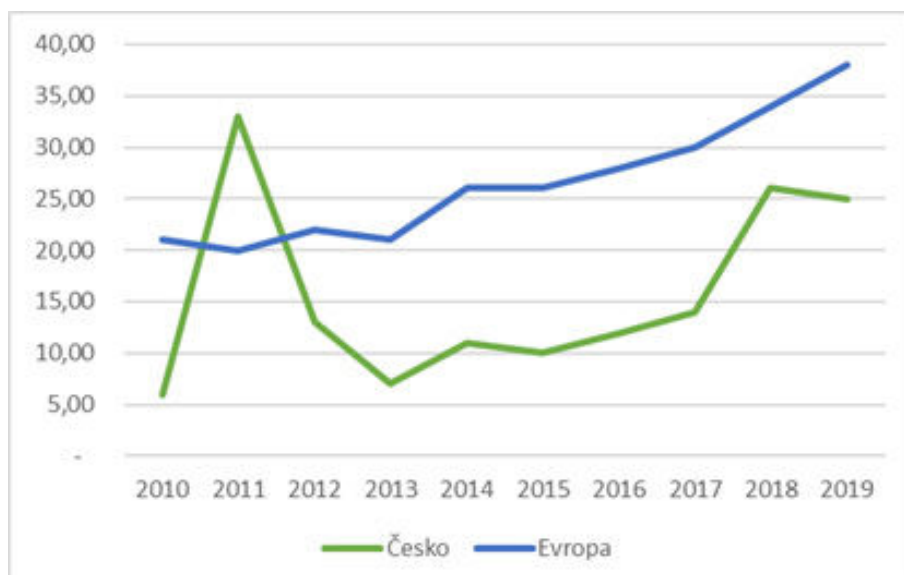
The chart shows that the citizens of the Czech Republic have rapidly increased this trend since 2016. It can be said that in this indicator the Czech Republic is slightly above the average of the European Union countries.

Figure 5. Percentage of individuals using the internet for obtaining services from public authorities.



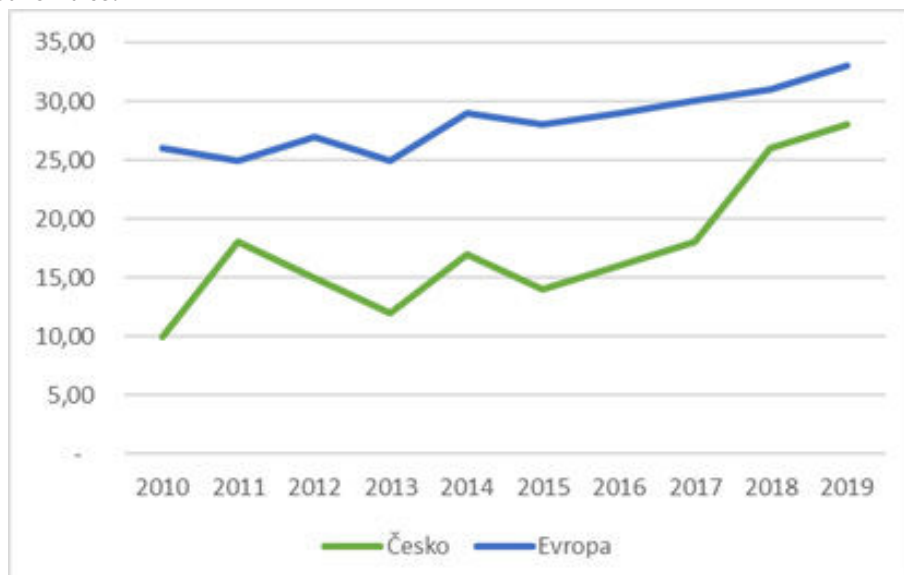
There was a large fluctuation in this indicator in 2011, which was probably caused by a population census. Since 2013, the trend has been rising slowly again. In the long run, however, it is well below the average of European countries. The possibilities for electronic submission of applications and completed forms in the Czech Republic are still very limited in recent years. In 2021, we expect a significant increase in this indicator due to the population census, which this year takes place almost only electronically. The introduction of the eSick service (it is one of the components of eHealth) in 2020 could also contribute to the further positive development of this indicator. With the use of this service, there is no need for paper communication between doctor, employer and social security administration in case of illness.

Figure 6. Percentage of individuals using Internet for sending filled out forms to public authorities.



Only a quarter of the population of the Czech Republic uses public administration information systems to download official forms and documents. However, this indicator has an increasing tendency, and we believe that its further growth can be expected already in 2020.

Figure 7. Percentage of individuals using the Internet for downloading official forms from public authorities.



The positively perceived step is the approval in 2021 of legislation enabling the use of banking identity. This was used by banks, which already allow you to use your bank identity to sign up for available eGovernment services in the Czech Republic. We expect that this step will contribute to increasing the use of electronic public administration services in the Czech Republic.

We believe that the development of the situation with COVID - 19 can also help speed up the implementation of eGovernment services and at the same time reduce the bureaucratic burden on EU citizens.

The ideal situation in which the European Union is heading is that in 2030, its citizens will be able to solve everything through the online portals of all their countries.

Conclusion. Interest in e-Government services in the Czech Republic is rising and the Czech Republic, compared to the European Union, has not lagged significantly behind the average in recent years.

Requirements for the quality of public administration are constantly increasing. Emphasis is placed on improving services for both external and internal customers of public administration. For many citizens (after previous experience), visiting public institutions is not exactly a pleasant affair. You can still find reluctance, unnecessary bureaucracy, and sometimes even an official's inability to resolve the situation. The customers expect their problems to be solved quickly, correctly and involve only the least possible contact with the institutions. The quality of public services has increased in recent years. However, there still remains considerable room for their improvement.

We believe that one of the problems is the acceptance of online services by the public. Although some services are offered online, the public still prefers to use the service through physical contact with an official. However, the above graphs show a growing trend of public interest in online services. Due to the current pandemic, it is expected to increase more. Thus, it can be said that the limitations associated with COVID-19 may have been a motivating factor for some people to use the online services.

The introduction of the use of banking identity could also have a positive effect on the expansion of eGovernment services. Many services will simply be able to be actively used to avoid the need to visit institutions for certain reasons.

In our opinion, the Czech Republic would also be helped by enough personalities at the governmental and non-governmental level, in regions and municipalities, who understand the important role of expanding online public administration services in society and who will work to promote them in the future.

BIBLIOGRAPHY

1. MVCR. Co je eGovernment. . Available at: <https://www.mvcr.cz/clanek/co-je-egovernment.aspx> (cit. 2021-03-10).
2. Eurostat. Individuals using the internet for interacting with public authorities. http://apps-so.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_bde15ei&lang=en (cit. 2021-03-13).
3. European Commission. eGovernment Benchmark 2019. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people> (cit. 2021-03-13).
4. European Commission. The Digital Economy and Society Index. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi> (cit. 2021-03-13).
5. MVCR. Portál občana, 2021. <https://www.mvcr.cz/clanek/portal-obcana.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d> (cit. 2021-03-04).
6. Vrabková, I. Perspektivy řízení kvality ve veřejné správě. 2012. ISBN: 978-80-248-2939-5.
7. Kárník, J. Procesní řízení a e-Government. <http://www.kvalitavs.cz/wp-content/uploads/2016/09/35-Jiří-Kárník---Procesní-řízení-a-eGovernment.pdf> (cit. 2021-03-13).
8. Půček, M. Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 104 s. ISBN 80-239-6154-3.
9. Ochrana, F. And M. Půček. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration. Praha: Kluwer, 2011, 248 p. ISBN 978-80-7357667-7.

PROCESUL DECIZIONAL ADMINISTRATIV ÎNTRE ABORDĂRILE NORMATIVĂ ȘI DESCRIPTIVĂ: REFLECȚII ANALITICE

ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING PROCESS BETWEEN NORMATIVE AND DESCRIPTIVE APPROACHES: ANALYTICAL REFLECTIONS

Oleg SOLOMON,
doctor în științe administrative,
Ministerul Apărării

SUMMARY

Currently, the public administration faces complex, unstructured and unregulated socio-economic problems. The decision-making solutions applied to these problems no longer produce the expected results, thus perpetuating them from one government to another. The methods used to identify solutions also do not help to identify the most rational decisions. Therefore, there is a need to review the ways in which decision-making processes and decisions are carried out. Thus, in this article, we will investigate the decisional models representative of the normative and descriptive approaches in order to identify the most efficient and suitable models, which could contribute to solving current and future problems, subsequently raising the administrative quality.

Keywords: public administration, approach, decision-making process, decisional approach, decision-making models, decision, decision-maker, alternatives, selection, rational, criteria, efficient, qualitative, modernization.

1. Aspecte introductive. Complexitatea și dinamismul vieții sociale, cerințele continue și ridicate ale cetățenilor, austeritatea resurselor publice, precum și ritmul accelerat de dezvoltare a cunoștințelor și tehnologiilor informaționale constituie factorii ce invocă consolidarea capacității decizionale a autorităților publice administrative și modernizarea continuă a sistemului administrativ. Activitatea instituțional-funcțională a acestora reprezintă o agregare a tuturor deciziilor adoptate și implementate. Astfel, pornind de la ideea enunțată, constatăm că eficiența și eficacitatea activității administrative este în raport de dependență cu calitatea deciziilor adoptate și implementate.

Așa dar, în articolul în speță vom cerceta interferențele dintre procesul decizional administrativ (în continuare PDA) și modelele decizionale reprezentative abordărilor normativă și descriptivă. Ulterior, vom determina modelele decizionale care se pretează cel mai bine cu scopul și activitatea autorităților administrative în vederea modernizării acestora și racordarea la principiile europene de administrare.

Modelele decizionale rațional-comprehensiv, mixt de scanare, antreprenorial, planificării formale comprehensive, utilității așteptate, probabilității, teoria Bayes fac parte din categoria abordărilor normative, și mai sunt denumite modele predictive sau de optimizare a rezultatelor [1, p.64]. În centrul acestora se află omul rațional. Modelele decizionale normative sunt fundamentate pe premisa că oamenii acționează rațional, generând și selectând într-o manieră logică, acel curs al acțiunii, care maximalizează rezultatele. În cadrul PDA care se desfășoară prin prisma modelelor normative, decidentul rațional face apel la obiectivitate și cauzalitate, iar deciziile acestuia sunt bine fundamentate. Modelele normative determină decidenții să se concentreze asupra elementelor importante ale problemei decizionale, încurajează descoperirea și cercetarea informațiilor și datelor necesare pentru evaluarea tuturor alternativelor, solicită judecata de valoare a decidenților. În cadrul acestora, decidentul este impus să ia în considerare un număr mare de criterii, cu scopul de a selecta acel curs al acțiunii, care generează rezultate maxime [1].

În cadrul abordării decizionale descriptive reprezentată de modelele raționalității limitate,

incremental, tip „ladă de gunoi”, echilibrului punctual, și bazat pe reguli decidentul adoptă o atitudine subiectivă și emoțională în raport cu procesul de elaborare și fundamentare a deciziilor [1, p.64]. Atenția decidentului este una secvențială, îndreptată pentru identificarea unui curs de acțiune suficient de bun, dar nu neapărat cel mai bun. Odată cu identificarea unui curs de acțiune satisfăcător, căutarea altor soluții potențial mai bune încetează. Decidenții abordării descriptive, folosesc reguli intuitive stabilite pe baza experienței și aplică raționamente euristice, care reflectă expresia intuiției verificate de practica vieții. Testarea cursurilor alternative de acțiune se face în baza unui număr redus de criterii, sau chiar pe baza unui singur criteriu [1]. În cadrul abordării descriptive, PDA se prezintă așa cum se realizează el în activitatea practică a autorităților, pe când în cadrul abordării normative acesta este reprezentat așa cum ar trebui să se desfășoare în practica activității administrative, pentru a produce decizii eficiente și eficace [2, p.233].

2. Modele decizionale reprezentative abordărilor normativă și descriptivă. Prin urmare, vom supune procesului de analiză modelele decizionale cele mai reprezentative abordărilor decizionale expuse, cu referință la modelele rațional-comprehensiv, rațional limitat, incremental și mixt de scanare.

Vom începe cu teoriile raționaliste, care își au originea în raționalismul iluminist și în cel pozitivist, curente care promovau ideea conform căreia, problemele societății umane trebuie și se pot rezolva într-o manieră științifică, prin colectarea întregii cantități de informație disponibilă despre problema abordată, prelucrarea acesteia și selectarea celei mai eficiente soluții. Cu referință la lucrările cercetătorilor în domeniu [3], [4], [5], [6], [7], [8, p.158], [9, p.305] putem constata că modelul rațional sau rațional-comprehensiv de luare a deciziilor este apreciat ca modelul ideal, care presupune existența unui „individ rațional” ce parcurge etapele de stabilire a unor obiective de soluționare a problemei, de analiză și inventariere a tuturor posibilităților de realizare a obiectivelor, de anticipare a tuturor consecințelor și posibilităților producerii acestora, precum și selectarea alternativei care produce cel mai eficient rezultat în raport cu resursele alocate [10, p.61,197].

Modelul decizional rațional-comprehensiv începe să se năruiască în momentul în care se confruntă cu viziunea pluralistă a grupurilor de interese multiple și complexe, care se află în raport de emulație pentru supremația decizională [11, p.272].

În mediile organizaționale publice obiectivele nu sunt întotdeauna foarte clar conturate, decidenții nu dispun de întreaga gamă de informație necesară elaborării variantelor decizionale, de cele mai multe ori ei nici nu cunosc toate alternativele decizionale, iar situațiile de certitudine sunt puține în comparație cu cele incerte și greu de previzionat. Astfel, pentru a apropia modelul decizional rațional-comprehensiv de activitatea empirică care predomină în lumea reală a administrației publice, au fost întreprinse încercări pentru a modifica conceptul de raționalitate.

Cea mai reușită modificare a modelului rațional-comprehensiv a fost realizată de către părințele teoriei decizionale H. Simon. Potrivit acestuia cei care decid asupra politicilor publice nu sunt în același timp raționali și comprehensivi. Chiar dacă alegerile sunt raționale, aceasta nu înseamnă că ele satisfac cerințele aspre impuse de modelul comprehensiv. Cei care se află în situația de a decide, sunt limitați în activitatea lor de circumstanțele și mediile în care se pregătesc deciziile [1] și în care se creează cadrele decizionale. Structurile organizaționale, procedurile adoptate în cadrul acestora, precum și cultura organizațională promovată, determină anumite stiluri de a lua deciziile. Constrângerile de timp, împiedică de multe ori decidenții în căutarea mai multor alternative între care să se facă alegerea. Opțiunile ideologice și setul de valori pe care le împărtășește decidentul, la fel influențează actul decizional. Ca urmare, susține H. Simon, omul este rațional doar că raționalitatea lui este una limitată [1, p.66], [3], [5], [6], [7], [9, p.305], [11, p.272], [12, p.361], [13]. Modelul raționalității limitate rezultat din pledoariile lui H. Simon mai este cunoscut și drept modelul organizațional [3]. Astfel, similar modelului „omul economic” din teoria clasică economică, care este complet rațional, H. Simon creează modelul decizional „omul satisficient”, care este limitat cognitiv și analitic, și care acceptă alternative satisfăcătoare și suficiente.

H. Nicolas pornind de la ideea că puterea de judecată a minții umane este limitată la planuri mici și simple în comparație cu vastitatea și complexitatea teritoriului acoperit de problemele pe care mintea umană ar trebui să le înțeleagă și să le rezolve, la fel consemnează judecata limitată a speciei umane [14, p.218]. Comportamentul rațional limitat nu contribuie la maximizarea rezultatelor obținute, ci este mai degrabă un model satisficient. Termenul „satisficient” combină cele două condiții ale raționalității limitate, și anume condiția de satisfacere și condiția de suficiență. Un proces decizional este satisficient, atunci când decidentul identifică acele alternative care sunt satisfăcătoare și suficiente pentru a realiza scopul și obiectivele PDA.

Totuși, cercetătorul Ch. Lindblom, consemnează în lucrările sale de referință că factorii de decizie elaborează decizii printr-un proces de efectuare a unor comparații succesive limitate cu deciziile adoptate anterior, cu care aceștia sunt familiarizați, astfel încât deciziile luate diferă foarte puțin de cele deja existente, iar schimbările status quo-ului sunt de natură incrementală. Această afirmație a constituit temelia modelului incremental de luare a deciziilor [5, p.160], [6], [9, p.305], [13]. În literatura de specialitate modelul mai este cunoscut ca abordarea politică, modelul creșterii sau al dezvoltării [16] și modelul adaptiv [17, p.275].

Incrementalismul se soldează cu creșteri minore chiar dacă procesele decizionale sunt incoerente și necoordonate. Modelul se axează mai mult pe evitarea disfuncționalităților prezente, și mai puțin pe realizarea obiectivelor decizionale definite, ceea ce înseamnă că multe aspecte ale problemei abordate rămân nesoluționate [11]. Deciziile obținute în rezultatul desfășurării PDA incremental sunt modificate continuu în timp, iar problemele sociale pentru care au fost luate deciziile, se remediază în mod perpetuu în detrimentul unor rezolvări complete și definitive [7], [15], [16], [17]. Astfel, stabilitatea este favorizată în detrimentul schimbării [8]. Diversitatea obiectivelor și intereselor din cadrul autorităților publice, conduce la necesitatea desfășurării negocierilor între grupurile de interese. Alternativa decizională care satisface interesele și expectativele grupurilor participante la PDA, este predilectă în detrimentul altei alternative decizionale mai eficiente.

Modelul este centrat pe generarea soluțiilor „reactive” la problemele apărute, în detrimentul unei abordări „proactive”, care să identifice alternative previzionare.

Modelul este criticat pentru caracterul său conservator ce respinge schimbarea și inovația, precum și pentru natura nedemocratică a acestuia în sensul că procesul luării deciziilor se limitează la negocierile din cadrul grupurilor de interese. Stabilitatea societală, nivelul ridicat al culturii de purtare a negocierilor, precum și maturitatea clasei administrative reprezintă elementele ce influențează buna funcționare a modelului [13], [17].

Pornind de la limitele modelelor incremental și rațional, cercetătorul A. Etzioni, a elaborat modelul mixt de scanare, cu scopul de a contracara lipsurile celor două modele prin combinarea unor elemente ale acestora [8, p.163], [13], [16]. Raportul elementelor celor două modele care urmează a fi combinate pentru desfășurarea și realizarea PDA se află în dependență de natura problemei decizionale. Cu cât natura problemei este mai complexă, iar alegerea implicată este mai strategică, cu atât abordarea rațional-comprehensivă este mai recomandată. Însă dacă situația problematică dispune de o natură mai pragmatică, mai structurată, și mai operațională, cu atât mai verosimilă este abordarea incrementală.

Deci, pentru construirea unui amestec decizional reușit, factorii decizionali trebuie să înțeleagă foarte clar și exact ce tip de decizie urmează a fi adoptată, una fundamentală care are în vedere schimbări societale majore, sau una ordinară și structurată [7], [5], [16]. Modelul recunoaște importanța inovației pentru reușita deciziilor, spre deosebire de cel incremental, fără a impune cerințele utopice prescrise de modelul rațional [8], [13].

Așadar, potrivit modelului mixt de scanare, autoritățile administrative în funcție de situația decizională ce urmează a fi abordată și decizia ce trebuie să rezulte din aceasta, pot selecta elementele necesare din cadrul celor două modele decizionale (rațional și incremental) pentru a construi un model nou, care să fie pertinent situației respective. Această abordare inovativă oferă entităților publice posibilitatea de a fi flexibile în actul decizional și subsecvent, de a adopta acel curs decizional, care se pretează cel mai bine cu respectivul context decizional. Acceptarea inovației de către model, de asemenea permite autorităților publice ca acestea pe lângă agregarea celor mai reușite elemente să utilizeze și alte paradigme decizionale, care ar ridica nivelul de eficiență al PDA, și în final ar determina modernizarea administrației publice.

3. Concluzii. Modelul rațional-comprehensiv reprezentativ abordării normative, în centrul căruia se află omul rațional, care prin profunzimea și exhaustivitatea acțiunilor de cercetare și analiză maximizează rezultatele procesului decizional este cel mai recomandat activității administrative în contextul imperativului de modernizare continuă a acesteia.

Însă, în circumstanțele deficitului temporal din cadrul autorităților administrative, mediului organizațional conservator, intereselor multiple și asimetrice, capacităților cognitive limitate, celerității așteptate în adoptarea deciziilor modelul rațional-comprehensiv nu poate fi aplicat, astfel fiind indicate modelele raționalității limitate, incremental sau mixt de scanare. Tipul sau categoria deciziei așteptate, caracterul sau natura decidentului la fel trebuie luate în considerare la momentul selectării modelului sau modelelor decizionale. Or în cazul unei decizii operaționale sau în cazul unui decident colectiv modelul rațional-comprehensiv nu se justifică.

Totodată, instruirea continuă a personalului cu atribuții decizionale, inovarea metodologiei de desfășurare a procesului decizional, transparentizarea și implicarea cetățenilor în adoptarea deciziilor reprezintă elementele ce contribuie la ridicarea calității decizionale, și subsecvent, la modernizarea administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Hîncu D., Ene N. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: Lumina Lex, 2003, 350 p.
2. Burduș E., Căprărescu Gh. Fundamentele managementului organizației. București: Economică, 1999, 512 p.
3. Băcanu B. Organizația Publică: teorie și management. Iași: Polirom, 2008, 350 p.
4. Brătianu C. Management și marketing. Curs universitar. București, 2007.
5. Miroiu A. Introducere în Analiza Politicilor Publice. București: 2001, 324 p.
6. Preda M. Comportament organizațional. Iași : Polirom, 2006, 249 p.
7. Dunn W. Analiza politicilor publice. Iași: Polirom, 2010, 507 p.
8. Howlett M., Ramesh M. Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor. Chișinău: Epigraf SRL., 2004, 272 p.
9. Nilsson M., Dalkmann H. Decision making and strategic environmental assesment. In: Journal of Environmental Assessment Policy and Managment, vol. 3(3), 2001, p.305-327.
10. Simon H. Comportamentul administrativ (Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative). Chișinău: Î.E.P. Știința, 2004, 300 p.
11. Zlate M. Tratat de psihologie organizațional-managerială. Iași: Polirom, 2007, 673 p.
12. Johns G. Comportament organizațional. Înțelegerea și conducerea oamenilor în procesul muncii. București: Economică, 1998, 633 p.
13. Junjan V. Modele cantitative de luare a deciziei. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2002, VIII, p. 61-71.
14. Nicolas H. Administrație publică și afaceri publice. Chișinău: Cartier, 2005, 1156 p.
15. Androniceanu A. Management public. București: Economică, 1999, 240 p.
16. Matei L. Managementul public. București: Ed. Economică, 2001, 440 p.
17. Vlăsceanu M. Psihologia organizațiilor și conducerii. București: Paideia, 1993, 369 p.

RISK-ORIENTED APPROACH IN THE SYSTEM OF CORPORATE MANAGEMENT AS ONE OF THE METHODS OF STATE SUPERVISION IN THE CONTEXT OF WORLD STANDARDS IMPLEMENTATION

ABORDAREA ORIENTATĂ PE RISCURI ÎN SISTEMUL DE MANAGEMENT CORPORATIV CA UNA DIN METODELE DE SUPRAVEGHERE A STATULUI ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII STANDARDELOR MONDIALE

Iryna LYKHOVIDOVA,

*postgraduate student of the Department of State Science and Law,
Odessa Regional Institute of Public Administration of the
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine,
National Securities and Stock Market Commission, Ukraine, Odessa*

SUMMARY

The article deals with defining the role of state regulation in the corporate sphere by considering the system of risks and summarizing the negative effects caused by abuse, manipulation, unfair and illegal actions in the market. It is noted that good governance helps to strengthen trust in the company, increases its competitiveness, efficiency and growth. Therefore, it helps attract foreign investment and is the basis for innovative development of the state. Besides, the system and monitoring of risks in the corporate sphere are considered; emphasis is placed on the approach based on risk assessment. Thus, the article proves the need for state supervision in the field of corporate relations and considers ways to improve state regulation of this area of relations by introducing a risk-based approach to the corporate management system.

Keywords: *corporate management, proper management, state regulation and supervision, risk-oriented approach, investor protection, financial market, professional participants, financial monitoring, prudential supervision.*

Problem statement. One of the main factors influencing the successful operation of the company is the possibility of its access to investment resources. At the same time, a company cannot rely on investor confidence and external financing if it does not take measures to implement effective corporate management, namely, proper protection of investors' rights, reliable management and control mechanisms, openness and transparency in its activities. The formation of such a model means creating conditions for internal corporate conflicts and violations of the rights of small shareholders.

These problems require the improvement of legal regulation in this area. Regulatory change, which considers international experience in overcoming and preventing crises, various types of risk management, which has a risk-oriented approach to corporate management, is a prerequisite for creating effective capital markets and regulated markets in Ukraine with a reliable security system for investors.

Analysis of recent publications on the issues and identification of previously unresolved parts of the general problem. The topic of state regulation of corporate management is currently relevant, as discussions are still ongoing on this issue. In this regard, there is a need to study the existing risks in the corporate sector and prove the feasibility of state supervision in this area of relations to protect investors.

The purpose of the article is to define the concept of 'corporate management', examine the proper system of corporate management, find out the importance of corporate management for the state, consider the essence of a risk-based approach, identify the set of risks and their negative

effect, in the case of abuse, manipulation, unfair and illegal actions in the market, determine the role of public administration in the field of corporate relations and note the need for state supervision over this area of relations.

Presentation of the main research material. The role of the state in the processes of creating, regulating and optimizing the activities of the corporate sector of the economy is manifested in the fact that on the one hand, the state acts as a kind of regulator of its activities, applying various forms and methods of regulatory influence, and on the other hand, it acts as a subject of corporate relations and a powerful shareholder and investor.

The relations between the state and the corporate management system are reciprocal and multilateral. Thus, from the point of view of S. Rumiantsev, the state has a significant impact on the level of development of the corporate management system, and the existing system of corporate relations in the country, in turn, affects the economy and, accordingly, the state as a whole [13, P. 9].

Today, many countries and Ukraine see corporate management as an integral part of market reforms, a condition for private business development, and a means of increasing competitiveness in international markets and improving economic performance in general, as one of the ways out of the financial crisis [12, P. 239]. K. Rovynska's statement most accurately conveys the main purpose of state regulation of this area of government. O. Babchynska emphasizes that understanding the nature and features of the transformation of the corporate relations system in Ukraine in the general context of global transformation is necessary to develop an effective corporate policy and development strategy of joint-stock companies and corporate structures, which are the main component of Ukraine's production potential and development of directions of the state strategy for the development of the corporate sector of the country as a whole [1, P. 217].

In our opinion, corporate management is a set of relationships between all recognized stakeholders that are based on certain principles (codes) and legislation and aim to ensure a balance and consider the interests of all participants in corporate relations and the effective operation of the company.

Thus, according to the Principles of Corporate management, the importance of corporate management for the state is due to its impact on the social and economic development of the country through:

- Promoting the development of investment processes, ensuring confidence and increasing investor confidence;
- Improving the efficiency of capital use and activities of companies; and
- Considering the interests of a wide range of stakeholders, which ensure the implementation of activities by societies for the benefit of society and the growth of national wealth [9].

The Corporate management Code stipulates that good corporate management is not limited to the relationship between investors and managers, but also considers legitimate interests and active cooperation with stakeholders who have a legitimate interest in the company's activities (employees, consumers, creditors, state, and public, etc.) [11]. This is because the company cannot exist independently of the society in which it operates, and the ultimate success of its activities depends on the contribution of all stakeholders. The presence of an effective corporate management system, following the principles of corporate management, increases the cost of capital. Companies are encouraged to use resources more efficiently, which creates the basis for growth [6]. Also, according to O. Polinkevych, successful corporate management helps to improve liquidity, solvency, financial stability and profitability of enterprises, their innovation capacity, and attracting foreign investment. It is the basis that provides innovative development of the state [4, P. 191]. At the same time, S. Korobka argues that the improvement of corporate management helps to increase the efficiency of organizations and expand their access to external sources of funding, which is one of the conditions for sustainable economic growth [3, P. 82]. Thus, a proper system of corporate management allows investors to be confident that the company's management uses their investments wisely for financial and economic activities and thus increases the value of the share of investors in the company's share capital. At the same time, the state can identify the 'integrity' and the law-abiding nature of a participant in the economic sector by the criterion 'level of good corporate management'. In our opinion, the state, whose economy directly depends on the achievement of the ultimate goal of the economic sector, can be considered one of the external 'stakeholders'.

Today, the risk remains an inevitable companion of corporate activity, because any company seeking to obtain the maximum possible profit in certain circumstances is exposed to risks in its activities. To solve the problem of risk management it is necessary to develop sufficiently effective

and transparent systems of control over financial stability, which would be based on research on the study of risk areas of companies, effective methods of analysis, control, assessment and monitoring of risks and adequate management systems. A risk-based approach allows countries to take a more flexible set of measures within the FATF requirements to focus their resources more effectively and implement preventive actions that are appropriate to the nature of the risks [2]. That is, the risk-oriented approach is a method of organizing and exercising state control (supervision), which allows to identify and eliminate weaknesses in time, to take preventive measures and, thus, to avoid negative consequences of the realization of risk.

Thus, consider a risk-oriented model of corporate management with the participation of the state as one of the external stakeholders. The state system of investor protection is based on the following three pillars:

- Timely, complete and correct reporting and publication, i.e. presentation of information on issuers of securities and the securities themselves;
- Qualification, knowledge and ethical integrity of professional market participants;
- Prevention of market abuse and manipulation.

Trust is a key factor in the survival and successful functioning of any financial market in the world. Trust among market participants is the foundation on which the market is built. The financial market operates as long as most participants are convinced that market events soon will proceed approximately as they predict, and as long as securities prices reflect real demand and supply for the security.

The guarantor of the above situations at the state level is the National Securities and Stock Market Commission, hereinafter referred to as the "NSSMC", which following its tasks, provides methodological support for the implementation and development of corporate management principles, conducts inspections of issuers on corporate management and summarizes the practice of corporate management legislation. Therefore, the NSSMC, through its regulatory and supervisory functions, creates the conditions for the formation of powerful domestic investors and ensures the protection of investors' rights [5].

Regulations on Disclosure of Information by Issuers of Securities establishes one of the principles of corporate management: disclosure of information, according to which the company must timely and by available means to disclose complete and accurate information on all relevant issues relating to the company, to enable users' information (shareholders, creditors, potential investors, etc.) and take a balanced decision [8]. According to Art. 40 of the Law of Ukraine 'On Securities and the Stock Market', the purpose of information disclosure is to help creditors assess risk, ensure the responsibility of the company's management to shareholders and other persons, and ensure the functioning of capital markets [14, Art. 40]. In connection with the above, information on the results of financial and economic activities of the issuer must be regularly disclosed in the stock market, including by submitting it to the NSSMC.

One of the key tasks of corporate management is the supervision and ability of the state to control the actions of management staff, meant to ensure the effectiveness of the company and protect the interests of its owners, including the regulation of internal and external risks. Such supervision and control are provided at the level of state regulation through bodies of general and special competence, which create norms and rules of corporate control, and responsibility of corporations. In particular, the NSSMC in this area has the authority to supervise the activities of primary financial monitoring entities by conducting scheduled and unscheduled inspections, including on-site ones, to regulate and monitor, taking into account the policies, procedures and systems of control, risk assessment to determine the compliance of measures carried out by primary financial monitoring entities, reduce risks during the activities of such entities and require primary financial monitoring entities to comply with the requirements of legislation, regulating relations in the field of preventing and combating the legalization (laundering) of the proceeds of crime or the financing of terrorism. In case of detection of violations of legal requirements, it should take measures provided for by the law [5].

Besides, the investor protection system is supplemented by prudential supervision, i.e. risk-based supervision. The NSSMC sets prudential standards and supervises professional stock market participants within the activities carried out by such a participant based on an issued license. Professional participants submit to the NSSMC information on the results of the calculation of prudential standards and the data, based on which they are calculated. Corporate management in the activities of professional stock market participants, which considers the requirements of prudential standards, requires the introduction of international standards. Creating a new corpo-

rate management system involves restructuring the corporate management infrastructure in the capital markets for professional participants, namely: increasing the role and functions, changing approaches to the structure of supervisory boards, implementing a proportionate approach, new requirements for internal audit and control, compliance and risk management, and increasing the role of stakeholders.

To this end, to implement the Comprehensive Program for the Development of the Financial Sector of Ukraine's Economy until 2020, the Concept of Corporate Management in Professional Capital Markets of Ukraine was approved, which considers corporate management as an integral part of the risk management system of a professional capital market participant and which should implement international best practices in the capital markets. The implementation of this Concept in the future should lead to the creation of an effective system of risk-oriented management model in professional participants in capital markets and provides the followings:

- Increasing the efficiency of professional participants in capital markets;
- Increasing the reliability and attracting new customers (including foreign and national investors);
- Increasing the value of the business and its investment attractiveness and competitiveness;
- Management and prevention of corporate conflicts;
- Creating an optimal management structure that is stress-resistant and ensures long-term continuous business operations;
- Ensuring the balance of interests of controllers, management and stakeholders;
- Ensuring the protection of the rights of consumers of financial services; and
- Risk management and cost reduction of realized risks [6].

In addition, the NSSMC has approved Corporate Management Standards for Professional Stock Market Participants, which are based on the above Concept and aim to ensure the sound and sustainable operation of professional capital market participants. According to these Standards, the corporate management system should become an integral part of the professional participant's risk management system and help determine the risk propensity and acceptable level of risk, maintain adequate internal rules and procedures to prevent and manage risks, and take adequate measures, aimed at minimizing these risks [7]. At the same time, the Strategy for the Development of the Financial Sector of Ukraine until 2025 to further improve the legislation regulating corporate management issues of companies provides for the introduction of the possibility of using a single-level model of the management system, regulating the procedures for holding general meetings through electronic means, anticipating the implementation of procedures in the event of a significant reduction in the company's capital, bringing the conditions, procedures and consequences of mergers, acquisitions, divisions and separation of joint-stock companies under the regulations of the European Union [10].

Conclusions and prospects for further researches. Corporate management is a set of relationships between all recognized stakeholders that are based on certain principles (codes) and legislation and aims to ensure a balance and consider the interests of all participants in corporate relations and the effective operation of the company. Risk monitoring is an effective organization of information management systems, compliance with the requirements of international standards on the procedure for organizing internal audit and the procedure for conducting an external audit, and the organization of independent audits.

Besides, a risk-based approach requires an unbiased approach to identifying and assessing risks, applying risk management measures and finding the best option between maximizing profits now and long-term sustainable development and protecting shareholders' rights. To solve the problem of risk management it is necessary to develop sufficiently effective and transparent systems of control over financial stability, which would be based on research on the study of risk areas of companies, effective methods of analysis, control, assessment and monitoring of risks and adequate management systems. In this regard, the risk-based corporate management model is relevant and should be developed and implemented by the state as the main regulator and stakeholder.

BIBLIOGRAPHY

1. Babchynska, O. (2015). Derzhavne rehuliuvannia korporatyvnoho sektora v ukraini: suchasnyi stan ta napriamy vdoshkonalennia [State regulation of the corporate sector in Ukraine: current status and directions of improvement]. Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu. Ekonomichni nauky – Bulletin of Khmelnytsky National University, 1, 216-220. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2015_1_41 [in Ukrainian].

2. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations. (2012). www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html [in English].

3. Korobka, S. (2016). Korporatyvne upravlinnia v Ukraini: problemy ta shliakhy yikh vy-rishennia [Corporate management in Ukraine: problems and ways to solve them]. Naukovyi visnyk Lvivskoho natsionalnoho universytetu veterynarnoi medytsyny ta biotekhnolohii imeni S. Z. Gzhitskoho. Serii: Ekonomichni nauky – Scientific Bulletin of Lviv National University of Veterinary Medicine and Biotechnology named after SZ Gzhitsky. Series: Economics, 18(2), 80-83. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/smlnues_2016_18_2_17 [in Ukrainian].

4. Polinkevych, O. (2016). Problemy rozvytku korporatyvnoho upravlinnia v Ukraini [Problems of corporate management development in Ukraine]. Aktualni problemy ekonomiky – current problems of economy, 5, 191-196. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2016_5_22 [in Ukrainian].

5. Ofitsiyni veb-sait Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku [Official website of the National Committee of the Central Frames and the Stock Market]. www.nssmc.gov.ua. Retrieved from <https://www.nssmc.gov.ua/> [in Ukrainian].

6. Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku “Pro zatverdzhennia Kontseptsii korporatyvnoho upravlinnia u profesiinykh uchastnykakh rynkiv kapitalu Ukrainy” : vid 29 bereznia 2018, № 173 [Decision of the National Commission on Securities and Stock Market “On approval of the Concept of corporate management in professional participants of the capital markets of Ukraine” of March 29, 2018 № 173]. www.nssmc.gov.ua. Retrieved from <https://www.nssmc.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-kontsepts-korporativnogo-upravlnnya-u-profesynih-utchasnikah-rinkv-kaptalu-ukrani/> [in Ukrainian].

7. Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku “Pro skhvalennia proektu rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku «Pro zatverdzhennia Standartiv korporatyvnoho upravlinnia v profesiinykh uchastnykakh fondovoho rynku» : vid 30 lypnia 2019, № 420 [Decision of the National Commission on Securities and Stock Market “On approval of the draft decision of the National Commission on Securities and Stock Market „On approval of corporate management standards in professional stock market participants” of July 30 2019, № 420]. www.nssmc.gov.ua. Retrieved from https://www.nssmc.gov.ua/projects_of_regular/pro-zatverdzhennia-standartv-korporativnogo-upravlnnya-v-profesynih-utchasnikah-fondovogo-rinku/ [in Ukrainian].

8. Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku “Pro zatverdzhennia Polozhennia pro rozkryttia informatsii emitentamy tsinnykh paperiv” : vid 03 hrudnia 2013, № 2826 [Decision of the National Committee of the Central Papers and the stock market “About the approved Regulations on the disclosure of information by the recipients of the central papers” of June 03 2013, № 2826]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20165-19> [in Ukrainian].

9. Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku “Pro zatverdzhennia Pryntsypiv korporatyvnoho upravlinnia”: vid 22 lypnia 2014, № 955 [Decision of the National Commission on Securities and Stock Market “On approval of the Principles of Corporate management” of July 22 2014, № 955]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr955863-14> [in Ukrainian].

10. Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku “Pro zatverdzhennia Stratehii rozvytku finansovoho sektoru Ukrainy do 2025 roku” : vid 27 hrudnia 2019, № 797 [Decision of the National Commission on Securities and Stock Market “On approval of the Strategy for the development of the financial sector of Ukraine until 2025” of December 27, 2019 № 797]. ips.ligazakon.net. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/view/kl190364?an=1> [in Ukrainian].

11. Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku “Shchodo uzahalennia praktyky zastosuvannia zakonodavstva z pytan korporatyvnoho upravlinnia”: vid 12 bereznia 2020, № 118 [Decision of the National Commission on Securities and Stock Market “On the generalization of the practice of application of legislation on corporate management” of March 12, 2020 № 118]. ips.ligazakon.net. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/KL200065> [in Ukrainian].

12. Rovynska, K. (2010). Derzhavne rehuliuвання kapitalizatsii bankiv (orhanizatsiino-korporativni zasady) [State regulation of capitalization of banks (organizational and corporate prin-

ciplu)]. Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Serii: Upravlinnia – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration. Series: Management, 1, 237-243. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_uprav_2010_1_33 [in Ukrainian].

13. Rumiantsev, S. (2004). Zastosuvannia norm korporatyvnoho zakonodavstva [Application of corporate law]. Tsinni papery Ukrainy – Securities of Ukraine, 44(332) [in Ukrainian].

14. Zakon Ukrainy "Pro tsinni papery ta fondovy rynok" : vid 23 liutoho 2006, № 3480-IV [Law of Ukraine "On securities and the stock market" dated February 23 2006, 3480-IV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15> [in Ukrainian].

DREPTUL LA LIBERA EXPRIMARE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

THE RIGHT TO FREEDOM OF EXPRESSION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Nelu GHEORGHIȚĂ,
doctorand, Universitatea de Studii Europene din Moldova,
asistent de cercetare în domeniul științelor juridice în cadrul
Universității „Danubius”, Galați, România

SUMMARY

Freedom of expression is a precondition for the development of democratic societies. Everyone has the right to the freedom of expression. As member of a society, regardless of its structure, the human being needs to express his opinions publicly. In this context, there is an obligation on States not to intervene, to create opportunities, to encourage and protect fundamental freedoms. The same obligations, in the light of humanitarian law, apply to public administration, both central and local, which exercise control over a territory.

Keywords: public administration, democracy, the right to privacy, personality rights, European integration, freedom of expression, media.

1. Introducere. Nicio societate nu poate pretinde că este democratică dacă nu oferă suficiente garanții în ceea ce privește respectarea pluralismului atât în ceea ce reprezintă pluralismul politic, cât și în ceea ce privește posibilitatea de a răspândi prin orice mijloace, inclusiv prin presă, diferite idei.

Dreptul la libera exprimare este reglementat în România de art. 70, alin. (1) din Codul Civil, care prevede expres că „orice persoană are dreptul la libera exprimare”, fundamentat pe art. 30 din Constituția României care, în alin. (1) dispune: „Libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, sunt inviolabile”. În Republica Moldova dreptul la libera exprimare este garantat de Constituția republicii care dispune în art. 3, alin. (1): „Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil”.

2. Garanții pentru libertatea de exprimare. Dreptul internațional acordă o protecție puternică dreptului la libertatea de exprimare. Articolul 19 al Declarației Universale pentru Drepturile Omului, cel mai important document în domeniul drepturilor omului elaborat sub auspiciile Națiunilor Unite și adoptat în anul 1948, garantează dreptul la libertatea de exprimare în următorii termeni: „Orice persoană are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, ceea ce implică dreptul de a avea opinii fără ingerințe și acela de a căuta, de a primi și de a răspândi, indiferent de frontiere, informații și idei prin orice mijloc de exprimare.” [1].

La ora actuală această prevedere a devenit ceea ce se cunoaște ca drept internațional cutumiar, bază a dreptului care este considerată obligatorie pentru toate statele, drept materie a uzului internațional. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice [2] are ca prevederi multe dintre drepturile incluse în Declarația Universală pentru Drepturile Omului, impunând statelor părți obligații legale formale în vederea respectării prevederilor sale. Articolul 19 al acestui Pact garantează dreptul la libertatea de exprimare în termeni foarte similari celor din articolul 19 al Declarației Universale. Libertatea de exprimare este protejată și de către trei sisteme regionale în domeniul drepturilor omului: articolul 10 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului (Convenția Europeană) [3], articolul 13 al Convenției americane privind drepturile omului [4] și articolul 9 al Cartei africane privind drepturile omului și ale popoarelor [5]. Astfel, în articolul 10, alin. (1) din Convenția europeană a drepturilor omului se precizează că: „Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale”. În ceea ce privește

titularul libertății de exprimare, CEDO a decis că prin folosirea sintagmei de „orice persoană” Convenția s-a referit atât la persoanele fizice, cât și la persoanele juridice [6].

Din toate prevederile legale prezentate mai sus rezultă că dreptul la libera exprimare reprezintă acea posibilitate a persoanei umane de a-și prezenta în mod public gândurile, opiniile și credințele sale chiar dacă acestea nu sunt însoțite de argumente corespunzătoare și chiar dacă nu sunt acceptate de către majoritatea populației. Aceste opinii pot fi din diferite domenii, cum ar fi: viața socială, politică, economie, administrație ș.a. Mijloacele folosite pentru exprimarea acestor idei sau opinii pot fi diferite: prezentarea artistică, mijloace mass-media, mijloace tehnice sau pur și simplu, prin comunicare directă, iar indiferent cât ar fi ele de favorabil acceptate sau inofensive sau cât de mult ar contraria sau ar neliniști, sub rezerva prevederilor legale, ele reprezintă o exigență a pluralismului, a toleranței și al spiritului de deschidere într-o societate democratică. Astfel, ca ființe sociale, oamenii au nevoie să-și exprime propriile concepții și idei, pe de o parte, iar, pe de altă parte, să primească idei și informații. În acest sens, Curtea Europeană afirmă că „libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, una dintre condițiile primordiale ale progresului ei și pentru dezvoltarea fiecărei ființe.” [7].

3. Subiectele dreptului la libera exprimare. Art. 70, alin. (1) din Codul civil din România stipulează că: „Orice persoană are dreptul la libera exprimare”. Deducem de aici că una dintre caracteristicile drepturilor personalității și bineînțeles ale dreptului la libera exprimare reprezintă universalitatea subiectelor active și pasive. În acest sens, dacă fiecare are dreptul la respectarea dreptului său la libera exprimare, rezultă că fiecare este ținut să respecte libera exprimare a altuia, în cazul încălcării acestui drept, fiind ținut la reparație (patrimonială sau nepatrimonială) [8]. În ceea ce privește subiectul activ al acestui drept, existența acestui drept nu are nicio restricție și nu este supusă niciunei condiții decât aceleia ca acest subiect să aibă calitatea de persoană atât fizică, cât și juridică, după cum am văzut mai sus.

Privitor la subiectul pasiv, se observă că dreptul la libera exprimare, ca drept al personalității există împotriva tuturor, este opozabil erga omnes, iar această opozabilitate este absolută. Totuși, dreptul la libera exprimare nu este nelimitat pentru că exercitarea sa poate fi restrânsă, însă limitele acestei restrângeri nu pot fi stabilite decât prin lege. Referitor la aceste limitări, putem spune că acestea sunt prevăzute în Codul Civil din România (limitări prevăzute și de art. 47 din Codul Civil din Republica Moldova), care dispune în mod generic la articolul 75 că: „(1) Nu constituie o încălcare a drepturilor prevăzute în această secțiune atingerile care sunt permise de lege sau de convențiile privitoare la drepturile omului la care România este parte (2). Exercitarea drepturilor și libertăților constituționale cu bună-credință și cu respectarea pactelor și convențiilor internaționale la care România este parte nu este o încălcare a drepturilor prevăzute în prezenta secțiune. „Din acest text se poate trage concluzia că sunt două categorii de limitare a dreptului la libera exprimare și anume: limite permise de lege, convenții și pacte internaționale și limite care izvorăsc din exercitarea drepturilor similare ale altora. Pe de altă parte, aceste limitări sunt reglementate de dispozițiile alin. (6) și (7) ale art. 30 din Constituție, dar și de cele ale părții a 2-a din art. 10 din Convenția europeană. În acest sens, art. 10, partea a 2-a din Convenție arată că aceste limitări trebuie să vizeze unul sau mai multe scopuri legitime, enumerând astfel de scopuri, cum ar fi: „pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății și a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești” [9].

4. Dreptul la libera exprimare în Republica Moldova. Articolul 32, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova statuează în titlul Libertatea opiniei și a exprimării că: „(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.”

Drepturile și libertățile omului, prerogative conferite de dreptul intern, sunt recunoscute de dreptul internațional pentru fiecare individ în parte, dând expresie valorilor sociale fundamentale. Republica Moldova a aderat la un șir de acte internaționale și regionale care conțin standarde unanim recunoscute în domeniul dreptului la libera exprimare, la libera întrunire și asociere. Exercitarea dreptului la libera exprimare este reglementată de Legea cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23.04.2010, care garantează un echilibru între asigurarea dreptului la libera exprimare și apărarea onoarei, demnității, reputației profesionale și vieții private și de familie ale persoanei.

Exercitarea libertății de exprimare este strâns legată de libertatea de întrunire. Și una, și cealaltă sunt considerate de Comisia Europeană a Drepturilor Omului ca fundamente ale procesu-

lui democratic, însă atunci când sunt invocate ambele drepturi, organismele internaționale de la Strasbourg consideră că art. 10 trebuie interpretat ca *lex specialis*, astfel încât nu este necesară analizarea separată a dreptului la libertatea de exprimare. În cazul Ezelin contra Franței, CEDO a ajuns până la recunoașterea faptului că libertatea de exprimare poate fi redată, în cursul unei manifestări, doar prin gesturi, chiar și prin tăcerea manifestanților [10].

Legea cu privire la libertatea de exprimare stabilește că „libertatea de exprimare protejează atât conținutul, cât și forma informației exprimate, inclusiv a informației care ofensează, șochează sau deranjează” [11].

5. Reforme juridice din Republica Moldova în contextul respectării dreptului la libera exprimare. Începând cu anul 2010, Curtea Constituțională a Republicii Moldova s-a referit la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în majoritatea hotărârilor sale. Acest fenomen a luat amploare în anul 2011, fiind schimbată și structura hotărârilor Curții Constituționale, care în prezent reproduce fidel structura hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului.

Curtea Constituțională invocă jurisprudența Curții Europene ori de câte ori este necesar, în funcție de obiectul sesizării. Jurisprudența Curții Constituționale reflectă majoritatea articolelor Convenției Europene, iar în ceea ce privește libertatea de exprimare Curtea Constituțională nu face excepție, folosindu-se de jurisprudența CEDO. La nivel național, Constituția Republicii Moldova garantează libertatea de opinie, gândire și exprimare a fiecărui cetățean (articolul 32) fără a face vreo diferență între mediul online sau offline.

Restrângerea dreptului la libertatea de exprimare este reglementată prin articolul 32, alineatul (3) și articolul 55 din Constituția Republicii Moldova. Legiuitorul moldovean a definit „discursul care incită la ură” din Legea cu privire la libertatea de exprimare ca fiind „orice formă de exprimare care provoacă, propagă, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță”. La articolul 3, alineatul (5) din același act legislativ, se prevede în mod expres faptul că garanțiile privind libertatea de exprimare „nu se extind asupra discursurilor care incită la ură sau la violență” [12]. Cu toate că s-au făcut multe reforme în domeniul respectării dreptului la libera exprimare în Republica Moldova, totuși mai sunt multe de făcut, iar în raportul său anual Avocatul Poporului din Republica Moldova precizează că în anul 2020, pe fundalul pandemiei s-a produs o deteriorare continuă a situației în ceea ce privește libertatea de exprimare și că: „anul 2020 a fost marcat de mai multe cazuri de presiuni și intimidări la adresa persoanelor care și-au exprimat în public opiniile lor critice referitoare la situația din țară, în particular legate de gestionarea crizei sanitare. Au fost înregistrate mai multe cazuri în care libertatea de opinie a fost îngrădită prin încercările unor demnitari publici de a reduce la tăcere persoanele care au îndrăznit să-și exprime în public nemulțumirile față de condițiile din cadrul instituțiilor medicale, lipsa echipamentelor de protecție, utilajelor medicale etc.” [13].

6. Concluzii. În concluzie, dreptul la libera exprimare este un drept esențial, iar importanța lui este considerabilă, însă la fel este și respectarea vieții private. Confruntarea dintre cele două drepturi fundamentale este cea mai vizibilă în cazul libertății de exprimare de către mijloacele mass-media, rolul acestora fiind recunoscut de către CEDO, în condițiile în care libertatea presei reprezintă una dintre trăsăturile caracteristice ale sănătății unei societăți democratice.

Rezolvarea conflictului dintre libertatea de exprimare și dreptul la viața privată nu este deloc facilă, cu atât mai mult cu cât CEDO, în baza principiului subsidiarității, permite statelor membre o putere suverană de apreciere atunci când iau măsuri care au ca obiect restricții impuse unor drepturi prevăzute de Convenția europeană a drepturilor omului. În prezent, balanța dintre libertatea de exprimare și dreptul la viața privată în Republica Moldova se înclină puternic în favoarea celei din urmă, creând obstacole semnificative în activitatea jurnalistică de colectare a informațiilor. Pentru eliminarea acestui dezechilibru dintre aceste două drepturi este necesară o strategie eficientă de reechilibrare, iar ca implementarea acesteia cu adevărat să producă rezultate relevante pentru mass-media sunt necesare mai multe acțiuni din partea administrației publice centrale.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, din 10 decembrie 1948. <https://www.anr.gov.ro>, referință din 16.04.2021.

2. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice adoptat prin Rezoluția Adunării Generale a ONU 2200A (XXI), la 16 decembrie 1966, în vigoare din 23 martie 1976. <https://www.legislatie.just.ro> (accesat la 16.04.2021).

3. Convenția Europeană pentru Drepturile Omului, adoptată la 4 noiembrie 1950, în vigoare din 3 septembrie 1953. <https://www.echr.coe.int> (accesat la 16.04.2021).
4. Convenția americană privind drepturile omului, adoptată la 22 noiembrie 1969, în vigoare din 18 iulie 1978. <https://www.revista.universuljuridic.ro> I (accesat la 16.04.2021).
5. Carta africană privind drepturile omului și ale popoarelor, adoptată la 26 iunie 1981, în vigoare din 21 octombrie 1986. <https://www.ro.qaz.wiki> (accesat la 16.04.2021).
6. Cauza Casado Coca c. Spaniei, hotărârea din 24 februarie 1994, 15450/89. <https://www.jurisprudencedo.com> (accesat la 16.04.2021).
7. Cauza Handyside c. Marii Britanii, hotărârea din 7 decembrie 1975, 7493/72. <https://www.jurisprudencedo.com> (accesat la 19.04.2021).
8. Cornelia Munteanu, Raluca Ștefania Lazăr, Dreptul la libera exprimare-drept subiectiv și limită la viața privată, în R.R.D.P. nr.4/2017, p. 133.
9. Cornelia Munteanu, Raluca Ștefania Lazăr, op. cit., p.134.
10. Cauza Ezelin c. Franței, hotărârea din 26 aprilie 1991. <https://www.irdo.ro> (accesat la 20.04.2021).
11. Art. 3, alin. (2) din Legea cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23.04.2010// MO 117-118/355, 09.07.2010. <https://www.audiovizual.md> (accesat la 20.04.2021).
12. Raport privind drepturile omului pe internet, Chișinău, 2015. <https://www.coe.int> (accesat la 21.04.2021).
13. Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020, p. 70. <https://www.ombudsman.md> (accesat la 21.04.2021).

IMPACTUL DESCENTRALIZĂRII ÎN OBIECTIVELE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DE LA ETAPA ACTUALĂ

THE IMPACT OF DECENTRALIZATION IN THE OBJECTIVES OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AT THE CURRENT PHASE

Tatiana CASTRAȘAN,
metodist,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The operation of contemporary states cannot be conceived without decentralization and the judicious sharing of responsibilities between public authorities, which is an indispensable condition for this process. For the current period of development of the Republic of Moldova, it is important to analyze the foundations of decentralized governance, to develop its conceptual bases and to create a decentralization model, acceptable to the existing realities, a model that will produce the effects expected in practice.

Keywords: public administration, decentralization, skills, reform.

Interesul sporit față de rezultatele activității autorităților publice este dictat de poziția față de cetățeni și desigur rolului pe care acestea îl au în conformitate cu legislația Republicii Moldova. Procesul de descentralizare în țara noastră a coincis cu perioada de tranziție democratică, astfel, autoritățile publice fiind abilitate să exercite puterea publică, de rând cu alte instituții publice, la toate nivelurile de putere și implementarea valorilor societății democratice. Indiscutabil, descentralizarea prezintă o componentă importantă a reformelor democratice care au avut sau au loc, mai ales în statele post-sovietice. Nu putem înțelege beneficiile depline ale guvernării democratice dacă nu vom accepta faptul că nu toate problemele au un caracter statal și că rezolvarea lor implică luarea unor decizii la nivel local de către cei care îi vor simți nemijlocit efectele. Descentralizarea este considerată a fi și o condiție prealabilă a democrației, fiind utilizată ca termen-cheie pentru evaluarea democratizării unui stat [2, p. 129]. Referitor la ideea că descentralizarea este o condiție esențială pentru democratizare, susținătorii ideii date au argumentat că descentralizarea are potențial de a îmbunătăți guvernarea democratică prin responsabilizarea autorităților publice, deoarece ele ar fi mai aproape de cetățeni și ar fi mai capabile de a discerne în ce constau preferințele lor. Descentralizarea aduce cetățenii mai aproape de autoritățile puterii locale, permițându-le să știe nemijlocit cu ce se ocupă și de a le responsabiliza pentru activitatea și acțiunile lor. Descentralizarea permite cetățenilor să se implice într-un mod activ în deliberările cu privire la afacerile publice, oferind o mai bună calitate a reprezentării, o mai mare transparență, și mai multe oportunități de participare pentru cetățeni. Prin urmare, autoritățile puterii locale, incontestabil, vor fi mai receptive și mai responsabile față de cetățeni, care, la rândul lor, vor fi cu mult mai activ implicați în deliberările privind afacerile publice de importanță locală.

Este util de a releva modul în care descentralizarea influențează guvernarea democratică în contextul în care instituțiile politice, juridice și administrative se află în stadiul de construcție. Cercetătorii în domeniu au remarcat existența tendinței de a argumenta simplist că alegerile democratice, oficialii locali și consiliile responsabile sunt elementele esențiale pentru descentralizarea eficientă a puterii publice. Prin urmare, democratizarea poate facilita strategiile de descentralizare administrativă și/sau politică, dar absența acestora nu înseamnă neapărat că aceste strategii nu pot fi eficiente sau eficace [3; p. 234]. Având în vedere aceste realități sociale, prezentăm punctul de vedere exprimat de către autorul Sergiu Cornea, potrivit căreia descentralizarea contribuie la procesul de democratizare, iar modalitățile concrete prin intermediul cărora descentralizarea este în măsură să favorizeze procesele de democratizare sunt următoarele:

- oferă oportunități pentru segmente largi ale populației de a participa direct la administrare prin funcții electivă sau indirect, fie prin alegeri locale, fie prin monitorizarea administrației. Acest lucru ajută, de asemenea, la învățarea de noi roluri și practici politice;
- oferă oportunități pentru dezvoltarea unor noi elite la nivel local, cu abilități politice pentru a participa efectiv la viața politică națională;
- autoritățile publice locale acționează, într-o oarecare măsură, ca un control și/sau ca o forță compensatorie pentru autoritățile publice centrale;
- descentralizarea solicită actorilor locali și regionali să se implice în dezvoltarea economică și socială locală și regională [2, p.190].

Parcursul democratizării, descentralizării și apropierii administrației publice de cetățean s-a reliefat în numeroasele reforme produse în Republica Moldova din 1991 până în prezent. Mai mult, Republica Moldova și-a propus un obiectiv foarte ambițios odată cu aprobarea și respectiv "implementarea" Strategiei naționale de descentralizare [10]. Despre reușitele implementării descentralizării ne vorbește Raportul de evaluare ex-post a Strategiei naționale de descentralizare [8, p. 15]. Rezultatele prezentate în Raportul de evaluare ex-post în 2021 constată un nivel redus de realizare a acțiunilor, activităților și obiectivelor specifice, cele mai importante progrese fiind înregistrate la obiectivul privind descentralizarea financiară, prin introducerea unui nou sistem de finanțe publice locale în 2013, și descentralizarea financiară, datorită demarării în 2019 a Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, pentru anii 2019–2023 finanțat de Banca Mondială, ambele fiind considerate a fi realizate la nivel mediu.

Astfel, la 9 ani de la inițierea implementării Strategiei naționale de dezvoltare, doar 22,6% (19) din acțiuni au fost pe deplin realizate, iar altele 22,6% au fost parțial realizate. Au fost inițiate unele măsuri de implementare în cazul a 25,0% (21) din acțiuni, iar o treime din acțiuni nu au fost realizate – 29,8% (25) [8, p. 17].

Multe acțiuni realizate sau parțial realizate sunt acțiuni (etape) intermediare în realizarea unei activități, în timp ce multe acțiuni nerealizate sau inițiate reprezintă acțiuni (etape) finale, prin care activitățile ar putea fi considerate pe deplin realizate. Prin urmare, acțiunile realizate, fiind intermediare, nu au asigurat sustenabilitatea intervențiilor de reformă. Mai mult, rămâne neresoluționată situația legată de reglementarea sau mai bine spus nereglementarea clară a atribuțiilor partajate și formelor de cooperare. Potrivit prevederilor art. 5 al Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006, autoritățile puterii locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și cele centrale, pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități. Însă legiuitorul nu a stipulat expres în care domenii autoritățile puterii locale pot dispune de competențe partajate, lăsând la latitudinea autorităților puterii locale și statale să stabilească aceste domenii [7].

Următoarea încercare de a stabili reguli clare de activitate și aducerea în conformitate a activității autorităților administrației publice o constituie Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020 [9]. Pct. 13 al Strategiei stabilește următoarele: "unul din elementele intersectoriale și novatoare ale reformei generale și profunde a administrației publice în raport cu reformele anterioare trebuie să devină descentralizarea puterii. Descentralizarea administrativă și financiară reprezintă unul din cele mai importante și efective instrumente în atingerea obiectivelor de modernizare a administrației publice, îmbunătățirii calității serviciilor publice, luptei cu corupția și reformă a justiției. Reforma administrației publice, bazată pe decentralizarea puterii, urmează să asigure o definire și o delimitare clară a raporturilor din cadrul administrației publice centrale, între guvernarea centrală și cea locală, între administrația publică și sectorul privat." De asemenea, drept principiu de bază al reformei administrației publice îl constituie descentralizarea, autonomie locală și subsidiaritate, care, în viziunea legiuitorului, presupune "garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice, precum și exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice". Strategia a fost fundamentată pe viziunea că în anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetățenilor, utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind astfel un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării.

Printre problemele identificate în Strategia de reformă a administrației publice sunt: transferul

defectuos de competențe de la nivel central la nivel local care nu întotdeauna respectă condițiile alocării de resurse adecvate financiare, materiale și patrimoniale; fragmentarea administrativ-teritorială și întârzierea reformelor în domeniul descentralizării în Republica Moldova. Toate acestea creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale, având ca consecință negativă faptul că marea majoritate a autorităților administrației locale nu furnizează servicii publice, având în principal un rol reprezentativ, și nu unul de a asigura servicii, inclusiv comunale [9].

Relevant subiectului cercetat în prezentul articol științific îl constituie Obiectivele strategice 2 și 3 ale Strategiei sus-menționate, care stabilesc următoarele:

OS2. Crearea unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale - revizuirea sistemului actual instituțional/juridic de delegare a competențelor către APL, elaborarea și implementarea politicilor sectoriale în domenii pasibile descentralizării, consolidarea capacităților instituționale și profesionale la nivelul APC și APL în ceea ce privește aplicarea principiilor și criteriilor specifice unei descentralizări eficiente și eficace, sensibile și la dimensiunea de gen [9].

OS3. Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice - elaborarea conceptului și foii de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale); elaborarea și promovarea pachetului de acte legislative și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova (2016-2017) [9].

Supunând unei analize realizarea acestor două obiective de importanță vitală pentru Republica Moldova, constatăm că, în afară de multiple discuții în jurul acestora, puține s-au implementat. Astfel, deși suntem în anul 2021, nu avem mecanismul de distribuire a competențelor între nivelurile administrației publice și nici reforma administrativ-teritorială realizată. Întrebarea firească la care cu toții așteptăm răspuns este: "De câți zeci de ani este nevoie ca să realizăm reforma administrativ-teritorială propusă?" De asemenea, constatăm că subiectul descentralizării puterii rămâne actual. Acest fapt se datorează, pe de o parte, tendinței internaționale de descentralizare a puterii, iar, pe de altă parte, incapacității autorităților de a elabora clasificatorul competențelor autorităților APC/APL.

Strategiile de reformă a administrației publice și de descentralizare prevăd realizarea reformei administrativ-teritoriale, descentralizarea puterii prin distribuirea clară de competențe între nivelele administrative. Conceptul acestei reforme trebuia să fie expus într-un Studiu comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială și o Foaie de parcurs de realizare a reformei fundamentate pe principii teoretico-aplicative cu implicarea mediului academic și excluderea politicului din acest proces.

În concluzie, ținem să menționăm că descentralizarea reprezintă un ideal pentru Republica Moldova, spre care se tinde și se dorește a fi realizat, inclusiv prin stabilirea unui mecanism clar de distribuire a responsabilităților care să includă atribuții însoțite de angajamentele financiare alocate fiecărui nivel de putere.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulat V., Meleștean I., Șerbina V., Rabei C., Burcă A., Institutul de Dezvoltare Urbană Ianina Spinei, Transparency International-Moldova. Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor, Chișinău, 2018. http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIUL-FINAL-2018_07_17.pdf
2. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: abordare politologică și oportunități de reformare. Teză de doctor habilitat. http://www.researchgate.net/profile/Sergiu_Cornea/publication/336675781_Organizarea_teritoriala_a_puterii_locale_in_Republica_Moldova_abordare_politologica_si_opportunitati_de_reformare_Territorial_organization_of_the_local_power_in_the_Republic_of_Moldova_politological_ap/links/5dabf26b4585155e27f75690/Organizarea-teritoriala-a-puterii-locale-in-Republica-Moldova-abordare-politologica-si-opportunitati-de-reformare-Territorial-organization-of-the-local-power-in-the-Republic-of-Moldova-politological-ap.pdf
3. Cornea S. Descentralizarea – mecanism de realocare a autorității între nivelurile puterii publice. *Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice (Partea I)*, nr. 2, 2016, p. 56-71/ 72 p.

4. Deliu T. Administrația publică locală. Chișinău, Editura AAP, 1998, 54 p.
5. Dincă Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Editura Economică, 2012, 148 p.
6. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Monitorul Oficial nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
7. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006. Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
8. Petersone B., Gumene I., Programul ENPI al Uniunii Europene pentru Republica Moldova, Proiect Componenta 6. Evaluarea finală (Ex-post) Strategia națională de descentralizare 2012-2018, Chișinău, 2021.
9. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020. <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/planul-de-actiuni-si-strategia-de-reforma-administratiei-publice-pentru-anii-2016-2020>
10. Strategia națională de descentralizare. http://www.descentralizare.gov.md/public/files/Strategia_Nationala_de_Descentralizare.pdf

DESCENTRALIZAREA PUTERII: REALIZĂRI ȘI PERSPECTIVE

DECENTRALIZATION OF POWER: ACHIEVEMENTS AND PERSPECTIVES

Iurie ȚAP,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Decentralization of power is a goal undertaken by the Republic of Moldova for the modernization of public administration in order to provide quality services to its citizens. The National Decentralization Strategy (NDS), the main policy document on decentralization of power, was implemented with delays and inconsistently, the reform being, de facto, compromised. The lack of political will is the main cause of the failure of the decentralization of power, or, the political power, deliberately delayed the achievement of the NDS. Using indirect tutelage (reduction of LPA's own revenues), the policy subordinated its local public authorities, turning them into an electoral instrument. In other words, the conceptualization of the reform (SND) did not respect the doctrinal postulates, but also the practices of advanced democracies in this regard. In order to achieve the expected objective, it is necessary to reconceptualize the vision by updating the NDS and the Strategy on public administration reform for 2016-2020, respecting the doctrinal postulates and theoretical rigors, but also taking into account the successful experiences of European Union countries.

Keywords: *decentralization, deconcentration, territorial communities, local autonomy, public administration, local public administration, administrative capacity, own revenues, public services.*

Strategia Națională de Descentralizare (SND), elaborată în conformitate cu Programul de activitate a Guvernului „Integrare Europeană: „Libertate, Democrație, Bunăstare, 2009-2013”, constituie principalul document de politici privind descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale în corespundere cu prevederile Constituției Republicii Moldova și Cartei Europene a Autonomiei Locale, în vigoare pentru Republica Moldova din 01 februarie 1998.

Pentru transpunerea SND, a fost elaborat Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015 (PA), aprobat concomitent cu Strategia prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și Planului de acțiuni privind implementarea strategiei pentru anii 2012-2015 [4].

Prin SND a fost stabilit cadrul instituțional pentru monitorizarea implementării documentelor de politici adoptate (Comisia paritară pentru descentralizare, grupurile sectoriale (în cadrul ministerelor și Cancelaria de Stat cu atribuții de secretariat al Comisiei paritare), iar în anul 2013 a fost aprobată Metodologia de monitorizare și evaluare a SND și PA. În pofida angajamentelor asumate (Programul de activitate a Guvernului), implementarea SND și PA a fost realizată tergiversat, incoerent și inadecvat. În acest sens, Raportul „Evaluarea finală (EX-POST) Strategia națională de descentralizare 2012-2018”, în baza unei analize complexe a documentat obiectiv statutul obiectivelor specifice, acțiunilor și activităților Planului de acțiuni pentru implementarea SND. Utilizând instrumentele disponibile (Metodologia pentru monitorizare și evaluare, informația disponibilă public), autorii au descris progresul de realizare generală în raport cu situația evaluată la sfârșitul anului 2015 [14]. Constatările și concluziile Raportului sunt în deplină concordanță cu evaluările realizate în perioada respectivă de către Congresul Puterilor Locale și Regionale a Consiliului Europei (CPLR CoE), partenerilor de dezvoltare, societății civile (Rezoluția 420 (2017) și Recomandarea 436 (2019) CPLR CoE; Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020/IDIS Viitorul, Promo-Lex, CALM; Raport de evaluare 2017, „Starea democrației locale în Republica Moldova/ IDIS Viitorul, International IDEA/SDC; Raport de monitorizare 2018 „Situația de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova/ CALM, IDIS Viitorul; Promo Lex, Moni-

torizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor (2018), IDU, Transparency International Moldova) [22; 21; 14; 18; 17; 15].

Confirmând, în linii mari, constatările și concluziile Raportului în cauză privind implementarea documentelor de politici cu referire la descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale, vom stărui privind implicarea slabă a guvernului și autorităților publice centrale în acest proces, povara revenindu-i Cancelariei de Stat (Direcției respective), care nu dispunea de capacitatea necesară, dar și nu avea statutul de autoritate care sa-i permită coordonarea și controlul eficient al procesului.

Este de remarcat și influența negativă a politicului privind procesul de descentralizare, or, din motive politice a fost tergiversată implementarea noului sistem al finanțelor publice locale (prevăzut pentru 01 ianuarie 2014 a fost amânat pentru 01 ianuarie 2015). În același context, a fost tergiversată realizarea Obiectivului specific 2 privind creșterea veniturilor proprii ale autorităților APL (2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.2.6, altele), prevăzute pentru anii 2012-2013, continuând practica viciată de repartizare a resurselor financiare pe criterii politice (inclusiv pentru anul 2021), iar aspectul reformei administrativ-teritoriale a fost diluat total. În consecință, implementarea SND (PA) a fost compromisă, subminând, astfel, realizarea reformei de descentralizare.

Procesul de implementare a SND (PA) a fost influențat de lipsa resurselor financiare necesare, problemă ce n-a fost definitivată prin documentele de politici, așa cum confirmă și Raportul în cauză. În egală măsură, implementarea tergiversată a politicilor de descentralizare și consolidare a autonomiei locale este o consecință a atitudinii/abordării dezinteresate a politicului, care, din perspectiva intereselor urmărite și crizelor politice provocate (anii 2013-2015), în condițiile captivității statului (2016-2019) au mimat descentralizarea, revenind la tactica subordonării politice a autorităților publice locale din perspectiva campaniilor electorale. Un exemplu relevant, în acest sens, este proiectul „Drumuri bune pentru Moldova, care, în esență, a fost o imixtiune în competențele autorităților locale, când, prin tutelă indirectă autonomia locală a fost redusă la zero.

În consecință, documentele de politici au fost realizate parțial, în principal fiind vorba despre acțiunile și activitățile de pregătire, iar obiectivele finale au fost compromise, ceea ce a condus la eșecul reformei de descentralizare, așa cum este confirmat/documentat în Raportul de referință [16].

Êșuarea reformei de descentralizare a puterii și consolidare a autonomiei locale este și o consecință a cadrului instituțional vag și confuz, or, Comisia Paritară, ca deținător al autorității practice n-a activat, iar grupurile de lucru, cu unele excepții, au fost doar pe hârtie. Lipsa unei entități lucrative și dotată cu autoritate reală, în raport cu administrația publică centrală, care ar fi organizat, coordonat și controlat activitatea grupurilor sectoriale este problema de bază privind implementarea inadecvată a SND (PA), fapt ce trebuie să fie luat în considerare pentru viitor. De altfel, sunt și recomandările făcute în Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei (ianuarie, 2015) [11].

În altă ordine de idei, tergiversarea implementării SND (PA) se explică și prin lipsa reală de interes a puterii politice privind descentralizarea puterii și democratizarea statului și societății. Astfel, Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă prevede un mecanism clar privind controlul realizării procesului de descentralizare. Astfel, prin art. 15 „Dispoziții finale și tranzitorii” Legea statua „Guvernul va prezenta anual Parlamentului un raport privind dezvoltarea sistemului administrației publice din Republica Moldova și evoluția procesului descentralizării administrative.” [3]. Prin Legea 68/2012, care a aprobat SND (PA), acest deziderat a fost reiterat, dar ulterior a fost neglijat în totalitate [4].

În contextul evaluării nivelului de realizare a SND (PA) – acțiunilor și activităților privind atingerea scopului strategic și obiectivelor specifice, pledăm solidari cu concluziile Raportului, anterior invocând mai multe argumente de rigoare. În dezacord cu estimările Raportului, cu referire la obiectivele specifice 2 și 3 (atribuirea calificativului – nivel mediu de realizare), vom exprima anumite rezerve, or, realizând mai multe activități la „Obiectivul specific 2”, așa și n-a fost atins indicatorul de referință – creșterea veniturilor proprii, care, de altfel, este principalul indicator al autonomiei locale. În acest sens, Raportul evidențiază, în repetate rânduri, problema alocării inadecvate a resurselor financiare către autoritățile APL, ceea ce, de fapt, vine să confirme implementarea inadecvată a documentelor de politici, respectiv limitarea la maxim a autonomiei locale, afectând, astfel, dezvoltarea colectivităților locale. Relevantă, în acest context, este și concluzia Guvernului (2018) privind nivelul jos al veniturilor proprii al satelor și comunelor (sub 10 la sută), acest nivel fiind cel mai scăzut de la intrarea în vigoare pentru Republica Moldova a prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale (01 februarie 1998) [6]. Concludente, la acest capitol, sunt și constatările Raportului în cauză, care specifică gravele discrepanțe dintre

responsabilitățile atribuite autorităților APL și resurselor financiare pentru realizarea acestora (pag. 34 și 36) [16]. Similar în cazul „Obiectivului specific 3”, or, prevăzut pentru realizare prin SND (PA) extinsă pentru anul 2018, ulterior, prin Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, acest termen a fost prevăzut pentru anul 2020 [9], iar prin Legea nr. 29 din 05.04.2018 privind delimitarea proprietății publice a fost stabilit un nou termen - anul 2022 [5]. Ulterior, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 636 din 11.12.2019 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, s-a stabilit un nou termen – anul 2023 [10], chiar dacă Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 atenționează „Activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale constituie mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare. Cele mai importante tergiversări se atestă în implementarea acțiunilor care vizează consolidarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale, fapt ce compromite întreaga reformă de descentralizare. Pentru deblocarea activităților și avansarea pe următoarele componente ale descentralizării sunt necesare intervenții la capitolul descentralizarea patrimonială.” [9].

În contextul evaluărilor realizate în Raportul de referință, dar și luând în considerație analiza realizată în rapoartele Consiliului Europei (CPLR), partenerilor de dezvoltare, societății civile, inclusiv recomandările mediului academic, în parte a recomandărilor conferințelor științifico-practice „Teoria și practica administrației publice”, organizate în cadrul Academiei de Administrare Publică, se impune necesitatea reconceptualizării viziunii privind reforma administrației publice în baza descentralizării puterii (actualizarea SND (PA) și Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, corelate cu Studiul „Evaluarea serviciilor publice deconcentrate în Republica Moldova (2010) și Raportul de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistic teritorială la nivelul UE-NUTS, Proiectul Comun al ONU „Consolidarea sistemului statistic național” Componenta cu privire la îmbunătățirea disponibilității și fiabilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova” (UN Moldova, 2014).

Subsecvent, trebuie să fie definitivată concepția politico-strategică privind organizarea administrativă a teritoriului național în condițiile descentralizării puterii (crearea colectivităților teritoriale locale și regionale puternice/dotate cu capacitate administrativă), respectiv, deconcentrarea statului/puterii prin transferul către organele/autoritățile deconcentrate – prefect, a puterii de decizie privind administrarea treburilor publice ale statului în circumscripțiile administrative, coordonării și controlului serviciilor deconcentrate, dar și privind raporturile statului cu colectivitățile descentralizate.

Pentru facilitarea proceselor reformei (reconceptualizarea viziunii, coordonarea și controlul procesului descentralizării și deconcentrării statului/puterii) se impune necesitatea stabilirii unei entități comune privind reforma administrației publice în baza descentralizării puterii și privind dezvoltarea regională. După caz, stabilirea unei entități privind descentralizarea și deconcentrarea puterii, subordonate direct prim-ministrului, având un raport de autoritate bine definit față de structurile administrației publice centrale, reconsiderând, totodată, Consiliul național pentru reforma administrației publice, structură inefficient funcțional, dar și din perspectiva considerentelor legalității/constituționalității acestuia, or, statutul Consiliului (componenta) afectează principiul separației puterilor de stat.

În altă ordine de idei, vom stărui privind abordarea adecvată a problemei descentralizării, în esență fiind vorba despre reforma integrată a administrației publice (centrale și locale) în contextul descentralizării puterii. Astfel, doctrinar, noțiunea de descentralizare are înțelesul de tendință a politicii administrative și procedeu juridic, aplicat colectivităților teritoriale (descentralizarea teritorială) și, respectiv, serviciilor individualizate ale statului (descentralizarea prin servicii/tehnică).

Descentralizarea (teritorială) a statului/puterii este o consecință a recunoașterii existenței intereselor specifice locale, distincte de cele naționale, urmare căreia sunt create colectivitățile descentralizate (locale și regionale), dotate cu autorități alese de acestea și responsabile față de ele privind administrarea treburilor publice de interes local. În acest sens, colectivitățile teritoriale sunt dotate cu personalitate juridică, ceea ce implică patrimoniu și resurse financiare potrivit competențelor ce le sunt atribuite prin lege. Autoritățile administrației publice locale constituie un element independent în sistemul politic și cel administrativ al statului, participă la guvernare în numele colectivităților pe care le reprezintă.

Descentralizarea (teritorială), din perspectiva principiului subsidiarității, este calea optimă a distribuirii puterii pentru administrarea eficientă a treburilor publice. În acest sens, descentralizarea se bazează pe trei obiective – administrativ, politic, economic.

Obiectivul administrativ vizează apropierea administrației de cei administrați. O atare construcție asigură o guvernare responsabilă și servicii publice în condiții de eficiență și eficacitate, or, aleșii locali și funcționarii publici cunosc bine problemele colectivităților din care provin, pot interveni operativ întru soluționarea acestora. Fiind dependenți de colectivitatea teritorială (prin alegere sau numire), aceștia manifestă responsabilitate în gestionarea treburilor publice.

Obiectivul politic urmărește nașterea, după caz, consolidarea democrației locale prin implicarea cetățenilor în procesul decizional, stimulează interesul și inițiativa lor privind problemele locale, dar și posibilitatea de a le influența. Implicarea cetățenilor în gestionarea treburilor publice constituie o adevărată școală de formare civică, o premisă pentru exercitarea democrației la nivelul statului. Obiectivul economic vine să asigure o dezvoltare locală participativă prin implicarea comunității/cetățenilor și sectorului privat. Din perspectiva doctrinară, reușita descentralizării este condiționată de respectarea a două mari echilibre: descentralizarea puterii cere organizarea adecvată a teritoriului (colectivități teritoriale dotate cu capacitate administrativă) și, respectiv, deconcentrarea adecvată a serviciilor publice ale statului. Deconcentrarea – constituie transferul puterii de decizie privind administrarea treburilor publice ale statului de la guvern/administrația publică centrală către structurile teritoriale ale acestora, în conformitate cu principiul subsidiarității și întru delimitarea funcțiilor de elaborare, monitorizare a implementării și evaluare a politicilor de implementarea acestora. În esență, puterea executivă – guvernează, iar serviciile deconcentrate administrează treburile publice ce-i revin statului după competență.

Deconcentrarea serviciilor publice ale statului, în condițiile subsidiarității, necesită modernizarea modului de prestare a acestora prin utilizarea ghișeului unic pe platforma APL, fiind, în acest sens, o condiție a reușitei descentralizării (doctrinar, se asigură unul dintre cele două mari echilibre ale descentralizării – deconcentrarea adecvată a serviciilor statului).

În acest context, este de menționat deficiența majoră a SND (PA) și Strategiei pentru reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 care constă în neglijarea postulatelor doctrinare, rigorilor teoretice și experienței democrațiilor avansate privind transpunerea adecvată a descentralizării și deconcentrării puterii în conformitate cu principiul subsidiarității. Or, descentralizând puterea prin implicarea colectivităților teritoriale în procesul de guvernare/administrare a treburilor publice, similar trebuie deconcentrate serviciile publice ale statului, prin instituirea instituției prefectului, ca autoritate a statului, dotată cu împuterniciri reale privind administrarea treburilor publice ale statului/serviciilor deconcentrate prin coordonarea și controlul activității acestora, dar și având în responsabilitate problemele privind raporturile statului cu colectivitățile descentralizate (locale și regionale). În aceeași ordine de idei, APC trebuie să decidă modalitatea de furnizare a serviciilor publice ale statului prin delegare/partajare, dar și utilizând mecanismul „ghișeului unic” pe platforma APL, ca o condiție a susținerii descentralizării puterii, în special, privind facilitarea reconsiderării organizării administrative a teritoriului național (reforma administrativ-teritorială) [20].

Problema minimizării riscurilor privind descentralizarea puterii presupune respectarea celui de-al doilea mare echilibru al reformei de descentralizare – amenajarea/organizarea administrativă adecvată a teritoriului prin crearea colectivităților teritoriale locale și regionale puternice/cu capacitate administrativă, capabile să-și asume responsabilitatea pentru serviciile de interes local, ce le sunt atribuite după competență, dar și furnizarea serviciilor publice ale statului atribuite prin delegare/partajare, inclusiv celor realizate prin intermediul „ghișeului unic” pe platforma APL.

Eșecul reformelor în perioada de referință (2012-2020), în mare măsură, are la bază incoerența reglementărilor legale și constituționale privind descentralizarea și deconcentrarea puterii. Astfel, caracterul descentralizat al statului trebuie să fie definit clar și coerent în Constituție, ca principiu fundamental de organizare a sistemului administrativ, așa cum este în cazul Franței, Poloniei, altor democrații avansate cu sisteme administrative similare. Autonomia locală, ca principiu de organizare și funcționare a colectivităților descentralizate (sate/comune, orașe/municipii), trebuie să fie transpus adecvat, specificând elementele de bază – autonomia administrativă, competențe depline și efective, autorități electivă, dar și statuând locul și rolul acestora ca entități de bază privind realizarea puterii publice. Or, definirea autonomiei locale ca drept și capacitate a autorităților APL (art. 109), este în dezacord cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, dar și contravine principiului suveranității naționale și celui al reprezentativității, în consecință și cadrul normativ relevant distorsionează esența conceptului și conduce la transpunerea inadecvată a acestuia, dar, cel mai important, are drept urmare limitarea autonomiei și democrației locale [19].

Reglementările în cauză trebuie să fie cuprinse într-un capitol aparte, luând în considerare locul și rolul colectivităților locale/autorităților APL ca element independent în sistemul politic și cel

administrative al statului, parte a puterii executive ce participă la guvernare în nume propriu [19].

În aceeași ordine de idei, actele normative ce vizează domeniul descentralizării trebuie să fie corelate reglementărilor constituționale, actelor și tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Astfel, Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă este depășită, dar și conține formulări confuze (exemplu – definirea autonomiei locale), iar Codul electoral definește ambiguu instrumentul referendumului local. Un exemplu relevant este și Legea 1402/2002 privind serviciile publice de gospodărie comunală, care este total depășită și nu reglementează adecvat această competență a autorităților APL, domeniu de bază al activității acestora, or, fiind create pentru realizarea intereselor specifice locale, colectivitățile descentralizate/autoritățile publice nu au clar și coerent definite aceste sarcini, respectiv, majoritatea dintre ele nu se preocupă efectiv de ele [19]. Este de menționat faptul privind importanța componentei de reglementare clară și coerentă, fără de care orice reformă va eșua sau va fi implementată inadecvat, neatingându-și scopul.

Generalizând problema abordată, vom concludiona:

- în esență, este vorba despre reforma integrată a administrației publice centrale și administrației publice locale în baza descentralizării puterii;
- conceptualizând viziunea reformei trebuie să fie respectate postulatele doctrinare și rigorile teoretice, așa încât, prin descentralizarea teritorială să fie asigurată crearea colectivităților locale și regionale dotate cu capacitate administrativă și, respectiv, similar descentralizării puterii să fie realizată deconcentrarea acesteia (serviciilor publice ale statului), inclusiv modernizarea modului de prestare a acestora ca condiție de bază privind reușita descentralizării;
- pentru promovarea reformelor sunt necesare: voința politică reală și de durată; viziune clară și coerentă; cadre bine pregătite, la nivel central și local, care vor asigura implementarea acestora; susținerea societății, care trebuie să fie bine informată privind esența și beneficiile reformelor, sau, cel puțin să nu se opună lor.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.
2. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 07.02.2003, nr. 14-17 (49).
3. Lege privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 02.03.2007, nr. 29-31 (91).
4. Lege pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și Planului de acțiuni privind implementarea strategiei pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.07.2012, nr. 143-148 (465).
5. Lege privind delimitarea proprietății publice nr. 29 din 05.04.2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 04.05.2018, nr. 142-148 (279).
6. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. Tratatate internaționale, 1999, volumul 14, p. 14.
7. Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 29.12.2017, nr. 451-463 (768).
8. Evaluarea serviciilor publice desconcentrate în Republica Moldova. Raport Final. Versiunea 1.0. CPM/BCI/PNUD, Chișinău, 2010, 98 p.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, nr. 911 din 25.07.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 256-264.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023 nr. 636 din 11.12.2019. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 378-379.
11. Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova. Chișinău, ianuarie, 2015, 81 p. <http://www.undp.org>.
12. Programul de activitate a Guvernului: „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare, 2009-2013”, Chișinău, 2009, 38 p. <http://www.cancelaria.gov.md>.
13. Raport de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivel UE-NUTS, Proiectul Comun al ONU „Consolidarea sistemului statistic național”. Componenta cu privire la îmbunătățirea disponibilității și fiabilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova. Chișinău: UN Moldova, 2014.

14. Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. IDIS Viitorul/Promo-Lex/CALM. Chișinău, 2017, 47 p.
15. Raport „Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor.” IDU/Transparency International Moldova. Chișinău: 2018, 94 p.
16. Raport „Evaluarea finală (EX-POST) Strategia națională de descentralizare 2012-2018”, Proiectul „Sprijin pentru procesul de reformă a administrației publice în Republica Moldova” (2021).
17. Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova. CALM/IDIS Viitorul/Promo-Lex, Chișinău, 2018, 78 p.
18. Starea democrației locale în Republica Moldova. Raport de evaluare, 2017. IDIS Viitorul/International IDEA/SDC, Chișinău, 2017, 68 p.
19. Țap, Iurie. Principiile de bază ale administrației publice locale în contextul sistemului administrativ descentralizat. *Moldoscopie*, nr. 4 (91), 2020, pp. 42-55. ISSN 1812-2566.
20. Țap, Iurie. Deconcentrarea serviciilor statului – premisă de modernizare a prestării serviciilor și facilitare a descentralizării puterii. *Revistă de Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, nr. 2, 2020, pp. 104-110. ISSN 1857-2294.
21. Recommendation 436(2019) Local and regional democracy in the Republic of Moldova. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg, 2019. <https://www.coe.int/congress>
22. Resolution 420 (2017) Local democracy in the Republic of Moldova. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg, 2017. <https://www.coe.int/congress>

PERCEPȚII PRIVIND POLITIZAREA FUNȚIEI PUBLICE ÎN ROMANIA

PERCEPTIONS REGARDING THE POLITIZATION OF THE PUBLIC FUNCTION IN ROMANIA

Vasile BOGHIAN,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Despite the fact that the politico-administrative relationship represents a controversial topic, it should be given special attention by proclaiming the necessity of public administration reform, which should generate a set of measures for reducing the effects of civil service politicization. The main objective of this study is to identify the framework, in which the political sphere exerts its influence on public administration, and to analyze the impact of politicization of the civil service on the stability of the civil service and recruitment and selection of civil servants.

Keywords: public administration reform, civil service, depoliticization, legislation.

Așa după cum cunoaștem, societatea este într-o permanentă schimbare, că a cunoscut o dinamică accentuată, se vede necesitatea reformării administrației publice, a modernizării acesteia pentru a corespunde cerințelor pe care societatea le ridică. Reforma funcției publice trebuie să genereze un ansamblu de măsuri pentru „crearea unui corp profesionist de funcționari publici, stabil și neutru din punct de vedere politic” [10, p 5]. În România s-au întreprins diferite acțiuni în domeniul funcției publice, adoptându-se diferite strategii și schimbându-se în permanență cadrul legislativ, se militează pentru formarea continuă a funcționarilor publici sau managementul funcțiilor publice. Obiectivul principal al acestui studiu constă în identificarea cadrului în care sfera politică își exercită influența asupra administrației publice și analiza impactului politizării funcției publice asupra diferitelor procese din administrația publică, precum stabilitatea în funcția publică, recrutarea și selecția funcționarilor publici etc.

Înainte de a trece la analiza funcției publice este necesară o definire a acesteia. Astfel, în literatura de specialitate funcționarul public este considerat ca fiind „persoana fizică ce face parte dintr-o autoritate sau instituție publică aflată în raporturi ierarhice și care a fost legal investită cu exercițiul unei funcții publice executive, de regulă, pentru o perioadă de timp nedeterminată, fiind salarizată pentru activitatea depusă” [8, p. 37].

Este cunoscut faptul că fosta legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cât și OUG 57/2019 privind Codul Administrativ, încadrează mai mult sau mai puțin exhaustiv funcția publică ca reprezentând „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome”.

Prin urmare, diverși specialiști critică această definiție, întrucât se limitează la funcția publică administrativă, legiuitorul aflându-se în confuzie și generând în același timp o stare generală de nebulozitate. În sprijinul acestei afirmații art. 147, alin. 1 din Codul Penal definește funcționarul public ca fiind acea „persoană care exercită permanent sau temporar, cu orice titlu, indiferent cum a fost investită, o însărcinare de orice natură, retribuită sau nu, în serviciul unei unități dintre cele la care se referă art. 145”, iar prin funcționar se înțelege persoana menționată anterior, precum și orice salariat care exercită o însărcinare, în serviciul unei alte persoane juridice decât cele prevăzute în acel alineat. Codul Penal definește inclusiv noțiunea de „public” prin care se înțelege tot ce privește autoritățile publice, instituțiile publice, instituțiile sau alte persoane juridice de interes public, administrarea, folosirea sau exploatarea bunurilor proprietate publică, serviciile de interes public, precum și bunurile de orice fel care, potrivit legii, sunt de interes public (art. 145). Prin urmare, constatăm ușoare diferențe între definițiile oferite de legiuitorul român noțiunii de funcționar public și, revenind la starea de incertitudine pe care o generează, se constată necesitatea stabilirii unui acord în privința unui concept unanim acceptat.

În privința politizării administrației publice, în literatura de specialitate s-au conturat diferite opinii. Astfel, se statuează că este acceptat un anumit nivel de implicare al politicului în administrația publică, cu condiția să nu fie compromisă selecția funcționarilor publici pe baza meritului și a competenței. Cea de-a doua opinie susține că politizarea se poate realiza prin selecția funcționarilor publici pe criterii politice datorită loialității față de un anumit partid politic, însă există posibilitatea ca această problemă să varieze, iar selecția să se realizeze în funcție de aderența la o anumită politică, viziune sau program.

Un al treilea punct de vedere susține că modul în care criteriile politice sunt angajate poate conta pentru performanța sistemului administrativ [5, p. 3]. Astfel, dacă este sprijinit sistemul de merit și sunt înlăturați din administrația publică angajații vechi, cu o vedere îngustă, inflexibili, în detrimentul persoanelor afiliate politic, acest lucru nu poate fi considerat o chestiune dăunătoare democrației sau administrației publice. Politizarea mai poate semnifica faptul că funcționarii publici preiau anumite sarcini care în mod formal ar putea fi considerate ca fiind politice sau că utilizarea criteriului politic poate fi mai important pentru garantarea sau asigurarea valorilor democratice în guvernare decât folosirea criteriul convențional, de merit [5, p. 3].

În doctrină s-au enumerat diferite obiective sau principii care ar trebui să orienteze reforma funcției publice. Astfel, un prim criteriu ar consta în „dezvoltarea unui serviciu public orientat spre cetățean” [9, p. 170], aceasta însemnând că autoritățile publice, implicit funcționarii publici, trebuie să fie ghidați în activitatea lor de principiile raționalității economice, eficienței și eficacității, subsidiarității și, nu în ultimul rând, este necesar ca implicarea cetățenilor în procesul decizional să dețină o pondere mai mare. Alte obiective constau în creșterea prerogativelor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și perfecționarea funcționarilor publici în vederea eficientizării activității instituțiilor publice, reducerea costurilor, orientarea către cetățean, managementul prin obiective și, nu în ultimul rând, depolitizarea administrației publice și, implicit, a funcției publice. De asemenea, se proclamă necesitatea implementării „unui sistem de evaluare a posturilor și a unui sistem de salarizare a funcționarilor publici motivant, simplu și transparent, care să reflecte importanța activității depuse, să permită atragerea de funcționari competenți și să poată fi susținut financiar” [9, p. 170]. Politizarea este definită ca fiind „o acțiune prin care se acordă o semnificație politică unei situații lipsite de această caracteristică; este o practică abuzivă de a atribui un caracter politic fenomenelor ce nu comportă un asemenea caracter” [2, p. 358]. În ceea ce privește politizarea administrației publice, de-a lungul timpului s-au conturat două teorii - cea separaționistă, care susține delimitarea politicului de administrația publică și cea de-a doua care militează pentru existența unui liant între domeniile sus menționate. Woodrow Wilson, în „The Study of Public Administration”, a afirmat că cele două domenii, administrativ și politic, ar trebui separate și că domeniul politic ar trebui să se ocupe cu formularea deciziilor iar structura administrativă - cu implementarea acestora, precizând că „problemele administrative nu sunt probleme politice. Ele mai degrabă sunt probleme manageriale deoarece administrația publică este un domeniu al business-ului” [4, p. 19].

Separația dintre politică și administrație nu poate fi efectuată în totalitate, deoarece administrația publică funcționează într-un mediu politic care „este definit ca fiind arta sau procesul prin care se ating scopuri colective”. Așadar, „orice activitate administrativă poate fi interpretată ca fiind politică” [6, p.10]. Astfel, se remarcă o tendință de subordonare a administrației publice vis-à-vis de politică. Spre deosebire de funcționarii publici, politicienii sunt investiți cu legitimitate, iar aceasta le permite să exercite un control asupra administrației prin numirea unor activiști politici în nivele superioare ale instituțiilor, schimbarea personalului, reducerea dimensiunilor organizațiilor etc. De asemenea, o mare parte a funcționarilor publici susțin congruența politicului cu administrația publică în vederea elaborării politicilor publice, a propunerilor legislative, întrucât funcționarii publici se află cel mai aproape de cetățeni și cunosc nevoile acestora, e necesară colaborarea cu domeniul politic, chiar contopirea cu acesta pentru a oferi servicii corespunzătoare colectivității. Însă, luând în considerare faptul că funcționarii publici nu sunt investiți cu legitimitatea politicienilor oferită prin votul popular, devine contestabilă implicarea acestora în procesul decizional.

Literatura de specialitate a nuanțat câteva efecte negative ale politizării funcției publice. În așa mod, competența este prima criticată și se constată că funcționarii publici aflați în funcții de conducere acordă o importanță deosebită relației cu superiorii, care cel mai frecvent sunt miniștri sau secretari de stat și nu privesc spre baza ierarhiei [1, p. 161]. O altă critică adusă relației dintre sfera politică și administrația publică e partizanatul, întrucât funcționarii publici susțin politicile guvernanților și nu sprijină inovația și creativitatea, în administrația publică creându-se mereu

o castă a celor care împărtășesc aceleași filosofii și în funcția publică sunt promovate persoanele care nu provoacă conflicte și susțin partidul aflat la guvernare [1, p. 163-164]. „Lipsa de transparență în activitate, secretomania administrației și în special a vârfului puterii executive” [1, p. 164] ilustrează o altă critică și ar putea fi atenuată prin depolitizarea funcției publice, întrucât este de la sine înțeles că acest factor reprezintă un impediment pentru o adevărată democrație.

Guy B. Peters a identificat cinci modele care definesc relația politico-administrativă: primul dintre acestea este modelul formal legal, prin care rolul funcționarilor este redus la cel de simpli executanți, iar politicienii sunt cei care formulează deciziile. Al doilea model este cel comunitar, în care politicienii și funcționarii colaborează în procesul de luare al deciziilor, iar cel de-al treilea model, comunitar-funcțional, aduce o inovație prin realizarea colaborării sectoriale între domeniul politic și cel administrativ; modelul advers se caracterizează prin numeroase conflicte între politicieni și funcționarii de carieră, iar în modelul statului administrativ, administrației publice îi revine rolul formulării deciziilor [7, p. 69-71].

S-a remarcat că scopul acestor conflicte între sfera politică și administrația publică este puterea, iar Montesquieu surprinde acest termen prin următoarea sintagmă ”libertatea politică nu se găsește decât în guvernările moderne, ea nu există întotdeauna nici în acestea decât atunci când nu se abuzează de putere; dar așa cum s-a întâmplat întotdeauna, ca orice om care are putere, tinde să abuzeze de ea; și aceasta până își atinge limitele” [1, p. 72].

În România, reforma funcției publice a cunoscut diferite etape ale evoluției, înainte de adarea la Uniunea Europeană s-a dezvoltat managementul schimbării, iar după integrarea în Uniunea Europeană s-a încercat consolidarea și stabilizarea sistemului funcției publice. Depolitizarea funcției publice se bazează pe principiile managementului funcției publice pentru asigurarea unei birocrății mai eficiente și crearea unui model bazat pe imparțialitate, obiectivitate, transparență și responsabilitate. Corupția este definită ca fiind „un abuz de funcțiile sau resursele publice pentru beneficiul privat” [3, p. 24] și este o amenințare la stabilitatea instituțiilor publice, inclusiv a democrației. Aceasta se poate manifesta prin abuzul de putere, favoritism sau utilizarea unor fonduri ilicite în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Abuzul de autoritate poate fi asimilat corupției și este reprezentat de „fapta ilegală a funcționarului public care își depășește atribuțiile, folosind în mod exagerat puterea cu care a fost investit, în vederea impunerii celor pe care îi deservește, a unui comportament obligatoriu, nefiresc” [2, p. 306].

Politizarea funcției publice poate accentua fenomenul corupției, întrucât persoanele care sunt numite pe criterii politice pot face anumite compromisuri în exercitarea funcției lor și nu posedă o autonomie suficientă în desfășurarea activității lor, tocmai pentru că servesc cu loialitate intereselor politice. Desfășurarea activităților nelegitime ale birocrăției sunt „prestate de către funcționarii publici în urma intervenției factorului politic” [7, p. 63], iar printre acestea putem menționa efectuarea campaniilor electorale, prin care se induce în eroare opinia publică și opoziția. Majoritatea țărilor-membre ale Uniunii Europene acordă o atenție sporită codurilor de conduită a funcționarilor publici, în principal pentru prevenirea și combaterea corupției.

În literatura de specialitate s-au menționat diferite dimensiuni ale corupției, astfel distingem corupția profesională, economică și politică. Corupția profesională se referă la acele încălcări ale legislației comise de către funcționarii publici sau alți angajați din administrația publică prin care „încalcă sau transgresează normele deontologiei profesionale, prin îndeplinirea condiționată și preferențială a atribuțiilor legale” [2, p. 153]. În schimb, corupția politică cuprinde acel „ansamblu de acte, funcții și competențe care deviază moral și legal de la îndatoririle oficiale ale exercitării unui rol public de către anumite persoane sau care transgresează normele privind interdicția exercitării anumitor forme de influență politică în scopul obținerii unor avantaje personale” [2, p. 153].

Abuzul de autoritate poate fi asimilat corupției și reprezintă „fapta ilegală a funcționarului public care își depășește atribuțiile, folosind în mod exagerat puterea cu care a fost investit, în vederea impunerii celor pe care îi deservește, a unui comportament obligatoriu, nefiresc” [2, p. 306].

„Instabilitatea funcționarului public are repercusiuni asupra bunei funcționări a serviciului public, conducând cu certitudine la scăderea eficienței acestuia” [2, p. 389]. Stabilitatea în funcția publică a fost proclamată pentru eliminarea clientelismului politic, pentru protecția funcționarului public contra presiunilor exercitate din mediul extern sau politic și pentru exercitarea atribuțiilor postului cu imparțialitate, neutralitate și eficiență. În pofida faptului că stabilitatea în funcția publică este garantată prin lege, politicienii identifică mereu mijloace de a se abate de la acest principiu pentru a numi în cadrul funcțiilor publice persoane cu afinități politice sau membre ale unor partide politice, iar acest lucru se poate realiza prin delegare, detașare, transfer, rotire, mutare sau, paradoxal, promovare a funcționarilor publici [2, p. 382].

În secolul XIX în sistemul administrativ american și în cel din Marea Britanie funcționa așa-numitul *spoils system*, iar în acest context acei care câștigau puterea sau alegerile, promovau în funcțiile publice persoanele loiale politicianilor, răsplătindu-i în acest mod pentru munca depusă în interesul partidului. Acest sistem a fost caracterizat prin lipsă de profesionalism, lipsă de competență, un grad mare de corupție și favoritism și abandonarea intereselor comunității pentru urmărirea intereselor personale sau ale politicianilor. Spre sfârșitul secolului XIX s-a realizat trecerea de la *spoils system* la *merit system*, adică un sistem bazat pe recrutarea și selecția funcționarilor publici pe criterii de merit și profesionalism. *Merit system*-ul a fost înființat cu scopul de a înlătura orice discriminări de rasă, etnie, clasă sau apartenență politică și pentru a selecta personalul pe baza pregătirii, competenței și a expertizei pentru un anumit post.

Cu toate acestea, există anumite situații în care este îndoielnică utilizarea criteriului meritului în selecția funcționarilor publici, iar pentru a exemplifica putem menționa situațiile în care o instituție publică trebuie să furnizeze anumite servicii unei comunități minoritare. Astfel, apare întrebarea dacă un funcționar public ales pe criterii de merit și competență este mai potrivit decât o persoană selectată din cadrul comunității minoritare care cunoaște mai bine mentalitatea și problemele grupului din care provine. În pofida celor enunțate anterior, sistemul bazat pe merit trebuie să se manifeste în orice democrație, deoarece înlătură acțiunile discriminatorii, ajută la îndeplinirea obiectivelor oricărei societăți moderne și este esențial faptul că nu sunt suprimate drepturile cetățenilor sau tratamentul egal al acestora. Sfera politică poate interveni în domeniul funcției publice prin „înființarea funcțiilor publice ca recompensă, desființarea unor funcții publice pentru a scote din sistem persoanele incomode și, în paralel, înființarea altor funcții în raport de pretențiile clientelei politice și încălcarea sub diferite forme a principiului stabilității funcționarului public”, [2, p. 382]. Prin recrutarea și selecția funcționarilor publici, autoritatea care organizează concursurile poate constata atât îndeplinirea condițiilor obiective, formale, care permit accesul unei persoane în funcția publică, dar poate interveni și subiectiv prin diferite aprecieri care în definitiv politizează aceste activități.

În concluzie, în vederea diminuării efectelor politizării funcției publice sunt necesare respectarea legislației și separarea strictă a funcțiilor politice și administrative, voință politică, responsabilizarea politicianilor și a funcționarilor, controlul mai strict al modului de aplicare a legii și perfectibilitatea legislației în vigoare. Consider că schimbarea clasei politice ar conduce spre o reală reformă în administrația publică, deoarece, în definitiv, sfera politică generează lideri și stabilește programele instituțiilor publice, însă această viziune este mult prea îndepărtată.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru, I., Politică, administrație, justiție, București: Editura All Beck, 2004.
2. Ivanoff, I. V., Deontologia funcției publice - exercițiul onest și patologic al funcției publice, Târgoviște: Editura University Press, 2004.
3. M., Corupția și formele sale. Bogăție, putere și democrație, Iași: Editura Polirom, 2007.
4. Mora, C. și Țiclău, T., Introducere în administrația publică, Cluj-Napoca: Editura Accent, 2009.
5. Peters, G., Pietre, J., Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective, NY, London: Routledge, 2004.
6. Radu, L., Mora, C., Administrație publică, Cluj-Napoca: Editura Accent, 2000.
7. Radu, L., Radu, B., Sisteme administrative comparate - suport de curs, Cluj-Napoca, 2011.
8. Rusu, M., Funcționarul public și corupția, Sibiu: Editura Universității „Lucian Blaga”, 2008.
9. Stingu, G., Reforma administrației publice în contextul integrării europene, Arad: Editura „Vasile Goldiș” University Press, 2006.
10. Profiroiu, Marius, Modernizarea administrației publice din România, 2005.
11. Codul penal al României, republicat în baza actelor normative modificatoare, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, până la 15 septembrie 2008.
12. OUG 57/2019 privind Codul Administrativ.

ROLUL POLITICILOR PUBLICE LOCALE CA MODALITATE DE REALIZARE A RELAȚIEI INTERES PUBLIC - PROCES DECIZIONAL - MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

THE ROLE OF LOCAL PUBLIC POLICIES AS A WAY OF ACHIEVING THE PUBLIC INTEREST RELATIONSHIP - DECISION-MAKING PROCESS - MODERNIZATION OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

*Tatiana BOGOS,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This study investigates the role of local public policies as a way to achieve the relationship between the public interest-decision making process-modernization of local public administration. The study aims to analyze the impact of public policies in modernizing the local public administration. The study consists of two parts: the first part includes a series of clarifications on the general and defining aspects of the concept of local public policies; the second part describes the interferences between public policies and the relationship between the public interest and decision making process in the area of modernization of local public administration.

Keywords: *local public policies, public interest, decision making process, modernization, local public administration, beneficiaries, Republic of Moldova.*

Introducere. Politicile publice ocupă un rol central în cadrul economiei societăților contemporane. Aria lor acoperă orice mod mai complex de interacțiune socială, de la politici educaționale și de sănătate la politici de redistribuție socială, până la politicile ce au o influență directă asupra aspectului economic. Necesitățile sociale sunt diferite și, totuși, oricine are anumite nevoi, fie medicale, educaționale, de asistență socială etc. Iar nivelul de dezvoltare a unei societăți este strâns legat de angajamentul membrilor săi ca orice individ să beneficieze de instrumente elementare de dezvoltare și supraviețuire. Transpunerea în practică a acestor angajamente cu privire la bunăstarea membrilor societății se realizează prin intermediul politicilor publice [10, p. 20].

Formularea unor politici publice locale începe de la existența unor probleme și nevoi ale populației la nivelul unității administrativ-teritoriale. Considerăm că o politică de guvernare trebuie să fie orientată strict spre cetățean, să corespundă interesului public și să asigure furnizarea unor servicii publice de calitate în continuă evoluție și adaptate noilor cerințe. Acest fapt ar produce rezultatele dorite doar prin: promovarea cooperării economice și susținerea proiectelor de înfrățire a localităților, încurajarea parteneriatelor comunitare, de colaborare la nivel internațional cu alte localități, formarea și sprijinirea specialiștilor calificați prin programe educaționale și dezvoltare personală, promovarea unor servicii locale viabile și eficiente, cu o infrastructură locală de calitate, planificarea unor investiții pe termen lung, susținerea tinerilor antreprenori care vor să inițieze o afacere și atragerea investițiilor pentru o dezvoltare durabilă a localităților. Scopul acestor acțiuni este reducerea sărăciei și crearea atmosferei de armonie și bunăstare în societate. Aceasta ar fi imaginea desăvârșită a unei localități prospere și moderne care să corespundă cerințelor de dezvoltare europeană spre care aspiră Republica Moldova și care, totodată, reprezintă misiunea autorităților administrative locale.

Aspecte generale și definitorii ale conceptului de politici publice locale. În literatura de specialitate identificăm mai multe definiții, toate având aceeași semnificație - politicile publice sunt efectul deciziilor luate de guvernanți. Alte definiții care ar completa semnificația acestei sintagme

ar fi: cercetătorii M. Iațco și O. Tărăță preiau definiția propusă de autorul J.C. Thoening (1985), conform căreia politicile publice sunt - ceea ce guvernele decid să realizeze sau să nu realizeze. Deci o politică publică reprezintă un complex sau o rețea de activități care pot afecta sau privilegia anumiți indivizi ori grupuri sociale. O altă definiție la care se face referință aparține cercetătorului C. Larrue (2000), conform căreia politicile publice sunt o juxtapunere de activități, decizii sau măsuri coerente și adoptate, principalul, de către actorii sistemului politic-administrativ al unui stat cu scopul de a rezolva o problemă colectivă. Conform W. Jenkins, politicile publice sunt un set de decizii interdependente luate de un actor politic sau de un grup de actori politici cu privire la selecția scopurilor și la mijloacele de a atinge atare scopuri într-o situație specifică în care ar trebui ca actorii politici să poată lua decizii [9, p. 21]. Reieșind din ansamblul definițiilor abordate în literatura de specialitate, autorii M. Iațco și O. Tărăță propun propria definiție a politicilor publice - o rețea de decizii interdependente, care se referă la alegerea obiectivelor, priorităților, mijloacelor, resurselor alocate și punerea lor în practică pentru a orienta realitatea economică și socială în direcția dorită, în vederea furnizării bunăstării colective [9, p. 22].

Totodată, cercetătorul A. Miroiu definește politica publică drept o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice [6, p. 9].

Făcând referință la tema supusă cercetării, expertul în politici publice M. Lambru definește politicile publice drept acțiuni realizate de către guvern (central sau local) ca răspuns la problemele care vin din societate. Vorbim despre politici publice atunci când o autoritate publică, centrală sau locală, încearcă cu ajutorul unui program de acțiune coordonat să modifice mediul economic, social și cultural al actorilor sociali [4]. Drept urmare, din definiție putem extrage elementele care dau consistență unei politici publice: 1. O politică publică este formată dintr-un ansamblu de măsuri concrete, care dau substanță politicii publice; 2. O politică publică se definește prin decizii și forme de alocare a resurselor, a căror natură este mai mult sau mai puțin autoritară și în care coerciția este mereu prezentă; 3. O politică publică se înscrie într-un cadru general de acțiune, ceea ce ne permite să distingem între o politică publică și simple măsuri izolate; 4. O politică publică are obiective și scopuri precizate, stabilite în funcție de valori, norme și interese; 5. O politică publică are un public, indivizi și grupuri a căror situație este afectată de deciziile luate în politică publică în cauză [7, p. 130].

Legislația Republicii Moldova ne dă și ea anumite clarificări referitor la subiectul abordat, astfel încât conform pct.3 al Regulamentului cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, politica publică este decizia sau deciziile coordonate ale statului, care produc schimbări sau care influențează societatea și economia, contribuind la soluționarea problemelor și la atingerea obiectivelor asumate într-un anumit domeniu de activitate a Guvernului [3]. Potrivit pct. 40 al aceluiași Regulament, documentele de politici publice de nivel local se aprobă prin decizia autorității reprezentative a unității administrativ-teritoriale în conformitate cu competențele prevăzute în Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală [3]. În aceeași ordine de idei, Legea privind administrația publică locală, în art.14 stabilește competențele de bază ale consiliilor locale, în toate problemele de interes local, iar art.17, pct.4, lit. c) al aceleiași legi stipulează promovarea unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii [1]. Totodată, domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale sunt enunțate în art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă [2].

Făcând o trecere în revistă a principalelor aspecte definitorii ale conceptului cercetat, în viziunea autorului, politicile publice locale reprezintă un proces amplu de luare a deciziilor de către autoritățile publice și alți actori interesați, reglementat de un ansamblu de norme procedurale, inițiat ca răspuns la problemele identificate în societate la nivelul unităților administrativ-teritoriale și soldat cu soluționarea problemelor specifice legate de colectivitățile locale și satisfacerea preferințelor cetățenilor. Într-un alt sens, politicile publice reprezintă totalitatea etapelor care, odată parcurse, conduc spre implementarea unei soluții selectate din mai multe posibile în scopul soluționării unei probleme de interes public cu intervenția autorităților publice locale; sau o politică publică reprezintă schimbarea la nivelul unității administrativ-teritoriale pe care o fac factorii decizionali însărcinați cu atribuții și responsabilități de către guvernați în colaborare cu guvernanții în scopul realizării acțiunilor cu caracter public.

Ansamblul de definiții prezentate în studiul dat, dar și în literatura de specialitate și legislația în vigoare descriu caracterul omniprezent pe care îl au politicile în viața oamenilor și importanța implicării autorităților publice în procesul de formulare și implementare a politicilor publice - ca o componentă esențială. Avantajul investigării și analizei definițiilor politicilor publice, este acela

de a explica direcția de la mijloace înspre scopuri și anume: activitățile autorităților administrative concrete sunt mijloace pentru implementarea unor modificări sociale, al căror scop este satisfacerea preferințelor colectivităților locale. Iar gradul în care politicile publice sunt orientate spre populație și satisfac preferințele cetățeanului reflectă așa-numita eficiența și calitatea politicilor.

Interferențe între politicile publice și relația interes public-proces decizional în contextul modernizării administrației publice locale. Analizând ansamblul de interpretări elucidat în literatura de specialitate, în continuare vom aborda într-o formă mai concretă tangența dintre variabila politicile publice și variabila relația interes public-proces decizional în aria modernizării administrației publice locale, identificând componenta principală a politicilor publice - decizia. Procesul de luare a deciziilor este în sine una din etapele ciclului de politici publice. Aceasta este o primă interferență dintre politicile publice și procesul decizional, pe care urmează să o demonstrăm în studiul dat. Etapa de decizie din cadrul procesului de formare și aplicare a unei politici publice a primit o atenție deosebită în special încă în anii 50' și 60', când analizele se concentrau pe modelele de luare a deciziilor în cadrul organizațiilor și al instituțiilor administrației publice [6, p. 21].

Sustenabilitatea decizională pe care se bazează o politică publică este o chestiune foarte importantă, fiind influențată de diverși factori, inclusiv de contextul economic și politic. Atunci când se elaborează o politică publică care implică participarea unor categorii de public diferit, trebuie să se ia în considerare două aspecte fundamentale: primul se referă la angajamentul pe termen lung a unor importante resurse umane, logistice și financiare; al doilea se referă la sensibilitatea problemei, potențialul acesteia de a genera dezbateri și discuții publice vii și extinse [8, p. 177].

În continuare considerăm a pune accent pe etapa problemelor de politică publică, dat fiind faptul că anume aceasta relevă cel mai vizibil analiza interferențelor dintre politicile publice și relația interes public-proces decizional; etapă care urmărește înțelegerea, diagnosticarea și prezentarea cât mai clară, precisă și completă a problemei de politică publică. La acest stadiu, analistul de politică publică adună dovezi pentru a descrie natura, simptomele, amploarea, evoluția în timp și cauzele problemei. De asemenea, este identificat și analizat grupul de persoane afectate, precum și jucătorii cheie care, conform legislației în vigoare, trebuie să se implice în rezolvarea problemei. Totodată, în sfera publică se acționează de cele mai multe ori sub influența factorului politic, sub presiunea timpului sau a crizelor și cu resurse și cunoștințe analitice limitate [5, p. 13]. Constrângerile de natură bugetară nu permit ca toate problemele existente să fie rezolvate, de aceea ele trebuie prioritizate, iar rezolvarea lor trebuie să fie eșalonată în timp. Totodată și probleme din cadrul societății sunt schimbătoare, la fel ca și factorii de decizie, astfel încât este dificil de identificat un consens la acest nivel, respectiv unele probleme ajung să fie discutate public și să se formuleze politici pentru soluționarea lor, în timp ce altele nu ajung pe agenda publică [5, p. 14]. Exemple de probleme: decizia de stabilire a celei mai bune locații pentru o groapă de gunoi ecologică pentru o localitate (depinde de condiții: distanța față de zona locuită, tipul de teren); decizia de alegere între mai mulți candidați pentru un anumit post într-o instituție poate depinde de răspunsul candidatului la anumite caracteristici ale postului (experiența în muncă, abilități analitice, motivație, responsabilitate); decizia de stabilire a celei mai potrivite locații pentru o parcare subterană într-un oraș mare, evaluată în funcție de atributele terenului, tipul de teren, timpul necesar pentru construcție etc. [5, p. 30].

De asemenea, formularea și implementarea politicilor publice, trebuie să fie proporționale cu posibilitățile financiare. În acest context, fiecare autoritate publică trebuie să-și elaboreze politicile în conformitate cu prevederile bugetare, iar implementarea oricărei inițiative de politică publică trebuie să se realizeze, ținându-se cont de plafoanele bugetare stabilite pe baza totalului veniturilor publice prognozate.

Asumpția principală pe care se fundamentează acest studiu este că guvernarea unei societăți este un instrument aplicat în folosul cetățenilor, că cetățenii reprezintă unitatea fundamentală a unei orânduirii sociopolitice, și nu doar o componentă secundară într-o logică statală a universului sociopolitic. Prin urmare, politicile publice reprezintă resursa principală a cetățenilor, mecanismul prin care aceștia își pot îmbunătăți situația [10, p. 24]. În fond, activitatea guvernamentală, fie ea centrală sau locală, determină în mare parte procesul politicilor publice [10, p. 29]. Iar politicile publice corect elaborate și efectiv implementate reflectă nivelul de dezvoltare și gradul de modernizare a administrației publice locale.

Concluzii. Făcând o analiză asupra reperelor conceptuale, putem constata că rolul principal în cazul furnizării eficiente a politicilor publice îl au instituțiile, ca formă generală de interacțiune umană. Rolul autorităților administrației publice locale este de a reprezenta interesele colectivităților locale, de a exprima preocupările și nevoile membrilor societății - favorizând și

edificând o relație constructivă dintre cetățeni și autoritățile administrative, canalizând viziunile colectivităților locale, procesele de elaborare și implementare a politicilor publice, fiind bazate pe parametrii și principiile convenite cu membrii societății. Conținutul politicilor publice este lipsit de consistență valorică în cazul în care nu există compatibilitate între politicile elaborate și resursele financiare alocate.

Relațiile intrinsece dintre sistemul administrației publice, politicile publice și raportul interes public-proces decizional reflectă interconexiunea între diferite elemente ale politicului și administrativului, subliniindu-se relația de complementaritate.

Considerăm că atât politicile publice, cât și relația interes public-proces decizional reprezintă un obiectiv derivat din componenta modernizării administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35, art.117 din 09.03.2007.
2. Legea Nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31, art. 91 din 02.03.2007.
3. Hotărâre Nr. 386 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 153-158, art. 509 din 26.06.2020.
4. Lambru M. Manual de lucru pentru participanții la sesiunea de instruire cu privire la politici publice. <https://www.oamr.ro/wp-content/uploads/2019/12/Manual-de-lucru-Sesiunea-de-instruire-cu-privire-la-Politici-Publice.pdf> (vizitat 04.04.2021).
5. Mike K., Șandor D., Gârboan R., Cobârzan B. Analiza politicilor publice și evaluarea programelor în administrația publică. Suport de curs. Universitatea Babeș- Bolyai, Cluj-Napoca, 91 p. http://www.politicipublice.ro/uploads/Analiza_politicilor_publice_si_evaluarea_programelor.pdf (accesat la 07.04.2021).
6. Miroiu A. Introducere în analiza politicilor publice. București, 2001, 48 p.
7. Popovici C., Popovici A. Procesul de monitorizare și evaluare în ciclul politicii publice. Institutul de Relații Internaționale din Moldova. Anuar Științific, vol. VII-VIII, pp.130-136.
8. Pricopie R. Participarea publică. Comunicare pentru dezvoltarea durabilă. București, 2010, 245 p.
9. Tărăță O., Iațco M. Unele considerațiuni generale privind conceptul de politici publice. Administrarea publică, Revistă metodică-științifică trimestrială, nr. 3 (71), Chișinău, 2011, pp.19-24.
10. Trandafira A. Politicile publice - între stat, acțiune colectivă și piață. Politici publice și administrație publică/ Florin Bondar (coord.) Iași: Polirom, 2007, 286 p.

ASPECTE LEGALE PRIVIND PARTICIPAREA CETĂȚENILOR LA PROCESUL DECIZIONAL

LEGAL ASPECTS REGARDING CITIZEN PARTICIPATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS

Svetlana NUNU,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article represents an analysis of the national framework regarding the participation of citizens in the decision-making process. The main provisions of the normative acts, concerning the insurance by the public administration authorities of the transparency in the decision-making process, the rights and obligations of the citizens and of the public authorities, in order to establish an active participation of the citizens in the decision-making process and in order to inform them about the adopted decisions are described In the article.

Keywords: decision-making process, transparency, information, consultation, civil participation, dialogue, partnership.

Autoritățile administrației publice au misiunea de a satisface nevoile și interesele cetățenilor și ale colectivității, realizarea prestațiilor respective având caracterul unor servicii publice pe care administrația publică le pune la dispoziția cetățenilor. În virtutea acestei misiuni, autoritățile administrației publice elaborează și adoptă decizii, care asigură cadrul legal necesar pentru atingerea obiectivelor propuse.

Procesul de luare a deciziilor este un proces complex, care implică parcurgerea mai multor etape – de la inițiere până la implementare și evaluare, iar autoritățile administrației publice sunt responsabile de calitatea și rezultatele obținute ca urmare a unei bune organizări și realizări a acestui proces. În procesul de luare a deciziilor cetățenii au rolul de a ajuta autoritățile administrației publice să înțeleagă care sunt preocupările și nevoile societății, pentru a reuși să ia cele mai reușite decizii și să implementeze cele mai eficiente politici. Astfel, participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor are ca scop facilitarea implicării societății în activitatea de administrare a treburilor publice și procesul decizional.

Participarea cetățenilor la procesul decizional în Republica Moldova este reglementată de legea supremă – Constituția Republicii Moldova, care prevede că „cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică”.

Astfel, legea supremă statuează modalitățile de participare a cetățenilor la administrarea treburilor publice: 1) prin reprezentanți și 2) nemijlocit. Dreptul de a participa la administrarea treburilor publice prin reprezentanți semnifică alegerea unor reprezentanți în funcții publice, reprezentanți care le vor reprezenta interesele și vor administra în numele cetățenilor problemele de interes public. Astfel, cetățenii pot hotărî, prin intermediul alegerilor organizate în modul stabilit, prin vot universal, egal, secret, direct și liber exprimat, referitor la persoanele care le vor reprezenta interesele și vor administra problemele de interes public.

Participarea nemijlocită la administrare presupune activitatea în cadrul unei funcții publice, precum și participarea cetățenilor, prin diferite forme, la procesul de luare a deciziilor [7]. Raporturile juridice, stabilite în cadrul procesului de luare a deciziilor, dintre cetățeni, asociații, alte părți interesate și autoritățile publice sunt reglementare de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional. Legea menționată definește noțiunea de proces decizional, stabilește principiile transparenței procesului decizional, drepturile cetățenilor, a asociațiilor și ale altor părți interesate în procesul decizional, precum și obligația autorităților publice de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a societății civile la procesul decizional. Potrivit Legii privind transparența în procesul decizional transparența în procesul decizional se bazează pe următoarele principii:

a) informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe mărimea proiectelor de decizii respective;

b) asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate la procesul decizional.

Reiesind din principiile enunțate, în procesul de luare a deciziilor, cetățenii, asociațiile constituite legal, alte părți interesate au dreptul:

- să participe la orice etapă a procesului decizional;
- să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiecte de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii privind accesul la informație;
- să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor;
- să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor.

La rândul său, autoritățile publice sunt obligate „să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional” prin:

- diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;
- informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional;
- instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea;
- recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;
- consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii [2].

De asemenea, în conformitate cu Legea privind transparența în procesul decizional, în vederea asigurării transparenței procesului decizional, autoritățile publice trebuie să:

- a) să informeze publicul referitor la inițierea elaborării deciziei;

Această etapă constă în publicarea anunțului privind inițiativa de elaborare a deciziei. Anunțul se publică în termen de 15 zile lucrătoare după inițierea procesului de elaborare a deciziei.

Deși legea prevede mai multe modalități de publicare a anunțului, cel mai des acesta se plasează pe pagina web oficială a autorității publice și/sau pe portalul particip.gov.md sau se expediază prin intermediul poștei electronice.

- b) să pună la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;

Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele adiționale prin publicarea acestora pe pagina web oficială a autorității și/sau pe portalul particip.gov.md sau prin intermediul poștei electronice/expedierea scrisorilor. Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile înainte de definitivarea proiectului de decizie.

- c) să consulte cetățenii, asociațiile constituite legal și alte părți interesate;

Consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalități: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile [2].

Procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor sunt stabilite în Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.967/2016.

Pentru facilitarea accesului părților interesate la informația privind procesul decizional în cadrul autorității publice, pe pagina web oficială a acestora sunt create compartimente dedicate transparenței decizionale, unde se plasează informația cu privire la:

- 1) regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional;
- 2) informația privind numele, prenumele, funcția și numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional în cadrul autorității publice;
- 3) programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice;
- 4) anunțurile privind inițierea elaborării deciziei;

- 5) anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare;
- 6) anunțurile privind organizarea consultării publice;
- 7) proiectele de decizii și materialele aferente acestora, precum și deciziile adoptate;
- 8) rezultatele consultării publice (procese-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor);
- 9) raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional;
- 10) alte informații relevante [6].

Potrivit Legii privind transparența în procesul decizional, cetățenii, asociațiile constituite legal au dreptul să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiecte de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii nr.982/2000 privind accesul la informație.

În contextul dat, menționăm că Legea privind accesul la informație stabilește obligativitatea autorităților administrației publice de a asigura accesul la informație. Astfel, conform legii menționate, autoritățile administrației publice sunt obligate:

- să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal;
- să garanteze liberul acces la informație;
- să respecte termenele de furnizare a informației, prevăzute de lege;
- să dea publicității propriile acte adoptate în conformitate cu legea.

De asemenea, oricine are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale. Exercițarea acestor drepturi poate fi supusă unor restricții pentru motive specifice, ce corespund principiilor dreptului internațional și care nu implică discriminarea bazată pe rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau pe origine socială [3]. Potrivit legii menționate sunt considerate informații oficiale toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept.

În aceeași ordine de idei sunt considerate documente purtătoare de informații: orice hârtie sau alt material pe care există un înscris; o hartă, un plan, un desen, o fotografie; orice hârtie sau alt material pe care sunt marcaje, figuri, simboluri sau perforări care au un sens pentru persoanele calificate să le interpreteze; orice obiect sau material din care pot fi reproduse sunete, imagini sau înregistrări cu sau fără ajutorul unui alt articol sau mecanism; orice alt înregistrator de informație apărut ca rezultat al progresului tehnic [3].

În concluzie, accesul la informații de interes public este recunoscut ca drept important al omului și un instrument de îmbunătățire a guvernării democratice, care susține participarea publicului, responsabilitatea autorităților publice și încrederea publicului în luarea deciziilor.

Aplicarea cu bună credință a prevederilor Legii privind accesul la informație ar demonstra deschiderea autorităților spre un dialog cu cetățenii, hotărârea autorităților de a acorda posibilitate cetățenilor de a participa activ la luarea unor decizii importante pentru societate și crearea unui parteneriat durabil cu cetățenii în administrarea treburilor publice în vederea asigurării unei activități transparente a autorităților publice. În același timp, menționăm că la etapa actuală în Republica Moldova procesul de implementare a Legii privind accesul la informație se confruntă cu mai multe provocări, inclusiv refuzul autorităților publice de a pune la dispoziție solicitanților informația solicitată, depășirea termenelor de furnizare a informației, precum și nepublicarea informației de interes public și a deciziilor adoptate. De asemenea, este de menționat că participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor constituie una din etapele de elaborare a proiectelor de acte normative. Astfel, potrivit Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectul unui act normativ se elaborează în câteva etape, inclusiv consultarea publică, avizarea proiectului actului normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și, după caz, expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene și expertiza grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător [4].

Legea cu privire la actele normative prevede că proiectele actelor normative elaborate de autoritățile administrației publice centrale de specialitate, autoritățile publice autonome sau autoritățile administrației publice locale sunt avizate și consultate public în condițiile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. În același context, Legea nr. 436/2006 cu privire la administrația publică locală prevede consultarea populației:

- în probleme de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral;
- în probleme de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale, cu această parte, prin diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii;

- proiectele de decizii ale consiliului local se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ - teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.

De asemenea, legea menționată prevede respectarea principiului transparenței procesului decizional la nivel local. Astfel, ședințele consiliului local sunt publice și orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local.

Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul:

- a) de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional;
- b) de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei;
- c) de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii;
- d) de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

Legea stabilește obligativitatea autorităților publice locale și a funcționarilor publici ai unităților administrativ-teritoriale să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin intermediul:

- a) informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local;
- b) recepționării și examinării, în timp util, a tuturor recomandărilor, sesizărilor, scrisorilor adresate de către cetățeni autorităților lor reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizii sau a programelor de activitate;
- c) promovării unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii;
- d) publicării programelor, strategiilor, agendei ședințelor pe diverse suporturi informaționale [5].

Analizând cadrul național care reglementează participarea cetățenilor la procesul decizional, se atestă că legislația Republicii Moldova oferă reglementările necesare pentru a asigura transparența activității autorităților publice și participarea cetățenilor, a societății civile la procesul decizional, dar considerăm că acesta urmează a fi revizuit în vederea ajustării la actele și bunele practici europene. În special, necesită a fi revizuite unele noțiuni definite, dar și introduse unele noțiuni noi, detaliate noile niveluri de participare civilă de la cel mai puțin la cel mai participativ - informare, consultare, dialog și parteneriat, cu evidențierea etapelor de luare a deciziilor - de la inițiere până la evaluare, și a participării cetățenilor, societății civile la acest proces.

În context, remarcăm că Legea privind transparența în procesul decizional definește procesul decizional ca „o procedură de elaborare și de adoptare a deciziilor de către autoritățile publice”, dar, reieșind din prevederile Legii privind actele normative, procesul de legiferare începe cu etapa de „publicare a anunțului privind inițiativa de elaborare a actului normativ și publicarea studiului de cercetare”. Respectiv, procesul de luare a deciziilor începe până la elaborarea actului normativ, or, la etapa de publicare a anunțului despre inițiativa de elaborare a actului normativ cetățenii, societatea civilă poate să se expună asupra inițiativei respective, anunțul despre inițiativa de elaborare fiind făcut public în scopul asigurării transparenței în procesul decizional și, de asemenea, de menționat că Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018, enumerând etapele de elaborare și promovare a proiectelor de acte ale Guvernului, menționează ca primă etapă „publicarea anunțului privind inițiativa de elaborare a proiectului și, după caz, publicarea studiului de cercetare, în cazul proiectelor de acte normative și elaborarea versiunii inițiale a proiectului”.

Astfel, actul normativ menționat, dezvoltă prevederile Legii privind actele normative și stabilește că la prima etapă în procesul de elaborare a actelor normative sunt realizate următoarele acțiuni: 1) se publică anunțul privind inițiativa de elaborare a proiectului; 2) după caz, se publică studiul de cercetare; 3) se elaborează versiunea inițială a proiectului. Totodată, remarcă că însăși Legea privind transparența în procesul decizional, în art.8, prevede că informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei constituie etapa inițială a asigurării transparenței în procesul decizional.

Respectiv, participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor începe la această etapă, or, odată cu publicarea anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei, părțile interesate, inclusiv cetățenii, se pot expune asupra inițiativei anunțate.

În concluzie, reieșind din cele menționate, considerăm că noțiunea de proces decizional expusă în Legea privind transparența decizională nu reflectă toate etapele de elaborare și adoptate a deciziilor și nu redă complexitatea procedurilor pe care le implică acest proces. Totodată, pentru o mai bună înțelegere a procesului decizional, considerăm oportun de a fi definite noțiunile de participare cetățenească, participare civilă, dar și descrise mai detaliat formele, instrumentele de participare a cetățenilor, a societății civile la procesul decizional.

Referindu-ne la respectarea de către autoritățile administrației publice a principiilor și cerințelor legale privind procesul de luare a deciziilor și, implicit, asigurarea unei participări active a cetățenilor, a altor părți interesate la procesul decizional, remarcăm că, de regulă, proiectele de acte normative sunt plasate pentru consultare pe paginile web ale autorităților publice și/sau pe portalul guvernamental www.particip.gov.md.

Totuși, se atestă cazuri de nepublicare a anunțului referitor la inițierea elaborării proiectului de act normativ, publicarea proiectelor cu încălcarea termenelor stabilite de lege pentru consultarea acestora, precum și nepublicarea proiectelor de acte normative, în special în cazul unor proiecte aprobate în regim de urgență, ceea ce nu doar reduce posibilitatea cetățenilor, societății civile de a se expune asupra proiectelor inițiate de către autoritățile administrației publice, dar și încalcă dreptul acestora de a participa la procesul decizional.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 art. 05.
2. Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 art. 798.
3. Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 art. 664).
4. Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17 art. 34.
5. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 art. 116.
6. Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265 -276 art.1050.
7. Cristian Ionescu. Principii fundamentale ale democrației constituționale.

EFICIENȚA ȘI EFICACITATEA INSTITUȚIILOR PUBLICHE - INSTRUMENT DE BUNĂ GUVERNARE A COMUNITĂȚILOR LOCALE

EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC INSTITUTIONS - A TOOL FOR GOOD GOVERNANCE OF LOCAL COMMUNITIES

Oleg BAXAN,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article examines the concept of efficiency in the public sector to create stable and predictable institutions, but also flexible enough to respond to the many social challenges, able to introduce new solutions and provide better services. Investments in human capital and public sector tools aim at more efficient organizational processes, modern management, motivated and qualified civil servants and, of course, the capacity building of institutions.

Keywords: human resources, capacity building, public administration, motivation.

Pentru a putea aborda activitatea în sectorul public din perspectiva conceptului de eficiență este necesar ca eficiența să fie înțeleasă și considerată atât ca urmare a influenței factorilor economici, cât și ca o consecință a influenței factorilor politici, culturali, juridici și în special a factorului uman, căci în fapt „resursele umane sunt cele care stau la baza reușitei sau eșecului” [1, p. 47].

Acest concept a fost folosit pentru prima dată în administrația publică în abordarea rațională propusă de L. Gulick și L. Urwick. Managerii publici trebuie să aibă în vedere faptul că, dacă eforturile pot fi dimensionate în mod strict, efectele, în special cele sociale, sunt dificil de determinat și nu pot fi prevăzute în totalitate. Aceasta deoarece administrația publică își desfășoară activitatea într-un cadru social supus unor influențe multiple. Cel mai adesea aceste efecte sociale indirecte, neprevizibile au implicații majore în sectorul public [1, p. 68].

Din punct de vedere al formelor de exprimare se poate spune că eficiența poate fi estimabilă în special efectele economice și neestimabilă efectele sociale.

Managerii publici ar trebui să țină seama de ambele forme, dar și de faptul că ele pot avea pe lângă dimensiunea prezentă și o dimensiune de perspectivă, deoarece o parte apreciabilă din rezultate se obțin pe parcursul unei perioade de timp. Din păcate, cel mai adesea, eficiența de perspectivă propagată este ignorată. O analiză asupra sistemului decizional arată o pondere foarte ridicată a deciziilor pe termen scurt, ceea ce conduce la decizii cu efecte imediate, de cele mai multe ori în detrimentul deciziilor pe termene medii și lungi care sunt total neglijate. De altfel o astfel de abordare determină efecte negative pe termen lung, majorând coeficientul de risc.

Un alt segment resursele umane, reprezintă cea mai importantă resursă a unei instituții publice, indiferent de domeniul și aria de activitate, deoarece fără prezența efectivă a oamenilor, care știi ce, când și cum trebuie făcut, este imposibil ca organizația să își atingă obiectivele. Analiza literaturii de specialitate precum și rezultatele investigațiilor noastre demonstrează că dificultățile sau succesele instituțiilor, inclusiv ale autorităților publice locale, au la bază resursele umane și calitatea managementului aplicat asupra acestora. Motivarea resurselor umane reprezintă setul de strategii și tehnici aplicate de către instituție și manageri, în vederea menținerii și sporirii nivelului de performanță al angajaților din cadrul acesteia, de aici rezultă că pentru a avea eficiență maximă de la angajați e nevoie de a implementa motivarea.

Una dintre cele mai cunoscute tipologii ale motivației a fost elaborată de către practicienii Leonard, Beauvais și Scholl în 1999.

Modelul respectiv distinge 4 tipuri de motivații, după cum urmează:

- Egocentrică – dominată de necesitatea de a primi plăcere din munca efectuată;
- Instrumentală – dominată de necesitatea de a primi recompense pentru munca depusă;
- Socială – dominată de necesitatea de recunoaștere a muncii;
- Internalistă – dominată de necesitatea de a avea provocări la locul de muncă [2].

În efortul de asigurare a motivației înalte a colaboratorilor, întotdeauna s-a pus problema banilor ca motivator, pornindu-se de la întrebarea dacă oamenii muncesc mai bine în situația în care sunt plătiți mai bine. Frederick Taylor a folosit plata ca element esențial la începuturile managementului științific. Cercetările au arătat însă că există factori mai importanți – oamenii muncesc mai bine în condițiile în care li se oferă mai multă autonomie, o mai mare abilitate de a influența condițiile de muncă sau o muncă mai satisfăcătoare. Instrumentele de motivare financiară sunt considerate, în instituțiile publice, în general, și în administrația publică locală în particular, ca fiind, probabil, cele mai importante modalități de creare a motivației dorite printre angajați. Pe de altă parte, banii pot fi folosiți ca motivator în anumite condiții: dacă se poate demonstra existența unei legături între performanțe și plată; dacă plata este cu adevărat importantă pentru oameni și dacă performanțele ridicate sunt cu adevărat recunoscute și recompensate.

În acest context este important de menționat despre necesitatea unei „autonomii financiare” a angajatului, unde remunerarea primită pentru munca depusă trebuie să fie suficientă pentru a-i asigura un trai decent. În caz contrar, aplicarea tehnicilor de motivare nefinanciară poate fi inutilă. În contextul activităților realizate, conducătorii APL, dar și responsabili de resurse umane, vor ține cont de faptul că motivarea angajaților ține atât de aspectul financiar, cât și de cel nefinanciar. Motivarea financiară are drept scop crearea sentimentului de echitate privind remunerarea primită în raport cu munca depusă, iar motivarea nefinanciară este orientată, preponderent, spre satisfacerea necesităților de apreciere, apartenență la grup, recunoaștere a muncii, realizare profesională, etc., precum a fost arătat mai sus prin teoriile motivaționale prezentate.

Fiecare conducător în activitatea sa aplică un anumit stil de conducere care poate fi eficient sau ineficient atât din perspectiva managerială, cât și din perspectiva motivațională.

În literatura de specialitate există mai multe teorii privind stilurile de conducere, dar cel mai practic în context organizațional este modelul conducerii situaționale. Modelul situațional susține că un manager eficient și motivant este acela care cunoaște să-și adapteze stilul de conducere în funcție de situația creată. Un manager eficient aplică diferite stiluri de conducere, ceea ce necesită flexibilitate și autoconștientizare.

Astfel, distingem următoarele 4 stiluri de conducere:

- stilul directiv;
- stilul de facilitare;
- stilul de susținere;
- stilul de delegare [3].

Factorul uman reprezintă elementul cheie al activității și performanțelor din sectorul public. Mai mult, constituie coordonata esențială a dimensiunii și mai ales a calității activității în sectorul public. Astfel că nu se poate menționa eficiența unei instituții publice în general fără a avea în vedere, pe lângă eficiența economică și aspectele cuantificabile direct, și o serie de aspecte necuantificabile direct, dar care au multiple consecințe asupra performanțelor în sectorul public. Printre acestea un loc important îl ocupă, cum e și firesc, eficiența muncii funcționarilor publici. De folosirea eficientă a personalului, de eficiența muncii lui depinde însăși calitatea și eficiența activității din administrația publică.

Altfel spus, eficiența activității autorității administrației publice este determinată de:

- calitatea actului administrativ;
- competențele, capacitatea de lucru și de execuție adecvate a sarcinilor;
- capacitatea autorităților locale de a executa sarcinile în timp util [4, p. 72].

Problema resurselor umane din sectorul public reprezintă multiple aspecte de ordin social-uman, politic, juridic și tehnic. Astfel, se pun probleme în legătură cu pregătirea profesională a personalului instituțiilor publice, probleme în legătură cu recrutarea și repartizarea acestuia, cu aprecierea și promovarea în diferite funcții, în general probleme de gestiune a personalului. Există de asemenea probleme care privesc comportamentul funcționarilor publici în raporturile lor cu cetățenii, probleme care se referă la raporturile interumane în cadrul instituțiilor publice sau care privesc raporturile dintre personalul sectorului public și societate.

Toate aceste aspecte legate de problematica personalului din administrația publică nu trebuie abordate însă numai din punct de vedere strict juridic, deoarece acestea ar conduce la o cunoaștere incompletă a realităților din administrație, pentru că există și aspecte legate de munca func-

ționarilor publici care nu au reglementare juridică, dar care au rol deosebit de important pentru asigurarea eficienței instituției publice și realizarea misiunii sociale a acesteia.

Se consideră că nu se poate vorbi de eficiență fără eficacitate pentru că „este mult mai important să realizezi bine ceea ce ți-ai propus - eficacitatea decât să realizezi bine altceva – eficiența” [5, p. 79].

Totodată se afirmă că relația dintre eficacitate și eficiență este una de parte-întreg, eficacitatea influențând în mod direct eficiența, în special pe cea a personalului, fiind chiar un element esențial al acesteia. Mai mult se poate spune că eficacitatea este un atribut al omului și are sursa în personalitatea, cunoștințele, rațiunea funcționarilor publici, dar și în relațiile dintre ei. Atât eficacitatea ca element esențial al eficienței personalului, cât și aceasta din urmă au o mare importanță pentru eficiența de ansamblu a sectorului public. Pentru că, nu e posibilă organizarea rațională și funcționarea eficientă a sectorului public fără personal deosebit de eficient și eficace totodată. Altfel spus, eficiența și elementul ei esențial – eficacitatea sunt caracteristici esențiale și indispensabile ale muncii funcționarului public.

Lipsită de aceste caracteristici, munca fiecărui funcționar public în cadrul autorităților administrației publice la nivel local sau național ar influența negativ activitatea de ansamblu a instituției și/sau autorității. Mai mult, ar pune în pericol însăși atingerea obiectivului fundamental al instituției publice - satisfacerea interesului public.

Ca urmare, este necesară concentrarea atenției managerilor publici asupra performanțelor resurselor umane, creștere care va influența în mod evident eficiența utilizării resurselor materiale și financiare și eficiența de ansamblu a instituțiilor și autorităților publice.

Prin urmare valoarea instituțiilor și autorităților din sectorul public într-o țară nu constă atât în mijloacele materiale sau financiare de care dispune, cât mai ales în potențialul său uman. Ca urmare, în procesul de reformă al administrației publice este necesar să se acorde o mai mare atenție factorului uman, singurul care poate face un sistem mai eficient și mai viabil din punctul de vedere al viabilității economico-financiare și manageriale [4, p. 54].

În domeniul consolidării instituționale, trebuie să avem ca scop consolidarea capacităților instituționale și a resurselor umane ale instituțiilor APL pentru a atinge obiectivele propuse de dezvoltare a comunităților. Modificarea normelor nu este suficientă pentru a transforma instituțiile și a îmbunătăți furnizarea serviciilor. Este esențial să schimbi convingerile și valorile pentru a promova atitudini și comportamente care sunt aliniate cu principiile bunei guvernări.

În această ordine de idei menționăm, că dezvoltarea învățământului și științei din domeniul managementului în administrația publică, vor consolida unul dintre principalii factori capabili să impulsioneze desfășurarea reformelor, ceea ce ne va permite să promovăm mai eficient interesele societății.

Consolidarea capacității sectorului public este o componentă importantă pentru buna guvernare și dezvoltarea durabilă a comunităților locale. În același timp, consolidarea capacităților este fundamentală, nu numai pentru sectorul public, ci și pentru companiile private și pentru organizațiile și asociațiile private non-profit.

Privind situația actuală în Republica Moldova la capitolul dezvoltarea sistemului administrației publice locale este o necesitate stringentă de elaborare a unei viziunii strategice complexe asupra consolidării capacităților autorităților executive și deliberative ale administrației publice locale de nivelul I și II.

Acest imperativ se impune și urmare concluzionării, că în Republica Moldova unitățile administrativ-teritoriale dispun de capacități evident limitate și sunt afectate de finanțările reduse, de insuficiența resurselor materiale și umane specializate, de infrastructura subdezvoltată, îndeosebi în mediul rural.

Mulți specialiști în probleme de reformă consideră că pentru reforma administrației publice este suficientă reglementarea juridică a activității acesteia, a principalelor aspecte, fără să se înțeleagă că un cadru juridic valorează foarte puțin dacă nu sunt suficienți funcționari publici care să-l valorifice prin munca lor.

Trebuie de înțeles faptul că pentru reforma sistemului administrativ nu este suficientă completarea și perfecționarea cadrului normativ, crearea unui cadru instituțional corespunzător și nici chiar elaborarea unor programe referitoare la recrutarea, planul carierei, formarea specializată, standardele și controlul asupra performanțelor funcționarilor publici. Este nevoie de mai mult, și anume: de o nouă perspectivă asupra concepției despre funcționarii publici și rolul lor în sistemul administrației publice locale, o nouă abordare a activității acestora prin prisma conceptelor de eficiență și eficacitate, căci acestea sunt elementele indispensabile ale succesului schimbărilor.

În concluzie alături de acestea, managerii publici la nivel local din țara noastră trebuie să acor-

de o atenție deosebită gândirii strategice - acea componentă a profilului managerului public care constă în lărgirea orizontului imediat pentru a „gândi în perspectivă”.

Nu ultima este motivarea resurselor umane, constituie una dintre funcțiile esențiale pentru managerii publici, pentru că ei sunt persoanele ce au datoria de a clarifica misiunea instituției publice și de a stabili obiectivele resurselor umane, sarcinile, competențele și responsabilitățile fiecăruia, nivelurile de performanță determinate ce trebuie obținute în procesele de management și de execuție.

BIBLIOGRAFIE

1. Chirleşan, D., Prodan, A., Brăileanu, T. Management în administrație, Ed. Sedcom Libris, Iași, 2001, p. 47,68.
2. Leonard N.H., Beauvais L. L., & Scholl R.W. (1999). Work Motivation: The incorporation of self concept-based processes. Human Relations, 52, 969-998.
3. Hersey, P. and Blanchard, K. H. (1977). Management of Organizational Behavior 3rd Edition – Utilizing Human Resources. New Jersey/Prentice Hall.
4. Munteanu V. Management public local. Ed.: Tipo Moldova, Iași, 2003, p. 72, p. 54.
5. Matei, L. Roman. Public Management Reform, vol.1. Editura Economică, București, 2009, p. 79.

PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT ÎN DOMENIUL MODERNIZĂRII SERVICIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF MODERNIZATION OF PUBLIC SERVICES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Renata ATAMUSOV,
formator,
Centrul de instruire și dezvoltare profesională*

SUMMARY

Public-private partnership introduces a new paradigm in social welfare and insurance is a means for achieving multiple goals: reducing public spending, streamline government organs and operations to enhance chances of effectiveness of policies chosen and implemented. Public-private partnership projects stimulate political control, managerial freedom and transparency of public administration authorities that must generate cheap effective governance with high quality service and effective programs.

Keywords: *public-private partnership, public services, concession, lease, modernization, construction, public authority, privatization.*

În Republica Moldova parteneriatul public-privat se află la etapa de instituire, deși bazele acestui proces au fost puse încă la mijlocul anilor '90, când paralel cu procesul privatizării au început să fie elaborate mecanisme de administrare a proprietății de stat, inclusiv în comun cu sectorul privat. În special, la nivel legislativ au fost prevăzute astfel de posibilități:

- reorganizarea întreprinderilor de stat în societăți pe acțiuni cu atragerea capitalului privat (Programul de activitate al Guvernului pentru anii 1994-1997; Regulamentul cu privire la reorganizarea în societăți pe acțiuni a întreprinderilor de stat și de arendă, care nu sunt supuse privatizării, în cadrul Hotărârii Guvernului nr. 287 din 13.05.1994 cu privire la reglementarea și accelerarea procesului de privatizare a patrimoniului de stat);

- crearea întreprinderilor de arendă de către membrii colectivelor întreprinderilor de stat (municipale) reorganizate (Legea nr. 845 din 03.01.1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi) precum și darea în arendă a proprietății de stat (Hotărârea Guvernului nr. 635 din 06.07.1999 cu privire la modul de dare în arendă și cuantumul arendei patrimoniului de stat);

- concesionarea terenurilor și altor resurse naturale, bunurilor mobile și imobile ale domeniului public ori privat ale statului sau ale unităților administrativ teritoriale; lucrărilor și serviciilor de interes public național sau local (Legea nr. 534 din 13.07.1995 cu privire la concesiune).

Însă realizarea posibilităților prevăzute de către legislație în ansamblu nu a condus la efectul pozitiv așteptat de stat. De aceea, în anul 2007 a fost încheiat acordul dintre Ministerul Economiei și UNDP privind dezvoltarea conceptului de parteneriat public-privat și procesul parteneriatului public-privat a fost activizat [1]. De asemenea, a fost inițiat proiectul dezvoltării parteneriatului public-privat, principala instituție și participant al căruia a fost Ministerul Economiei și Comerțului al Republicii Moldova, care a activat cu suportul UNDP (2007-2008) [2]. Parteneriatul public-privat „Modernizarea și reutilizarea tehnică a instalațiilor de epurare din mun. Bălți”, aprobat prin decizia Consiliului mun. Bălți nr. 12/13 din 25.10.2012, care are ca obiectiv asigurarea populației cu servicii publice calitative de evacuare și epurare a apelor reziduale în mun. Bălți. Contractul a fost semnat la 01.11.2013 pe un termen de 49 ani, cu o valoare de minim 85,2 mil. lei. Partenerul privat – SRL „Glorin Inginering”.

Partenerul privat, conform contractului, achită redevența în valoare de 810,0 mii lei anual. În perioada 2014-2017 au fost efectuate investiții în sumă de 7 105 090 lei în modernizarea utilajului

de epurare a apelor reziduale, au fost demarate lucrări de proiectare și terasament pentru construcția încăperii de prelucrare a apelor reziduale.

Parteneriatul public-privat „Concesionarea activelor aflate în gestiunea Î. S. „Aeroportul Internațional Chișinău” și a terenului aferent acestora”, aprobat prin Hotărârea Guvernului 438 din 19.06.2012, care are ca obiectiv modernizarea serviciilor aeroportuare. Contractul a fost semnat între Agenția Proprietății Publice și SRL „Avia Invest” la 30.08.2013 pe un termen de 49 de ani, cu o valoare a investiției de 244,2 mil. euro. Proiectul este la etapa de realizare, fiind efectuate lucrări de modernizare și extindere a terminalului, pistei și iluminarea aerodromului, a fost construită și amenajată parcare auto multietajată cu o capacitate de aproximativ 800 locuri de parcare.

În anul 2016, Comisia de monitorizare a contractului a aprobat investițiile efectuate de concesionar pe parcursul anului 2015 în valoare de 34,3 mil. euro. În total în prima etapă investițională (30.08.2013-11.09.2015) concesionarul a efectuat investiții în sumă de 46,3 mil. euro, investiții verificate și aprobate de Comisia de monitorizare a contractului. Concesionarul cumulativ pentru perioada 30.08.2013-31.12.2016 a efectuat investiții în sumă de 61 787 mii euro, iar lucrările efectuate și date în exploatare la data de 25.08.2017 se estimează la 47 700 mii euro.

Parteneriatul public-privat „Servicii de producere a combustibilului pe bază de biomasă în raionul Telenesti”, aprobat prin decizia Consiliului raional Telenesti nr. 8/14 din 05.12.2011, care are ca obiectiv producerea combustibilului și asigurarea populației și instituțiilor cu combustibil. Contractul de parteneriat public-privat a fost încheiat la data de 12.11.2013, între Consiliul raional Telenesti și SC „Alvisido Impex” SRL, pe un termen de 20 de ani, cu o valoare a investițiilor de 333 680 lei [3]. Partenerul privat desfășoară activitatea de producere a biocombustibilului (bricheți și peleți). Partenerul public a decis ca contravaloarea contribuției a partenerului privat să fie în formă de livrări anuale către instituțiile publice din raionul Telenesti a 44 tone de peleți și 13,2 tone de brichete. În perioada 2015-2017 partenerul privat a livrat partenerului public biocombustibil în valoare de 118 800 lei, ceea ce reprezintă contravaloarea redevenței prevăzute de contract. Totodată, partenerul privat se confruntă cu probleme legate de prețul înalt la achiziția materiei prime și lipsa pieței de desfacere a producției fabricate.

Parteneriatul public-privat „Dezvoltarea infrastructurii termoelectrice pe biomasă în raionul Leova”, aprobat prin decizia Consiliului raional Leova nr. 3.1 din 13.06.2013, care are ca obiectiv asigurarea cu termoelectricitate a instituțiilor publice din raza raionului Leova. Contractul a fost semnat la data de 28.05.2014 între Consiliul raional Leova și SRL „Green Farm” pentru o perioadă de 11 ani și 7 luni, cu o valoare a investiției de 11 981 911 lei.

Partenerul privat a efectuat investițiile preconizate de contract, construind și punând în funcțiune 19 centrale termice de biomasă, care funcționează fără a fi date în exploatare, conform prevederilor legale, întrucât partenerul privat nu a primit avizul documentației de execuție și recepție finală de la Inspekția de Stat în construcții, de aceea urmează a fi date în exploatare și înregistrate la Oficiul Cadastral Teritorial Leova. Pe parcursul perioadei 2016-2017, beneficiarii direcți ai serviciului au constatat în încăperi temperaturi mai scăzute decât cele prevăzute în contract. Totodată, au fost identificate unele probleme în procesul de exploatare a centralelor termice, cum ar fi acumularea în interiorul cazangeriei a unei mari cantități de emisii fumigene, ceea ce dovedește că sistemul de ventilație nu este suficient pentru evacuarea masei de fum acumulate. De asemenea, pe parcursul perioadei de încălzire 2017-2018 partenerul privat a livrat fără întrerupere agentul termic pe biomasă, calitatea serviciilor fiind satisfăcătoare. Actualmente partenerii sunt în proces de judecată, motivul fiind neînțelegerile privind stabilirea tarifului pentru o gigacalorie.

Parteneriatul public-privat „Prestarea serviciilor de furnizare a energiei termice din biomasă prin dezvoltarea infrastructurii termoelectrice pe biomasă din raionul Ungheni”, aprobat prin decizia Consiliului raional Ungheni nr. 5/1 din 24.07.2015, care are ca obiectiv asigurarea cu termoelectricitate a instituțiilor publice din raza raionului prin prestarea serviciilor de livrare a agentului termic pe bază de biomasă, care se desfășoară cu suportul Programului „Energie și Biomasă în Moldova”. Contractul a fost semnat între Consiliul raional Ungheni și SRL „Green Energo” la data de 03.10.2016 pe un termen de 10 ani, cu o valoare a investiției de 3 200 001 lei.

În scopul prestării serviciilor de livrare a termoelectricității la instituțiile publice preselectate partenerul privat, în anul 2017, a efectuat investiții de 1 892 009 lei, după cum urmează:

- s-au efectuat lucrări de eficientizare energetică la Gimnaziul Hîrcești, s-au instalat 3 cazane cu capacitatea de 140 kw, se livrează agent termic;
- s-au efectuat lucrări de eficientizare energetică la grădinița Condrătești, s-a instalat 1 cazan cu capacitatea de 140 kw, se livrează agent termic.

Partenerul privat a efectuat investițiile preconizate de contract, construind și punând în funcțiune centrale termice pe biomasă. De asemenea, în perioada de încălzire 2018-2019 partenerul privat a livrat fără întrerupere agentul termic pe biomasă, calitatea serviciilor prestate fiind satisfăcătoare.

Parteneriatul public-privat „Prestarea serviciilor de furnizare a energiei termice din biomasă prin dezvoltarea infrastructurii termoeenergetice pe biomasă din raionul Nisporeni”, aprobat prin decizia Consiliului raional Nisporeni nr. 6/20 din 16.09.2016, care are ca obiectiv asigurarea cu termoenergie a instituțiilor publice din raza raionului prin prestarea serviciilor de livrare a agentului termic pe bază de biomasă, care se desfășoară cu suportul Programului „Energie și Biomasă în Moldova”. Contractul a fost semnat între SRL „Green Energo” și consiliul raional Nisporeni la data de 04.08.2017 pe un termen de 10 ani, cu o valoare a investiției de 2 350 000 lei. Scopul proiectului – asigurarea cu agent termic de calitate, eficient și cu costuri optime pentru bugetele instituțiilor publice din raionul Nisporeni, extinderea rețelei de centrale termice pe bază de biomasă prin construcția a patru centrale termice noi, gestiunea economică pe durata parteneriatului public-privat a șapte centrale termice.

Partenerul privat a construit patru cazangerii noi și a efectuat lucrări de reabilitare la o cazangerie existentă. De asemenea, în perioada de încălzire 2018-2019 partenerul privat a livrat fără întrerupere agentul termic pe biomasă, calitatea serviciilor prestate fiind satisfăcătoare.

Parteneriatul public-privat „Dezvoltarea infrastructurii termoeenergetice pe biomasă în raionul Călărași”, aprobat prin decizia Consiliului raional Călărași nr. 02/05 din 26.05.2016, care are ca obiectiv înființarea unui atelier de producere a brichetelor din deșeuri agricole, gestionarea optimă a utilajului și producerea biocombustibilului de calitate. Contractul a fost semnat între Consiliul raional Călărași și SRL „VIGI” la data de 15.05.2017 pe un termen de 12 ani cu o valoare a investiției de 461 430 lei [3].

Scopul contractului este înființarea unui atelier de producere a brichetelor din deșeuri agricole, gestionarea optimă a utilajului și producerea biocombustibilului de calitate. În anul 2017 partenerul privat a executat lucrările de instalare, montare și testare a utilajului și în anul 2018 partenerul privat a produs 100 tone de brichete.

Parteneriatul public-privat „Reabilitarea și reluarea activității complexului școlar din mun. Chișinău, str. Constantin Stamati 10”, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 5/12 din 22.09.2016, care are ca obiectiv construcția capitală a complexului școlar din str. Constantin Stamati nr. 10 și a complexului preșcolar din str. Nicolae H. Costin nr. 63. Contractul a fost semnat între Consiliul municipal Chișinău și SRL „Guzun V.E.” la data de 02.05.2017 pe un termen de 50 ani cu o valoare a investiției de 85 842 812 lei.

Beneficiarii proiectului – reconstrucția și reparația elementelor de infrastructură ale Complexului școlar Stamati, construcția unui edificiu suplimentar cu 2 etaje în cadrul Complexului, care va găzdui un complex sportiv modern cu sală sportivă și bazin de înot; amenajarea teritoriului adiacent, inclusiv a unei zone de sport; reconstrucția Complexului preșcolar din strada Nicolae H. Costin nr. 63. Pe parcursul anului 2017 s-a realizat expertiza tehnică a clădirilor din cadrul complexului școlar și obținerea avizelor pentru inițierea lucrărilor, s-a elaborat documentația de proiect și s-a obținut autorizația de construcție, s-au demolat tencuiala, pardoselile și pereții despărțitori. S-au efectuat lucrări de expertiză a clădirilor. Partenerul privat execută obligațiile asumate prin contract.

În anul 2018 lucrările prevăzute de contract la complexul școlar din strada Constantin Stamati nr. 10 au fost executate integral și a fost aprobată recepția finală de executare a lucrărilor. Complexul școlar activează sub denumirea de Liceu privat „Da Vinci”.

La complexul preșcolar din str. Nicolae H. Costin nr. 63 s-au finalizat lucrările de schimbare a acoperișului, lucrările de tencuială interioară și instalarea geamurilor. Lucrările se desfășoară conform graficului stabilit în contract.

Parteneriatul public-privat „Reconstrucția complexului sportiv „Constructorul” situat pe str. Victoriei, nr. 94A, pentru funcționarii clubului sportiv”, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr. 9/72 din 26.03.2015 care are ca obiectiv reconstrucția complexului sportiv „Constructorul”. Contractul a fost semnat la data de 01.09.2015 pe un termen de 49 de ani, cu o valoare a investiției de 2 600 000 lei. Partenerul privat: AO „Academia de tenis de masă din Bălți” și partenerul public – Primăria municipiului Bălți. Beneficiile proiectului sunt reconstrucția, renovarea și amenajarea complexului sportiv „Constructorul”. Partenerul privat a efectuat, în perioada 2015-2018, investiții în sumă de 785 490 lei în lucrări de reconstrucție, renovare și amenajare a complexului sportiv, inclusiv în anul 2018 au fost efectuate investiții în sumă de 327 784 lei.

În concluzie, am putea menționa că proiectele de parteneriat public-privat conduc la îmbunătățirea considerabilă a serviciilor publice și permit accesul populației la servicii publice calitative. Pentru modernizarea serviciilor publice prin prisma parteneriatelor public-private, autoritățile/instituțiile publice trebuie să elaboreze, să dezvolte și să armonizeze politicile și strategiile relevante în acest domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Strengthening Public-private Partnerships (PPP) system in the Republic of Moldova: inter-ministerial PPP Network Meeting, 18th September 2013, Chișinău, 2013 (accesat 21 noiembrie 2017).
2. Public-private Partnership Development Project. United Nations Development Programme 2007-2010, 10 p.
3. Raport privind administrarea și deetatzarea proprietății publice de stat în anul 2019, Agenția Proprietății Publice.

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE PRIN DESCENTRALIZARE

MODERNIZATION OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH DECENTRALIZATION

Andrei GUȚU,
consilier, primăria orașului Singera

SUMMARY

The accession to the European Union of the Republic of Moldova, but also the improvement of living conditions in rural and urban areas, depends to a large extent on the modernization of local public administration standards and the implementation of the reform in all its fields through decentralization. Decentralization is beneficial because it aims to raise awareness and involvement of local authorities in the management of regional and local issues with a view to improving the link between national policy and local responsibilities, improving the efficiency of public service provision, improving financial performance, as well as providing a more appropriate framework to meet local needs. This is why the decentralization reform is a chance for the Republic of Moldova to modernize the localities and make them more attractive economically, but also without political influence from the central administration for certain interests.

Keywords: decentralization, local public administration, reform, strategy, responsibility, performance, quality services, efficiency.

Aderarea la Uniunea Europeană a Republicii Moldova, dar și îmbunătățirea condițiilor de trai în zonele rurale și urbane depinde, în mare măsură, de modernizarea standardelor administrației publice locale și de implementarea reformei în toate domeniile acestora prin descentralizare.

Descentralizarea nu este un scop în sine, ci o metodă de a furniza servicii publice mai eficiente, în corespundere cu cerințele și preferințele cetățenilor. Nici un sistem centralizat nu poate răspunde varietății nevoilor comunităților locale la fel de bine ca autoritățile locale. Tocmai din acest motiv, primarii și consiliile locale trebuie să dețină mai multă putere decizională în interesul teritoriului administrat.

Descentralizarea este benefică, deoarece urmărește conștientizarea și creșterea gradului de implicare a colectivităților locale în gestiunea problematicei regionale și locale în vederea îmbunătățirii legăturii dintre politica națională și responsabilitățile locale, îmbunătățirea eficienței ofertei de servicii publice, îmbunătățirea performanțelor financiare, precum și asigurarea unui cadru mai adecvat pentru a răspunde nevoilor locale [3].

Un obiectiv fundamental al descentralizării este creșterea capacității administrative a localităților și raioanelor, definită ca fiind suma tuturor resurselor aflate la dispoziția unității administrativ-teritoriale, umane, financiare, materiale și care trebuie să devină mai competitive. Obiectivul reformei de descentralizare este de a transforma administrația publică locală într-o administrație eficientă și performantă [5].

Din experiența României, vom reda câteva principii de bază care trebuie să cuprindă procesul de descentralizare și care nu pot fi trecute cu vederea, acestea fiind: a) principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară; b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate; c) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea respectării aplicării standardelor de calitate și a standardelor de cost în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică; d) principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară; e) principiul echității, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică [2].

Majoritatea statelor civilizate și dezvoltate economic din lume demult au aplicat și continue să aplice politica de descentralizare la nivel local, iar acest lucru a sporit îmbunătățirea nivelului de trai, pe motiv că descentralizarea aduce doar beneficii, cum ar fi: crește eficiența serviciilor publice oferite cetățenilor de către administrația publică locală; crește autonomia locală; crește capacitatea managerială a autorităților publice locale; cresc veniturile la nivel local prin colectarea de taxe și impozite; se asigură corelația între resursele financiare ale colectivităților locale și responsabilitățile care sunt transferate către acestea; crește capacitatea de absorbție de fonduri externe la nivel local [3].

Din punct de vedere instituțional, reforma de descentralizare în Republica Moldova are nevoie de o susținere continuă și reprezentare la nivel de Guvern și Parlament, asta însemnând și voință politică. Procesul de continuare și consolidare a descentralizării serviciilor publice este în acest moment încetinit din cauza unor factori interni și externi care necesită o rezolvare în termen cât mai scurt. Pentru a implementa activitățile strategiei de descentralizare și atingerea rezultatelor prognozate este nevoie de consolidarea mediului politic și a stabilității guvernării din Republica Moldova, reorganizarea administrativ-teritorială (subiect discutat de mulți ani), stabilirea unor responsabilități și răspunderi clare privind procesul de descentralizare, susținerea financiară sustenabilă a serviciilor publice descentralizate, precum și consolidarea instituțională și a capacității administrative ale administrației publice locale și centrale [4].

Descentralizarea administrativă la nivel local trebuie să fie corelată neapărat cu descentralizarea financiară. În realitate, exercitarea competențelor delegate este defectuoasă, deoarece în majoritatea cazurilor se sesizează faptul că, la implementarea acestor responsabilități, autoritățile publice locale se confruntă cu situația că nu dispun de mijloace financiare. În acest sens, o soluție ar fi transferul către autoritățile locale a unor noi surse de venituri și, respectiv, creșterea capacității fiscale. Acest lucru este extrem de important, deoarece vizează consolidarea bazei fiscale a administrației publice locale, datorită creșterii numărului de surse de venit la bugetul local. Totodată, prin descentralizare, autoritatea publică locală va putea singură să decidă asupra tuturor taxelor locale, precum și atragerea investițiilor din exterior fără o raportare sau contribuție la nivel central, toate sursele financiare obținute fiind cheltuite pentru dezvoltarea comunității [7].

În România, deciziile administrației publice centrale privind implementarea procesului de descentralizare au fost puse în practică odată cu adoptarea Legii privind taxele și impozitele locale în 1994, moment care a marcat constituirea veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale. Pentru realizarea și monitorizarea procesului de descentralizare au fost înființate structuri tehnice specifice la nivel ministerial, interministerial, județean și interjudețean. Implementarea acestui proces se face continuu pe fondul unei strategii care face trecerea spre etapa autosusținerii financiare. În prezent, există anumite divergențe de opinii privind capacitatea administrației publice locale de a asigura o anumită calitate a serviciilor preluate în procesul descentralizării. Reprezentanții administrației publice locale își asumă responsabilitatea preluării serviciilor descentralizate pe baza unui mecanism de negociere și consultare între administrația centrală și structurile asociative din administrația publică locală, având drept principal scop corelarea modalităților de transferare a responsabilității furnizării unor servicii de interes comunitar cu sursele de finanțare aferente acestora. Impactul descentralizării pe termen lung, și în România însă, este unul pozitiv dacă avem în vedere că fiecare colectivitate dintr-o anumită unitate administrativ-teritorială are nevoi specifice, manifestând o cerere mai mare pentru un anumit bun public [6].

Experiența ultimilor 25 de ani demonstrează că sistemul actual de administrație publică este depășit și incapabil să facă față rigorilor timpului. Fără un sistem de administrație publică reformat, modern și descentralizat, fără o autonomie și democrație locală reală și conformă standardelor europene, nu poate fi asigurat niciun progres real și durabil în niciun alt domeniu de importanță vitală pentru Republica Moldova, inclusiv în cele ce vizează consolidarea instituțiilor democratice, lupta cu corupția, justiția, mediul de afaceri și dezvoltarea economică, dar și protecția drepturilor omului [4].

Necesitatea autoadministrării locale (adică descentralizarea) pornește de la mai multe considerente, aici ne referim la participarea populației la elaborarea deciziilor, în cadrul unei administrații locale, este o condiție esențială pentru democrație, precum și controlul exercitat de locuitorii comunității asupra administrării treburilor publice este o garanție a creșterii economice a comunității [8].

În ceea ce privește Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018 (sperăm ca Strategia să aibă continuitate), acesta este principalul document de politici în domeniul administrației publi-

ce locale, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale. Conform documentului, de jure, autoritățile publice locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, de facto, aceasta este limitată, parțial din cauza ingerinței administrației publice centrale în activitatea lor cotidiană, parțial din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesității, a căror lipsă este însoțită și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată și, parțial, din cauza unei capacități instituționale și administrative insuficiente. Aceste condiții fac ca administrația publică locală să prezinte un grad scăzut de responsabilizare în fața publicului, public care ar trebui să fie beneficiarul și decidentul principal, în cazul când este vorba de utilizarea resurselor și adaptarea serviciilor publice la nevoile locale [1]. Tocmai pe acest motiv, reforma de descentralizare este o șansă pentru a moderniza localitățile și de a le face mult mai atractive economic, dar și fără influență politică de la administrația centrală pentru anumite interese. Procesul de descentralizare se desfășoară în beneficiul cetățeanului prin întărirea puterii și rolului administrației publice locale în scopul dezvoltării economico-sociale durabile a unităților administrativ-teritoriale. De asemenea, descentralizarea, analizată prin prisma efectelor ce le produce, în funcție de politica generală a statului, este factor al dezvoltării într-o economie de piață, deoarece bunurile colective generează efecte la nivel local [9].

BIBLIOGRAFIE

1. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 nr. 68 din 05.04.2012. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
2. Codul administrativ din 03.07.2019. Publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 555 din 05 iulie 2019.
3. Abăluță Oana. Accelerarea procesului de reformă în administrația publică din România – modificări realizate în plan legislativ și instituțional. Articol publicat în revista Administrație și Management Public nr. 4. București, 2005, 15 p.
4. Bălci Maria, Burcă Sergiu, Roșcovan Mihai. Descentralizarea: Calea spre modernizare a Republicii Moldova. Revistă publicată în cadrul Conferinței științifice internaționale organizată de către Guvernul Republicii Moldova și Congresul Autorităților Publice Locale din Moldova (CALM), desfășurată la Chișinău în perioada 17-18 decembrie 2015. Tipografia Centrală. Chișinău, 2015, 158 p.
5. Cornea Sergiu. Este nevoie de o reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova? Articol științific publicat în Revista Moldoscopie cu nr. 3 (LXVI). Chișinău, 2014, 18 p.
6. Gheorghe Voinea, Elena Rusu. Teorema descentralizării și impactul ei asupra bunăstării unităților administrativ-teritoriale. Articol științific publicat în Analele științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași. Tomul LII/LIII, Științe Economice 2005/2006, Iași, 2005, 4 p.
7. Mocanu Victor. Descentralizarea serviciilor publice, concepte și practici. Editura TISH. Chișinău, 2001, 216 p.
8. Nicola Iordan. Managementul serviciilor publice locale. Editura: All Beck. București, 2003. 247 p.
9. Ristea Luminia, Iacob Laura, Trandafir Adina. Finanțe publice - prezent și perspective. Editura Ex Ponto. Constanța, 2006, 170 p.

SMART CITY - THE CITY OF THE FUTURE

SMART CITY - ORASUL VIITORULUI

*Olivia DULSCHI,
BSc student,
University of Hertfordshire, United Kingdom*

SUMMARY

In the current paper, we discuss the application of Information and Communication Technologies in the context of urbanisation and development of smart cities. It analyses the key components of a "smart city" in the light of emerging technologies. The paper explains the challenges and difficulties of introducing such a paradigm and forecasts its social and administrative impact. The emphasis is certainly on the increasing role of smart communities. Digital transformation involves a collective effort from administration, private sector, and community itself.

Keywords: smart city, smart community, London, technology, IoT.

Introduction. An increasing number of countries have been eager to adopt smart city projects. The concept of an intelligent city is no longer a concept of the future, currently fifty-seven administrations are already applying Internet of Things (IoT) solutions. Technological advancement comes with an increasing concern that smart cities are also enabling a dramatic increase in public surveillance and intrusive security capabilities. The term of "smart city" originates from IBM, the company designed a brain-like municipal mode, where all the information relevant to city operations would be centrally processed and analysed [1]. Smart cities refer to urban centres that incorporate Information and Communication Technologies (ICT) featuring an array of sensors that are capable of transmitting real-time data to the cloud, in order to facilitate city management and improve public safety[1][2]. Cloud-based IoT applications receive, analyse, and manage data in real-time, thus aiding city administration to make better decisions and implement strategies that improve the quality of life. Communities can benefit from improved energy distribution, waste solutions, reduced traffic congestion and improved quality of air.

Why are smart cities important and why do we need them ? One of the main reasons for administrations to develop and implement smart city strategies in the current decade is the inevitable process of urbanisation. According to the United Nations, by the year of 2030, 60 percent of the population will be living in cities with a population of half a million and higher [3]. With an increasing global population and climate change issue becoming more acute, administrations ought to apply the latest technologies to manage resources and expenses. With the help of smart technologies, pressing problems are solved not only faster, but also more efficiently [4].

In 2018, the Mayor of London, Sadiq Khan refers to London's future as a global "test-bed-city" for civic innovation when introducing the 'Smarter London Together' roadmap. As a part of the strategy, in 2019 London launched an initiative to apply sensors capable of investigating the city's air quality. London air pollution presents a public health crisis that leads to thousands of pulmonary illnesses and premature deaths [5]; to tackle this problem the Mayor of London implemented a number of solutions based on the pollution monitoring results. Additionally, since April 2019, the capital of the United Kingdom introduced an ultra-low emission zone in the centre of the town and increased the number of electric buses [6].

Nonetheless, smart technologies involve time and large financial investments. The IT infrastructure of a smart city is an extremely complex system that consists of a large number of subsystems, connected computers, controllers, sensors, and devices. All of them collect large amounts of data that need not only to be processed, analysed, transmitted, but also stored. In order for digital smart city technologies to start working, one needs to create an expensive infrastructure and identify the tasks, and in what order they need to be solved. Therefore, digitalization cannot happen immediately or in a short period of time. European cities and cities around the world are gradually „getting smarter" thanks to the introduction of transport monitoring systems, smart video cameras capable of learning and recognizing objects and patterns, special indicators, and sensors for collecting and exchanging information.

Key applications of a Smart City.

Smart Energy: presumes a number of solutions applied in the areas of energy supply and energy saving (demand management, energy efficiency and renewable energy integration programs).

Smart Water: involves water resources management (modernisation of water systems, monitoring of water consumption by region, environmental safety, and flood control systems).

Green Environment air pollution control, renewable energy, and waste management solutions will make for greener cities. Rooftop gardens or side vegetation will be integrated into building designs, to help with insulation, provide oxygen, and absorb CO₂.

Smart Buildings: entails the creation or arrangement of individual buildings that accumulate all engineering and information systems and are integrated into a single management system (BMS - building management system). Such a system allows, for example, to heat the building at the required period of the working day, depending on the number of people in the premises, to regulate the power of ventilation units and air purity, and also to automatically switch to energy saving mode in the absence of people in the building.

Smart Transportation: includes the creation of a system of intelligent transport and logistics systems that monitor and manage traffic, control the payment of tolls, respond to emergencies, and manage traffic lights. Within the framework of this direction, intelligent parking and notification service at public transport stops are usually also considered.

Smart Government: involves the use of information technology to provide public services to a wide range of people and allows you to optimize the work of various departments.

Smarter London Together. In the following section we will look at some solutions implemented within "Smarter London Together" initiative.

In London, the fire department uses socio-demographic data to assess and prevent fire risks. Such indicators of residents as age, education, income, type of employment, type of housing and others make it possible to build a predictive model that improves the quality of fire risk assessments for city districts.

Thanks to the strategy, numerous sectors of the urban economy are developing, and especially the transport industry. The Transport Department of the capital of Great Britain, receives heterogeneous data, draws up the optimal routes for urban transport and timely notifies the population about changes in traffic routes, road works and emergencies. PwC analysts note that several dozen mobile services for passengers are available to Londoners.

For 1 sq. km. London accounts for over 300 outdoor surveillance cameras. The Statistical Analytical System (SAS) helps in anticipating a fire hazard. Static analysis, which is at the heart of SAS, helps to identify the most unprotected buildings and disadvantaged families. Demographic, geological, historical, and other data (60 criteria are considered) are used in modelling each area. This has significantly reduced the incidence of residential fires [6, 7].

Transport for London (TfL) uses this data to plan city routes and inform citizens about repairs and other emergency situations. Open data on the traffic situation has allowed many independent developers to enter this market. London has a dozen apps and online services for passengers. They help navigate the complex road transport scheme, and it is convenient to plan trips and just not be late for your the train [6].

London also has a fire prediction system similar to New York. Here it is called „Statistical Analytical System” - SAS. It allows you to identify the most fire-hazardous houses with the help of statistical analysis. Modelling of each district of the city is carried out considering about 60 criteria, including demographic, geological and historical data. This made it possible to significantly reduce the number of fires [7].

Smart city challenges. Besides numerous benefits that come with smart cities, there are also a number of challenges to cope with. That would include administrations allowing the participation from the citizens and an even contribution from both private and public sectors [8].

Smart city project must be transparent and available to citizens via open data portals or applications. London's roadmap took a very transparent approach and allowed citizens to visualise the report cards on the missions undertaken by the administration.

A robust and secure system for data collection and storage is required to prevent hacking and misuse. A level of anonymity is also required to prevent any potential privacy issues [6].

One of the most concerning issues is still the connectivity, with millions of smart devices needing to connect and work collectively, ongoing improvements are required for improving the availability [9].

And most importantly is to consider the social factors. The implementation of smart tech-

nologies should not harm or penetrate the privacy of the society. It should be used as a tool that improves lives and the environment.

How secure are smart cities? There is a need to ensure that smart cities are secure from cyber-attacks and are also accurate in their data.

To manage the security of smart cities, various industries and organizations need to work together to implement various security measures. These solutions can be achieved through the use of various core security objectives.

Availability - data must be available in real time in order to ensure its proper operation in monitoring the various components of the smart city infrastructure.

Integrity - data should not be immediately available; it should also be accurate. This implies protecting it from external manipulation.

Confidentiality - sensitive information should be maintained confidential and safe from unauthorized access. This involves installation of firewalls and anonymising data.

Accountability - system users ought to be accountable for their action and interaction with sensitive data systems. User logs should be applied to record who accesses the information, thus, to ensure accountability in case of potential issues [8].

The role of big data. Most of the UK departments have already accumulated rather large amounts of data and can now use their potential to improve the quality of decision-making. In recent years, in order to improve security in the UK, a number of infrastructure projects have been implemented, which are associated, first of all, with the installation of video surveillance cameras. However, the data coming from the cameras is only one data channel. A qualitative increase in the level of security requires a transition to proactive performance, which allows for predicting a crime and planning in advance and allocate the resources to prevent it. This is possible when analysing historical data on precedents to build risk profiles - the conditions under which an event is reproduced, or a crime is committed. The construction of such profiles is possible using by modelling the relationship between a set of characteristics describing an object and the phenomenon under study [10][11].

General recommendations for the implementation of Smart City systems.

- Involvement of citizens and other interested parties in the form of state, public and business institutions.

- Reassessment of the role of the city and its administration in the life of every citizen as a potential user of smart technologies.

- Elimination of isolated and outdated solutions in favour of the use and development of new advanced automated systems.

- Encouragement of initiative groups and organisations acting as developers of innovative models for the functioning of a modern city.

- Creation of a comprehensive data strategy and data platforms for the implementation of projects in this direction.

- Creation of innovative laboratories to stimulate new developments aimed at saving the ecosystem and increasing the level of comfort and safety of citizens.

- Ensuring data security.

- Involvement of representatives of urban infrastructure in the development, financing and implementation of initiatives aimed at introducing smart city systems.

- Providing political support for relevant projects and the process of their integration into society.

- Creation of a coordinating body and a special decision-making planning system for the implementation of innovative technologies [11].

- Development of interrelated integrated approaches to the implementation of projects in order to cover as many spheres of life of citizens in the city as possible.

In the age of smart cities, data is the greatest asset one can have. An administration that owns vast amounts of data is definitely in advantage, nevertheless it should not be forgotten that piling up data does not benefit the community. Data must be in constant action, feeding with information and aiding in decision making. Also, each member of the society should be valued, and their opinions heard. A digitised society should not mean a less humane approach.

BIBLIOGRAPHY

1. AI Global Surveillance, Carnegie Endowment for International Peace, 2021. <https://carnegeendowment.org/publications/interactive/ai-surveillance#> (accessed on 01- May- 2021).

2. Hall R. E., Bowerman B., Braverman, J. Taylor, J. Todosow, H & Von Wimmersperg U. The vision of a smart city. United States, Paris, France, 2000.
3. United Nations, 2018. The World's Cities in 2018, s.l.: ? United Nations.
4. Nikos Komninos. The Age of Intelligent cities: Environments and Innovation-for-all Strategies. Routledge, 2015.
5. Blackman J. „London intros major IoT project to clean up city's “filthy air”, tackle “public health crisis””, Enterprise IoT Insights, 2019. <https://enterpriseiotinsights.com/20190116/channels/news/london-kicks-off-major-iot-project> (accessed on 01- May- 2021).
6. Greater London Authority, 2018. Smarter London Together, London: Greater London Authority.
7. ICF 2016 – Intelligent Community Forum Names Montreal, Quebec, Canada as its 2016 Intelligent Community of the Year. [http:// www.intelligentcommunity.org/intelligent_community](http://www.intelligentcommunity.org/intelligent_community)
8. What is a Smart City? – Definition and Examples”, Twi-global.com, 2021. <https://www.twi-global.com/technical-knowledge/faqs/what-is-a-smart-city#WhySmartCitiesAreImportant>. (accessed on 01- May- 2021).
9. Secure, sustainable smart cities and the IoT”, Thales Group. <https://www.thalesgroup.com/en/markets/digital-identity-and-security/iot/inspired/smart-cities> (accessed on 02- May- 2021).
10. T. Nam and T. Pardo, „Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions”, Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference on Digital Government Innovation in Challenging Times - dg.o ,11, 2011. <https://doi.org/10.1145/2037556.2037602> (accessed on 3 May 2021).
11. Smart City Roadmap”, TAdviser.ru, 2020. <https://www.tadviser.ru/inde>

ATELIERUL II. PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA



IMPACTUL DIPLOMAȚIEI ECONOMICE ASUPRA ARHITECTURII RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE CONTEMPORANE

THE IMPACT OF ECONOMIC DIPLOMACY ON THE ARCHITECTURE OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL RELATIONS

Nicolae ȚĂU,
doctor habilitat, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The realities outlined in the international economic relations determined some analysts to launch the opinion that the world economy is directed to the new pattern of globalization, induced from new forces which activate in an implacable manner in this direction; these will be new telecommunication technologies, financial markets, trade with services and transnational corporations strategies based on the operations of networks of services. In other words, we could be witnesses of the crystallization of global economy based on the economic diplomacy, on the measures what are occurring, the transition from one system of interdependence centered in priority on trade, to the system of interconnection centered in priority on networks.

Keywords: economic diplomacy, international economic relations, pattern of globalization, world economy, global economy, new technology.

1. Considerațiuni generale. Diplomația Economică constituie una din componentele principale ale politicii externe la nivel național și are scopul de a apăra și promova interesele economice naționale peste hotarele țării, astfel contribuind la asigurarea creșterii economice și prosperării țării.

În contextul globalizării și a dinamicii accelerate a proceselor internaționale, prioritatea de bază a Diplomației Economice a Republicii Moldova este sprijinul dezvoltării economice a statului, prin prisma integrării economiei țării în sistemul internațional de relații economice.

Tradițional, rolul decisiv în realizarea obiectivelor diplomației economice îi revine Ministerului Afacerilor Externe și Misiunilor Diplomatice. Conform practicii existente, majoritatea Ministerelor Afacerilor Externe din toată lumea acordă o importanță deosebită diplomației economice.

Obiectivele diplomației economice sunt elaborate luând în considerare prevederile actelor normative ale Republicii Moldova, precum și practicii internaționale, între care: Programele de guvernare, Strategiile de dezvoltare social-economică și investițională, Concepțiile de Integrare Europeană, alte hotărâri, dispoziții și indicații. Acestea sunt:

- Promovarea intereselor economice ale Republicii Moldova peste hotare.
- Dezvoltarea colaborării cu organizațiile economice internaționale.
- Optimizarea colaborării MAEIE pe linie economică cu instituțiile guvernamentale naționale.

În vederea implementării cu succes a obiectivelor Diplomației Economice, MAEIE consideră primordial efectuarea unei reforme instituționale care ar include următoarele acțiuni:

- Instituirea unui cadru eficace de colaborare interministerială pe linie economică dintre MAEIE și instituțiile de profil din țară, între care Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul

Finanțelor, Camera de Comerț și Industrie și Agenția pentru Promovarea Exportului și Atragerea Investițiilor.

- Sporirea eficienței colaboratorilor MAEIE și a Misiunilor Diplomatice pe linie economică, în baza principiilor profesionalismului, transparenței și aprecierii pe merit.

- Implicarea activă în promovarea Diplomației Economice a Consulilor Onorifici ai Republicii Moldova peste hotare.

- Optimizarea acțiunii economice externe prin prisma creării tuturor mecanismelor și instrumentelor necesare promovării economiei țării noastre peste hotare.

- Instituirea secțiilor comercial-economice în cadrul Misiunilor Diplomatice ale RM.

2. Prioritățile diplomației economice. Promovarea intereselor economice ale Republicii Moldova peste hotare

Politica statului în domeniul relațiilor economice externe, având drept scop integrarea continuă a țării în economia mondială și asigurarea susținerii creșterii economice, se va axa în mod prioritar pe dezvoltarea următoarelor direcții prioritare:

- Promovarea comerțului exterior, prioritate având promovarea exporturilor.

- Atragerea investițiilor și a noilor tehnologii în economia națională.

- Atragerea asistenței economice externe.

- Promovarea imaginii economice și investiționale favorabile a țării.

Promovarea comerțului exterior, promovarea exporturilor. Scopul principal constă în promovarea mărfurilor și serviciilor autohtone pe piețele străine de o manieră orientată spre reducerea deficitului balanței comerciale și, respectiv, echilibrarea schimburilor comerciale externe.

Pentru atingerea scopurilor menționate, activitățile principale în domeniu vor fi orientate spre:

- consolidarea și aprofundarea cadrului juridic al relațiilor comercial-economice cu țările străine, între care Acordurile Interguvernamentale de cooperare economică, Acordurile privind evitarea dublei impuneri și prevenirea evaziunii fiscale pe venit și capital, etc;

- promovarea produselor sectoarelor cu potențial de export ridicat din țară, identificarea piețelor strategice de export și facilitarea accesului produselor naționale pe aceste piețe;

- asigurarea participării partenerilor străini la târgurile și expozițiile din țară, precum și participarea agenților economici naționali la astfel de manifestări pe plan internațional;

- organizarea vizitelor oamenilor de afaceri, formarea centrelor de comerț internațional, centrelor de marketing și a unei rețele de case de comerț; asigurarea informațională a agenților economici;

- extinderea și beneficierea de facilitățile tarifare, oferite în cadrul aranjamentelor juridice cu UE, Elveția, Japonia, Canada și SUA, precum și în cadrul OMC.

Atragerea investițiilor străine și a noilor tehnologii în economia națională. Atragerea investițiilor străine și a noilor tehnologii avansate contribuie indiscutabil la crearea de noi sectoare productive profitabile pentru Republica Moldova. O majorare simțitoare a investițiilor externe va permite restabilirea factorilor de bază ai creșterii economice prin înnoirea cardinală a fondurilor fixe și implementarea tehnologiilor avansate, crearea masivă a noilor locuri de muncă, revitalizarea științei, creșterea nivelului educației și științei etc. contribuind astfel la menținerea și accelerarea ritmului de creștere economică.

Obiectivul prioritar al Diplomației Economice în domeniul investițiilor este contribuirea la creșterea semnificativă a volumului investițiilor străine și menținerea acestora la un nivel înalt. Realizarea obiectivului menționat cuprinde următoarele elemente:

- contribuirea la crearea cadrului normativ și instituțional necesar activităților investiționale, în corespundere cu principiile și normele dreptului internațional;

- negocierea și încheierea cu țările străine a acordurilor bilaterale privind promovarea și protejarea reciprocă a investițiilor;

- crearea unui sistem de stocare a proiectelor investiționale din Republica Moldova și

- promovarea proiectelor de investiții moldovenești din sectorul public și privat peste hotare;

- promovarea unei imagini atractive a Republicii Moldova ca destinație a fluxurilor investiționale la nivel de țară, regiune, ramură economică și informarea investitorilor privind oportunitățile investiționale în cadrul acestora;

- acordarea serviciilor informative pentru investitorii străini;

- organizarea participării țării la programele internaționale care conțin componente referitoare la investițiile străine;

- contribuirea la implementarea în țară a unui mecanism de monitorizare a fluxurilor de investiții străine conform practicilor internaționale;

- sporirea intereselor investitorilor pentru zonele speciale, zonele defavorizate, zonele antre-

prenorialului liber, parcurile științifico-tehnologice, inovaționale și industriale, pentru dezvoltarea regională;

- acordarea suportului necesar creării de către agenții economici naționali a unor parteneriate cu companiile străine pentru atragerea investițiilor directe în vederea perfecționării tehnologiilor și aptitudinilor profesionale.

Promovarea imaginii economice favorabile țării. Una din principalele componente ale Diplomatiei Economice o constituie promovarea unei imagini economice favorabile a Republicii Moldova care joacă un rol indispensabil în

obținerea performanțelor economice externe. Se poate afirma că există o corelație directă între nivelul promovării imaginii țării și volumul comerțului exterior, precum și volumul investițiilor atrase. Aname promovarea activă a unei imagini favorabile țării va duce la obținerea unor rezultate politico-economice calitative și cantitative scontate precum:

- asigurarea credibilității Republicii Moldova ca stat în care investițiile sunt garantate de riscuri și pot fi plasate în activități economice profitabile și durabile;
- asigurarea atractivității Republicii Moldovei drept destinație pentru fluxurile investiționale la nivel de țară, regiune, ramură economică și informarea investitorilor privind oportunitățile investiționale în cadrul acestora;
- promovarea imaginii Republicii Moldova de țară producătoare de mărfuri calitative și cu potențial turistic sporit.

Reiesind din situația politico-economică actuală, se vor întreprinde măsuri concrete în vederea informării active și continue, pe plan internațional, asupra entității Republicii Moldova într-o manieră favorabilă țării, cum ar fi:

- implementarea diverselor măsuri promoționale;
- organizarea Misiunilor oamenilor de afaceri;
- organizarea în străinătate a zilelor „Moldova prezintă”;
- organizarea prezentărilor tematice;
- reflectarea imaginii țării în cadrul surselor media de peste hotare;
- distribuirea materialelor publicitare despre economia țării prin intermediul Misiunilor Diplomatice, instituțiilor de profil și comunității de afaceri din țările străine.

Pentru a evita situația unei implementări haotice a măsurilor stipulate mai sus, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene propune elaborarea strategiei naționale de promovarea imaginii țării, care va fi orientată spre elaborarea și implementarea ulterioară a unui complex de măsuri organizatorice, economice și juridice speciale, precum și a mecanismelor/instrumentelor de promovare activă a imaginii favorabile a țării în exterior.

Atragerea asistenței economice externe. Un obiectiv important al Diplomatiei Economice îl constituie identificarea, negocierea și atragerea asistenței financiare externe pentru finanțarea realizării priorităților dezvoltării economiei naționale a țării.

O atenție deosebită va fi acordată atragerii asistenței financiare externe nerambursabile sub formă de ajutoare, grant-uri, precum și implementarea unor programe specifice de asistență tehnică.

Totodată, se va examina posibilitatea obținerii în străinătate a unor credite guvernamentale și comerciale în condiții avantajoase, destinate re tehnologizării, restructurării și dezvoltării industriei, diversificării producției, revigorării complexului productiv național, etc.

O atenție sporită se va atrage asupra asigurării participării țării la diverse programe de asistență (TACIS, PHARE, USAID, SIDA etc.) cu beneficierea ulterioară de asistență tehnică din partea donatorilor străini.

Dezvoltarea colaborării cu organizațiile economice internaționale. Eficientizarea diplomației comerciale pe plan multilateral are drept scop aprofundarea relațiilor între Republica Moldova și organisme economice internaționale în vedere a influențării și promovării intereselor naționale cu o mai mare eficacitate. Valorificarea deplină a oportunităților oferite Republicii Moldova în calitatea sa de membru al organizațiilor de talie mondială, europeană și regională va rămâne o prioritate a Diplomatiei Economice pe plan multilateral.

Astfel, obiectivele diplomației economice pe plan multilateral vor viza:

- promovarea intereselor economice naționale în cadrul Organizațiilor economice internaționale și regionale, precum: Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Organizația Mondială a Comerțului, Organizația Economică pentru Cooperare și Dezvoltare, Comisia Economică a Națiunilor Unite pentru Europa, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Organizația Mondială a Vămirilor;

- valorificarea deplină a participării Republicii Moldova în cadrul organizațiilor economice internaționale și regionale prin formularea de propuneri referitor la sporirea eficienței de participare;

- monitorizarea angajamentelor financiare ale Republicii Moldova față de toate organismele internaționale la care țara noastră este parte;

- optimizarea participării delegațiilor Republicii Moldova la Forumurile Economice și Investiționale Internaționale;

- încurajarea cooperării transfrontaliere, prin prisma acordării suportului necesar realizării unor proiecte comune cu alte țări.

Optimizarea colaborării MAEIE pe linie economică cu instituțiile guvernamentale naționale.

Realizarea cu succes a obiectivelor Diplomației Economice depinde în mare măsură de nivelul de interacțiune dintre MAEIE și instituțiile de profil din țară. În acest sens, MAEIE pledează pentru o colaborare strânsă cu Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Finanțelor, Camera de Comerț și Industrie și Agenția pentru Promovarea Exportului și Atragerea Investițiilor prin prisma următoarele acțiuni:

- instituirea unui sistem de colaborare eficientă între instituțiile de profil și cu comunitatea de afaceri din țara noastră;

- cooperarea cu instituțiile guvernamentale în vederea elaborării propunerilor privind politica Republicii Moldova în domeniul colaborării comercial-economice, în conformitate cu Programul de guvernare și angajamentele internaționale asumate în plan multilateral și bilateral;

- coordonarea activității instituțiilor guvernamentale de resort din Republica Moldova în vederea elaborării și prezentării proiectelor de investiții, organizării misiunilor comerciale și expozițiilor de produse moldovenești, facilitării și stabilirii contactelor de afaceri cu partenerii străini;

- definitivarea, în comun, a pozițiilor Republicii Moldova în cadrul organizațiilor economice.

3. Acțiunea MAEIE și Misiunilor Diplomatice în vederea implementării obiectivelor Diplomației Economice. Obiectivele Diplomației Economice sunt promovate de către Direcția Relații Economice Internaționale a MAEIE și Misiunile Diplomatice ale RM peste hotare.

DREI are sarcina de elaborare a politicii economice externe și promovare a acesteia prin intermediul Misiunilor Diplomatice, precum și are rolul de coordonator între reprezentanțele diplomatice ale Republicii Moldova, instituțiile de profil economic din țară și mediul de afaceri autohton.

Rolul practic în promovarea Diplomației Economice revine Misiunilor Diplomatice care au drept atribuții:

Promovarea cooperării economice și a exporturilor.

1. Promovarea dialogului economic cu instituțiile de stat și cu cele private peste hotare cu scopul sensibilizării acestora în luarea deciziilor economice și comerciale vizavi de RM. Identificarea căilor de promovare eficientă a relațiilor economice bilaterale.

2. Întreprinderea acțiunilor de Lobby pentru promovarea intereselor economice ale Republicii Moldova în țara de reședință și în statele de acreditare prin cumul.

3. Susținerea instituirii colaborării comercial-economice, prin oferirea suportului necesar în crearea, în țara de reședință și în statele de acreditare prin cumul, a Asociațiilor bilaterale, Caselor de comerț, etc.

4. Extinderea cadrului juridic bilateral în domeniul comercial-economic, prin identificarea oportunităților negocierii unor acorduri preferențiale în interesul RM. Inițierea și participarea la negocierea acordurilor la nivel guvernamental.

5. Elaborarea unei analize a potențialului economic a țării de reședință cu scopul determinării strategiei și tacticii de acțiune pe linie economică.

6. Elaborarea unui calendar de acțiuni în scopul promovării intereselor economice.

7. Organizarea și participarea la Ședințele Comisiilor Mixte, a altor organisme bilaterale pe linie economică.

8. Oferirea suportului informațional în țara de reședință și de acreditare prin cumul cu privire la mersul reformelor economice din RM, optimizarea cadrului legislativ în domeniu, prezentarea climatului investițional, promovarea proiectelor de investiții, tenderelor și licitațiilor publice care au loc în Republica Moldova.

9. Informarea agenților economici și instituțiilor cointeresate din țările de acreditare despre evenimentele cu caracter economic preconizate în Republica Moldova (expoziții specializate, târguri, seminare, conferințe).

10. Studiarea experienței țărilor străine în promovarea dimensiunii economice.

11. Elaborarea informațiilor cu caracter economic de interes pentru comunitatea oamenilor

de afaceri din Republica Moldova, între care sinteze și analize cu privire la economia țării de reședință și a statelor de acreditare prin cumul, evoluțiile fiscale, macroeconomice, etc.

12. Susținerea business-ului moldovenesc peste hotarele țării prin intermediul apărării intereselor sale pe piețele externe, conformării standardelor de competitivitate.

13. Acordarea sprijinului în stabilirea relațiilor de parteneriat între companiile de stat și agenții economici din Republica Moldova și mediul de afaceri din țara de reședință și din statele de acreditare prin cumul.

14. Organizarea și participarea la acțiuni promoționale destinate promovării produselor autohtone pe piețele străine, între care „Moldova Prezintă”, „Fabricat în Moldova”, Misiunile oamenilor de afaceri. Elaborarea propunerilor cu privire la oportunitățile de organizare a evenimentelor economice specializate.

15. Participarea la evenimentele pe linie economică, expoziții, conferințe, târguri, seminare, organizate de către instituțiile de profil și mediul de afaceri din țara de reședință cu informarea ulterioară a MAEIE și mediului de afaceri autohton.

16. Contribuirea la echilibrarea schimburilor comerciale cu țara de reședință și cu statele de acreditare prin cumul.

17. Concentrarea eforturilor în vederea susținerii și majorării exporturilor de mărfuri și servicii pe piețe noi.

18. Obținerea și sistematizarea informației privind piețele potențiale de desfacere și transferarea ei operativă în cercurile oamenilor de afaceri.

19. Promovarea principiilor și acordurilor de reducere a barierelor tarifare și netarifare în comerț, a barierelor în procesul de investire în conformitate cu normele și principiile Organizației Mondiale a Comerțului.

20. Diseminarea de informații cu caracter comercial-economic de interes pentru comunitatea de afaceri din țara de reședință și din statele de acreditare prin cumul.

21. Elaborarea și reactualizarea sistematică de către Misiunile Diplomatice a unui „Îndrumar de afaceri”, care ar include informații cu privire la economia și mediul de afaceri din țara de reședință sau acreditare, alte informații utile comunității de afaceri din Republica Moldova. Elaborarea și reactualizarea sistematică a listei de produse cele mai solicitate pe piața țării de reședință și a statelor de acreditare prin cumul.

Atragerea investițiilor străine în Republica Moldova.

1. Informarea comunității de afaceri din țările de acreditare despre climatul de afaceri și investiții din RM, precum și despre domeniile principale ale economiei moldovenești unde se necesită investiții.

2. Promovarea în țările de acreditare a proiectelor investiționale din Republica Moldova elaborate de către instituțiile de profil din țară. Întreprinderea acțiunilor necesare atragerii în RM a unui volum de investiții de capital și tehnologii moderne în domenii economice și de infrastructură, în special cele de importanță națională strategică.

3. Identificarea companiilor majore din țara de acreditare în vederea sensibilizării acestora de a investi în Republica Moldova.

4. Rolul diplomației economice în promovarea relațiilor economice internaționale. Dezvoltarea dinamică a economiei în anii 1950-1975 a făcut să crească volumul comerțului global cu 500%, în timp ce produsul global s-a majorat cu 22%. Aceste majorări au fost posibile datorită inovațiilor tehnologice care au cuprins în primul rând tehnologia de informare și comunicare. Aceasta a influențat mobilitatea și comunicarea într-o astfel de măsură, încât „revoluția tehnologică” a produs și o „revoluție socială”, transformând capitalismul industrial într-o realitate postindustrială a relațiilor economice. Alvin Toffler l-a denumit „al treilea val” [5, p.55].

De la produse industriale s-a trecut la servicii și protecția proprietății intelectuale, care nu se aflau înainte pe agendă. Comerțul cu servicii a depășit comerțul cu bunuri. Intensiv s-a dezvoltat sectorul telecomunicațiilor, finanțelor și tehnologiei informaționale. Teme noi au devenit agricultura și comerțul electronic. Organizația Mondială a Comerțului s-a afirmat chiar de la lansare printr-o mai mare capacitate de a soluționa problemele comerțului internațional. Un exemplu elocvent servește faptul că în 47 de ani GATT a rezolvat 300 desesizări, pe când OMC numai în 3 ani a soluționat 132 de plângeri.

Este necesar a menționa că majoritatea analiștilor în domeniul relațiilor economice internaționale consideră că mutațiile intervenite în structura comerțului internațional, cum ar fi creșterea comerțului intra ramură sau comerțului cu servicii, sunt consecințe ale aprofundării procesului de globalizare a economiei contemporane. În același timp, părerile se diferențiază sensibil atunci

când sunt apreciate tendințele de amplificare a abordărilor regionale și bilaterale din spațiul relațiilor economice internaționale. Astfel, unii analiști consideră proliferarea, în ultimii ani, a negocierilor bilaterale și regionale un simptom alarmant al fragmentării și incoerenței sistemului comercial, reprezentând tot atâtea devieri de la principiul multilateralității, consfințit de-a lungul deceniilor drept principiul călăuzitor al sistemului comercial internațional [1, p. 315]. Alții, mai puțin sceptici, înclină să pună acest fenomen pe seama aceluiași proces de globalizare susținută a economiei considerându-l un răspuns direct al relațiilor economice internaționale la schimbările fundamentale petrecute în organizarea internațională a producției și în natura competiției internațional.

În opinia noastră, a doua viziune este mai aproape de adevăr, deoarece realizările spectaculoase în sfera informaticii și a telecomunicațiilor au contribuit la dezvoltarea revoluției informațiilor, care a extins globalizarea vieții economice internaționale contemporane. Informatica și telecomunicațiile, prin însăși natura lor, au o dimensiune globală. Ele conduc la dezvoltarea proceselor globalizării.

Aceste schimbări care au loc în relațiile economice internaționale dovedesc cu prisosință că în ultimii ani devine tot mai evidentă, situația când ordinea industrială este înlocuită de o economie nouă bazată pe informatică și pe rețele de calculatoare. Noua economie este ghidată de schimbări, este inovatoare și dinamică. A devenit clar că noua economie nu poate fi înțeleasă și analizată cu ajutorul instrumentelor tradiționale. Noua economie poate să se dezvolte numai atunci când economia tradițională și productivitatea au atins un anumit nivel.

Doi autori americani, Kling și Lang, consideră oportună folosirea termenului de „noua economie” în cazul unei interacțiuni între „economia informației” și „economia digitală”, pentru a evidenția consecințele rezultate, cum ar fi creșterea înaltă, inflația scăzută și un nivel scăzut al șomajului [7, p.133].

Evoluția noii economii nu poate fi limitată la sectorul de informație, care prezintă un proces cu largi consecințe pentru întreaga economie.

Noua economie nu implică în mod necesar rate de creștere în întreaga economie, care să depășească performanțele medii din ultimii ani. Există îndoieli în legătură cu sustenabilitatea unei creșteri economice înalte. Gordon și Gundlach adoptă o poziție critică în legătură cu potențialul de sporire a productivității a noii economii, ținând seama de eșecul și chiar prăbușirea câtorva firme cunoscute din cadrul noii economii „dotcoms” în anul 2000, de încetinirea creșterii economice în Statele Unite în 2001 [8, p.85].

Noile realități conturate în sfera relațiilor economice internaționale i-au determinat pe unii analiști să emită părerea că economia mondială se îndreaptă către un nou model de globalizare, indus de noile forțe care acționează în mod implacabil în această direcție, cum ar fi: noile tehnologii din domeniul telecomunicațiilor, piețele financiare, comerțul cu servicii și strategiile marilor societăți transnaționale bazate pe operarea rețelilor de servicii. Cu alte cuvinte, s-ar părea că suntem martorii cristalizării unei economii globale bazată pe rețele, pe măsură ce are loc tranziția de la un sistem de interdependențe axat cu precădere pe comerț, către un sistem de interconectări axat cu precădere pe rețele.

Bogăția națională este în special mai mult un produs al poporului decât al celor care-i guvernează. De regulă, statul reglează și profită în urma acestui proces, însă nu conduce direct majoritatea activităților, care constituie economia națională. Curajul economic, cu toate acestea, este un element critic în puterea acestui stat asupra unor persoane și prin aceste persoane asupra acestui stat și guvern. Statecraft (arta guvernării) trebuie să promoveze o politică economică de forță, așa cum promovează alte elemente ale puterii naționale și ale potențialului, pentru a sprijini cooperarea națiunii în domeniul economic, politic și militar și concurența cu alte state. Statul trebuie să se determine spre care direcție poate să orienteze resursele economiei naționale și a economiilor altor state pentru a mobiliza capacitatea guvernului și a diplomației în realizarea potențialului său cultural, politic și militar. Mobilizarea resurselor economice din partea statului pentru a întări aceste domenii neeconomice este, în orice caz, în mare măsură dependentă de potențialul economic. Nivelul înalt de impozitare și a altor forme de implicare a statului în economie poate majora puterea națiunii în domeniile neeconomice pe termen scurt. Pe termen lung, în orice caz, astfel de impuneri vor slăbi baza economică și după aceea vor degrada potențialul național. Creșterea potențialului național financiar și cel al producerii de bunuri și servicii, al curajului tehnologic și a dezvoltării pieței interne și externe este o sarcină importantă a artei guvernării (statecraft) care rareori este necesar de a o sacrifica în interese tactice.

Diplomația economică este îndreptată spre clădirea unui potențial național economic puternic pentru a ridica bunăstarea națiunii și a asigura în continuare libertatea în caz de constrângere

din partea altor state. Termenii prin care comerțul și investițiile sunt dirijate conduc de regulă la rezultate în favoarea unei părți și mai mult părții a doua. Pentru a îmbunătăți bunăstarea națiunii și pentru a dezvolta o economie durabilă, statul trebuie să obțină maximum profit în urma activității economice, câștigând mai mult avantaj de la tranzacțiile cu economiile externe. Pentru a reduce pericolul constrângerilor externe, statul trebuie să depună eforturi privind diversificarea surselor și destinațiilor importului și exportului la nivel de națiune. O astfel de politică de diversificare poate permite statului să evite dependența strategică de o singură economie străină ori de o economie a unui stat care poate să promoveze o politică de constrângere sau cârdașie împotriva acestui stat. Pentru a obține o influență impunătoare asupra altui stat, acest stat, poate invers, să sprijine o astfel de dependență. Decizia unui stat de a atinge o balanță economică favorabilă diferă puțin de decizia sa de a atinge o balanță strategic favorabilă.

Comerțul internațional constă din tranzacții reciproce din care fiecare națiune obține bunuri, servicii ori capital de care are nevoie, însă duce lipsă. Dezvoltarea relațiilor comerciale, chiar și cele care au un beneficiu disproporționat, îmbogățește toate părțile, iar întreruperea relațiilor comerciale provoacă pierderi pentru toți. Schimbul de bunuri și servicii sprijină prosperitatea și bunăstarea și ridicarea ei care este principalul scop al statului. În același timp, interdependența înlătură barierele dintre națiuni, pentru care statele au fost create să le înființeze și să le apere. Suportul pieței și produsele altor state califică independența fiecărei națiuni și fac prosperarea și puterea ostatici ai întreruperii relațiilor comerciale. Puterea economică și vulnerabilitatea astfel sunt două părți ale unei singure uși. Dependența de unele articole specifice a schimbului provoacă vulnerabilitatea presiunii economice din partea altor state. Abilitatea de a rezista dictaturii din partea partenerilor străini este, de asemenea, principalul scop pentru care statul a fost stabilit.

Câștigul comparativ sau paguba schimbărilor instigate de stat pe neașteptate în relațiile comerciale variază între societăți, sectoare economice și la nivel regional. Aceste schimbări, care afectează direct puterea unei națiuni și a bunăstării constituie o mare îngrijorare pentru stat. Schimbările în concepția stabilită a comerțului afectează o națiune mai mult decât alte națiuni. Întreruperea, relaxarea restricțiilor în comerț și a fluxurilor financiare poate întări economia unei națiuni în relațiile sale economice internaționale cu alte națiuni. Întreruperea acestor fluxuri pot fi tolerate de o națiune, dar nu pot fi suportate de alta.

Un stat care este mai capabil decât alte state să tolereze astfel de schimbări poate folosi acest avantaj pentru a impune să facă schimbări favorabile intereselor acestui stat prin deschiderea sau introducerea restricțiilor pe piața internă. Astfel de măsuri economice schimbă relațiile comerciale dintre state pentru a asigura avantaje sau pentru a transmite un semnal politic pentru statele care efectuează astfel de schimbări.

Promovând măsuri economice strategice, statul manipulează comerțul și finanțele pentru a schimba balanța puterii și relațiile dintre state. Ei încearcă să dezvolte relațiile cu alte state, în interesul creșterii potențialului ori izolării și slăbirii partenerului.

Folosind măsuri economice tactice, ei aplică comerțul ca pârghie în schimbarea politicii în domeniul relațiilor economice internaționale a altor state. Promovând astfel de politici, ei încearcă să stimuleze statele străine să facă schimbări specifice în politică, pentru a adopta un comportament dezirabil ori să stopeze un comportament nedorit în promovarea relațiilor bilaterale economice.

Schimbarea ca imperativ. Interdependența globală impune practic toate guvernele să mediteze asupra relațiilor internaționale și a practicii diplomatice și în primul rând a diplomației economice. Și cu cât mai mult se angajează ele în acest proces, cu atât mai mult sunt nevoite să opereze schimbări. De aceea, imperativul schimbării trebuie să fie puternic. Însă susceptibilitatea unei instituții față de reforme este invers proporțională rezistenței conservatoare, și ministerele de externe nu constituie o excepție în acest sens. Dacă ministerul de externe dorește să învingă inerția care deja îl devorează, colaboratorii lui trebuie să facă mai mult și mai bine cu resurse mai puține din partea națiunii pe care o servesc. În această privință, este imperios necesar să stabilim țările prioritare în care trebuie să avem misiuni diplomatice și dimpotrivă, în care țări s-ar cuveni să le închidem. Numai administrând cu pricepere resursele și fiind descătușați în opțiunile de viitor Ministerul de Externe poate face față sfidărilor pe care le avansează diplomația în epoca globalizării și interdependenței.

Politici noi, parteneri noi. Globalizarea a sporit necesitatea colaborării dintre diferite ministere în promovarea intereselor naționale ale statului peste hotare. Această cooperare trebuie să fie canalizată în materie de economie și aplicarea legilor. Să încercăm a descifra aceste două noțiuni.

Colaborarea economică. Este o prioritate a ministerelor Economiei și Afacerilor Externe. Această colaborare include atât relațiile interne, cât și activitatea misiunilor diplomatice de peste

hotare. În fiecare ambasadă este nevoie de persoane competente care ar reprezenta cu demnitate Republica Moldova și ar fi capabile să stabilească și să aprofundeze relațiile economice cu țara respectivă.

Aplicarea legilor. Pericolele pe care le prezintă crima organizată și terorismul internațional, traficul cu narcotice și ființe umane solicită colaborarea diplomaților cu ministerele Justiției și de Interne. Este cunoscut că acest lucru se efectuează atât pe teritoriul țărilor respective, cât și peste hotarele lor. Numai o colaborare efectivă dintre state cu ajutorul misiunilor diplomatice poate da rezultate pozitive.

Activând „multilateral”. Paradoxal, atunci când globalizarea determină coeziunea la nivel internațional a companiilor, simultan se produce și accentuarea limitării puterii asupra lor din partea țărilor unde activează. Foarte des, guvernele se simt în dificultate să răspundă la amenințările transnaționale, incluzând și acele amenințări care au loc chiar în apropierea frontierelor proprii. Parțial ca rezultat al transferării autorității de sus în jos și de la centru spre exteriorul țării. Anume din aceste considerente, pentru a răspunde acestor amenințări, mai multe guverne au format coaliții cu „actori nestatali”, organizații neguvernamentale, corporații multinaționale și cu instituții internaționale cum ar fi Națiunile Unite, Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional. Aceste coaliții au permis Națiunilor Unite să colaboreze nu numai multilateral, dar și multe-multilateral, nemijlocit cu mai multe organizații și instituții în același timp [10, p.87].

Astfel, noi recunoaștem acest sistem al echității și deschiderii bazat pe standardele respective care constituie cheia proprie spre beneficiul de la fenomenul globalizării. Aceasta înseamnă că lucrând împreună noi putem valorifica acest fenomen în direcția dezvoltării echitabile a economiei, folosirea cu chibzuință a resurselor naturale, dezvoltarea și consolidarea democrației.

Timp de treizeci de ani, după ce a luat sfârșit războiul rece, omenirea continuă să rămână într-o lume bipolară. Însă linia de demarcație nu este o cortină de fier între Est și Vest. Mai degrabă ea desparte forțele pentru stabilitate și instabilitate, integrare și dezintegrare, prosperitate și sărăcie. Consider că succesul nu va întârzia dacă omenirea va valorifica în întregime resursele diplomației economice la scară mondială.

BIBLIOGRAFIE

1. Afman Emiel și Maurel Mathilde, *Diplomatic Relations and Trade Reorientation in Transition Countries*. University of Paris: Pantheon Sorbonne, 2006, 315 p.
2. Anderson J. E. and Eric van Win coop. *Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle*. // *The American Economic Review*, vol. 93 (1), 2003, p. 170-192.
3. Linneman H. *An Econometric Study of International Trade Flows*. Amsterdam: North-Holland, 1966, 477 p.
4. Rose A. K. *The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion*. *The World Economy*, vol. 30, nr. 1, 2007, p. 22-38.
5. Toffler A. *Spasmul economic*. -București: Editura Antet, 1999, p. 55.
6. Bari Ioan. *Globalizare și problem e globale*. București: Editura Economică, 2001, p. 25.
7. Robert Kling, Roberta Lang. *Understanding the Digital Economy-Data, Tools and Research*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, p. 133.
8. Robert Gordon: *Does the „New Economy” Measure Up to the General Invention of the Past?* // *Journal of Economics Perspectives* 14(4), 2000, p. 95.
9. Erich Gundlach. *Interpreting Productivity Growth in the New Economy, Some Agnostic Notes*. Kiel Working Papers 1020, Kiel 2001, p. 77.
10. Albert Bressand, *Europe 1992, GATT, ITU and the OECD: Initiatives for Interconnection // International Organizations in the Age of Networks, Project Perspectives*, nr. 12, March 1992, p. 87.

EVOLUȚIA RELAȚIILOR DINTRE REPUBLICA MOLDOVA ȘI UNIUNEA EUROPEANĂ – DE LA PARTENERIAT ȘI COOPERARE LA ASOCIERE ȘI PREADERARE

EVOLUTION OF RELATIONS BETWEEN THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND THE EUROPEAN UNION – FROM PARTNERSHIP AND COOPERATION TO ASSOCIATION AND PRE-ACCESSION

Constantin SOLOMON,
*doctor habilitat în științe politice, profesor universitar,
 Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article analyzes the institutionalization and evolution of relations between the Republic of Moldova and the European Union. It investigates the political and legal framework of the relations between the Republic of Moldova and the European Union and, first of all, the Partnership and Cooperation Agreement, which is the basis of the legal framework of bilateral relations between the two states. Also, we investigated the Policy of the European Neighbourhood Policy Action Plan, the European Union – Republic of Moldova (2005 to 2008), the Republic of Moldova in the framework of the Eastern Partnership, as well as the Association Agreement between Moldova and the European Union, which is the first step towards the integration into the European community.

Keywords: Republic of Moldova, European Union, European Neighbourhood Policy, European Strategy of the Republic of Moldova, Action Plan, Eastern Partnership, Association Agreement.

Republica Moldova este un stat european din punct de vedere geopolitic și cultural, iar realizarea integrării europene și a voinței europene a poporului său reprezintă două componente ale interesului național [7, p.708-709]. Negocierile cu Republica Moldova asupra Acordului de Parteneriat și Cooperare au început la 21 aprilie 1994 și s-au încheiat la 26 iulie 1994, cu parafarea textului viitorului Acord de Parteneriat și Cooperare. La 28 noiembrie 1994, la Bruxelles a fost semnat Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC) (denumirea deplină – Acordul de Parteneriat și Cooperare între Comunitățile Europene și statele lor membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte), pus în aplicare din 1 iulie 1998, pentru o perioadă inițială de zece ani cu posibilitatea prelungirii acestuia.

Cadrul juridic al relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană are la temelie APC. Odată cu semnarea APC se deschide o nouă etapă în dezvoltarea relațiilor Moldovei cu UE, care era fundamentată pe principiile valorilor democratice și pe un cadru juridic mai avansat decât cel oferit de Acordul de Cooperare economico-comercială încheiat de UE cu fosta URSS. Concepția politicii externe a Republicii Moldova adoptată de Parlament la 8 februarie 1995 interpretează APC ca un prim pas pe calea integrării graduale a Moldovei în UE [2].

Semnarea APC consacră Republica Moldova în calitate de partener direct al UE. Prin APC Moldova a reușit să imprime pondere statutului său de actor al vieții internaționale și credibilitate imaginii sale de stat, adept al valorilor democratice. Sfârșitul anului 1994 și prima jumătate a anului 1995 este perioada când Moldova apare într-o lumină favorabilă pe arena internațională. Anume în această perioadă la 13 iulie 1995, Moldova devine prima țară din CSI, care este admisă în Consiliul Europei [3, p.63], pas important pe calea apropierii țării noastre de UE. APC a instituționalizat, pentru prima oară relațiile de cooperare a Moldovei cu UE. Astfel, parteneriatul moldo-comunitar a fost ierarhizat în trei trepte: Consiliul de Cooperare, la nivel de miniștri, Comitetul de Cooperare, la nivel de înalți funcționari, și Comitetul Parlamentar de Cooperare, la nivel de membri ai Parlamentului European și ai Parlamentului Moldovei. Principala responsabilitate a acestor instituții a constat în monitorizarea implementării APC în domeniile politic, economic, juridic, financiar, social și cultural [4, p.50].

În baza art.50 a APC, UE s-a obligat să acorde Republicii Moldova asistență tehnică necesară pentru realizarea măsurilor de armonizare a legislației, care poate include schimb de experți; furnizarea informațiilor rapide; organizarea seminarelor; ajutor de pregătire a specialiștilor; ajutor pentru traducerea legislației comunitare. APC a avut efecte pozitive asupra relațiilor Moldovei cu UE. Printre realizările principale ale APC pot fi evidențiate dezvoltarea unui dialog politic structurat și continuu cu UE, implicarea UE în promovarea reformelor interne, și, în primul rând, colaborarea Republicii Moldova cu UE în cadrul programului TACIS (Asistență Tehnică Comunității Statelor Independente), care este cel mai mare program de asistență tehnică și financiară din lume. În anul 1999 la inițiativa SUA, prin intermediul Germaniei, Uniunea Europeană a lansat Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est. Pactul prevedea o perspectivă clară de integrare deplină în UE, pe care el o deschidea țărilor din Europa de Sud-Est. Pactul prevedea trei mese de negocieri:

1. Cooperarea politică;
2. Cooperarea economică;
3. Lupta cu crima organizată transfrontalieră.

Interesul Republicii Moldova față de Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est era determinat, în primul rând, de avantajele pe care acesta le oferea în scopul soluționării problemelor stringente cu care se confrunta Republica Moldova, dar mai ales de perspectiva de integrare în UE. Pactul de Stabilitate oferea Republicii Moldova un cadru politic regional care trebuia să contribuie, pe termen scurt, la eliminarea neîncrederii față de problemele ce pot fi rezolvate, iar pe termen lung, la dezvoltarea și consolidarea statului moldav.

Moldova a obținut recunoașterea legitimității aderării la Pactul de Stabilitate în rezultatul mai multor demersuri. Astfel, majoritatea statelor europene și mai multe instituții europene precum: Comisia Europeană, Parlamentul European, Adunarea Parlamentară a Consiliului European, Inițiativa Central-Europeană, Cooperarea Economică la Marea Neagră s-au pronunțat în favoarea includerii Republicii Moldova în Pactul de Stabilitate. Moldova a reușit să deschidă ușa Pactului de Stabilitate. Ea a fost invitată să participe la unele din activitățile și proiectele acestuia în special la cele ce țin de mesele de lucru 1 și 2, precum: Buna guvernare, Campania de promovare a unei societăți multietnice, Inițiativa privind combaterea crimei organizate, Inițiativa lupta împotriva corupției și altele. La 28 iunie 2001 V.Voronin a semnat la Bruxelles Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est [5, p.57]. De menționat, însă, că o problemă semnificativă în calea integrării republicii în Pactul de Stabilitate a fost lipsa la Chișinău a unei orientări pro-europene și absența unui consens național care ar fi sprijinit această orientare. Politica Europeană de Vecinătate (PEV) reprezintă o nouă abordare în cadrul relațiilor dintre Uniunea Europeană și vecinii săi, abordare ce o depășește pe cea tradițională bazată pe cooperare. Această politică constituie un cadru de consolidare a relațiilor de vecinătate și vizează intensificarea cooperării cu statele vecine UE lărgite în vederea creării unei zone de prosperitate și buna vecinătate, a unui „cerc de prieteni” la frontierele Uniunii. Obiectivul principal al PEV este împărțirea beneficiilor aduse de extinderea UE din 2004 cu țările vecine. Un alt scop este cel stabilit prin Strategia Europeană de Securitate din 2003, și anume creșterea securității în vecinătatea Uniunii extinse.

Politica Europeană de Vecinătate nu oferă statelor vizate (statele din Estul Europei și statele mediteraneene, iar din iunie 2004 și statele sud-caucaziene) perspectiva aderării la UE, ci permite o relație privilegiată cu vecinii și o mai bună orientare a eforturilor în domenii de importanță vitală pentru apropierea statelor vizate de standardele europene. Printre beneficiile oferite de PEV se numără cele ce țin de dezvoltarea economică și socială precum și obținerea accesului pe piața internă și integrarea în cadrul altor politici europene: educația, pregătirea profesională și tineretul, cercetarea, probleme de mediu, cultură, politica audio-vizualului.

La 12 mai 2004 Comisia Europeană prezintă „Politica Europeană de Vecinătate, Strategia și Rapoartele de Țară” care stabilește pașii concreți de implementare a politicii de vecinătate și modul de extindere a beneficiilor lărgirii UE asupra noilor săi vecini. Atingerea acestor scopuri urma să se facă prin definirea împreună cu țările vecine vizate a unui set de priorități ce vor fi înaintate în Planuri de Acțiune care reprezintă documentul politic-cheie în dezvoltarea relațiilor dintre UE și vecinii săi. În contextul relațiilor cu țările vecine menționăm că unul din primele documente ale PEV a fost acela privind readmisia, adică cetățenii care pleacă ilegal peste hotare trebuie să se întoarcă înapoi în țară. La 9 decembrie 2004 au fost publicate Planurile de Acțiune a 7 țări, inclusiv al Moldovei. În pofida cadrului nou de cooperare, baza juridică a relațiilor dintre Republica Moldova și UE a rămas același – APC.

Astfel, Republica Moldova a intrat într-o nouă fază a relațiilor cu Uniunea Europeană. În vederea cooperării cu succes între Republica Moldova și UE în cadrul PEV, au fost luate măsuri de

consolidare a cadrului instituțional al integrării europene a Republicii Moldova, a fost adoptat Planul de Acțiuni UE – Moldova (februarie 2005 – ianuarie 2008) [6]. Planul de Acțiuni UE – Moldova (PAUEM) recunoaște aspirațiile europene ale Moldovei, dar specifică, de asemenea, că pentru viitorul apropiat APC rămâne o bază validă pentru cooperarea UE –Moldova. În acest fel, PAUEM nu substituie APC-ul existent, dar îl suplimentează. Adică, Planul de Acțiuni nu este un document juridic, precum APC, ci unul politic. PAUEM stabilește un set comprehensiv de priorități în domeniile cuprinse de APC. Șapte priorități din cele zece vizează dimensiunea politică a procesului de cooperare dintre UE și Moldova și anume: dialogul politic și reformele; cooperarea pentru soluționarea conflictului transnistrean; reforma și dezvoltarea social-economică; comerțul, piața și reforma regulatorie; cooperarea în domeniul justiției; transport, energie, telecomunicații, mediu și cercetări, dezvoltare și inovare; și contactele interumane.

Majoritatea acestor obiective și acțiuni/măsuri cade pe responsabilitatea Moldovei, 14 se referă explicit la UE, iar 40 vizează în egală măsură UE și Moldova. Progresul în implementarea PAUEM a fost monitorizat de Guvernul Republicii Moldova, de Comisia Europeană și de organizații ale societății civile. Planul de Acțiuni UE – Moldova a fost stabilit din februarie 2005 până în ianuarie 2008, însă el a fost prelungit până în 2009, dar Moldova nu a reușit realizarea acestuia nici în 2009. Faptul că implementarea PAUEM a fost prelungită încă pentru un an demonstrează că UE percepe acest proces ca fiind nerealizat în totalitate, în special în domeniile: respectarea drepturilor omului, libertatea presei, independența justiției, combaterea corupției și climatul de afaceri. În opinia experților locali și europeni, pentru a eficientiza cu adevărat procesul de integrare europeană sânt necesare schimbări concrete. În același timp, cauzele care au contribuit la neîndeplinirea acestor sarcini sânt: abordarea PAUEM de către autoritățile centrale ca pe o listă de activități care trebuie bifate, alocarea necorespunzătoare a resurselor financiare destinate aplicării reformelor, starea deplorabilă a clasei politice autohtone, insuficiența capacităților administrative, coordonarea defectuoasă a eforturilor de implementare a PAUEM între Legislativ și Guvern, ineficiența sistemului judecătoresc, nivelul înalt al corupției în instituțiile guvernamentale etc. În acest context specificăm că implementarea PAUEM a oferit totuși numeroase ocazii pentru responsabilitatea guvernării în promovarea unor obiective specifice, precum și pentru monitorizarea din partea societății civile și a unui șir de instituții internaționale cum guvernarea își onorează angajamentele.

Planul de Acțiuni a contribuit la angajarea mai vizibilă și participativă a Uniunii Europene în Republica Moldova: numirea Reprezentantului Special pentru Republica Moldova (martie 2005), inaugurarea Delegației Comisiei Europene în Moldova (octombrie 2005), instituirea Misiunii de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina (EUBAM) (decembrie 2005), deschiderea Centrului Comun de Vize pe lângă Ambasada Ungariei în Republica Moldova (aprilie 2007), aprobarea Regulamentului privind Preferințele Comerciale Autonome (octombrie 2007), nominalizarea Delegației Uniunii Europene (decembrie 2009). Adică Planul de Acțiuni a actualizat dialogul dintre părți și a extins într-o anumită măsură oportunitățile de cooperare, plasând Republica Moldova într-o perspectivă geopolitică ancorată pe conceptele de vecinătate europeană.

La 16 septembrie 2003 Comisia Națională Pentru Integrare Europeană a aprobat și a prezentat Comisiei Europene Concepția Integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană.

În anul 2005, s-a produs impulsivitatea dialogului politic bilateral pe platforma integrării europene a celor două state, fiind adoptată Strategia de Integrare Europeană a Republicii Moldova.

Remarcăm faptul că Strategia de Integrare Europeană a Republicii Moldova a fost elaborată de către experți din Republica Moldova atât din structurile de stat cât și de reprezentanții organizațiilor neguvernamentale (ONG-uri), coordonată de Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova (actualmente MAEUE) și Institutul de Politici Publice.

Strategia de Integrare Europeană a Republicii Moldova este un document intern al Republicii Moldova cu privire la realizarea Concepției Integrării Republicii Moldova în UE, care are drept scop pregătirea țării pentru aderarea în viitor la UE. La elaborarea structurii Strategiei Europene a Republicii Moldova s-a ținut cont de experiența altor țări, precum și de reglementările UE care se refereau la procesul de extindere. După lansarea consultărilor asupra Planului de Acțiuni structurii Strategiei Europene a fost modificată astfel ca să fie coordonată cu cea a Planului de Acțiuni. Examinând poziția guvernării comuniste referitoare la integrarea economică regională (CSI vs. UE) în anii 2001-2009, menționăm un moment pozitiv în abordarea problemei integrării în UE. Astfel, toate guvernările precedente vedeau procesul de integrare a Republicii Moldova doar pe plan extern, aceasta fiind sarcina exclusivă a MAE. Însă, guvernarea comunistă, vorbind despre procesul integraționist european, pune accentul principal pe activitatea pe plan intern – adap-

tarea legislației naționale la cea comunitară, crearea cadrului instituțional necesar, promovarea comerțului cu țările UE și a Europei de Sud-Est în baza reglementărilor UE și ale OMC, ridicarea nivelului dezvoltării economice etc. Președintele V.Voronin a afirmat în repetate rânduri că prioritatea esențială a politicii externe a Republicii Moldova este procesul de integrare europeană care este ideea noastră națională [11, p.7-13].

O posibilă etapă de tranziție spre aderarea la UE este Parteneriatul Estic (PaE). Concepția PaE este o parte componentă a Politicii Europene de Vecinătate. PaE este o inițiativă comună care implică Uniunea Europeană, statele sale membre și 6 parteneri din Europa de Est: Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina. Apropos, Armenia, Azerbaidjan și Georgia nu sânt situate în Europa de Est, dar lucrul acesta este legat de problema politică, deoarece condiția a fost ca în PaE să intre țările post-sovietice, cu atât mai mult că Georgia este riverană la Marea Neagră. La 7 mai 2009 la Praga a fost lansat Parteneriatul Estic cu scopul de a pune în aplicare o asociere politică și de integrare economică între UE și partenerii săi răsăriteni. Se presupunea noi Acorduri de Asociere, inclusiv zonele de liber schimb și integrarea în economia UE. Aceasta permitea, de asemenea, facilitarea călătoriilor în UE prin liberalizarea treptată a vizelor, însoțită de măsuri de combatere a migrației ilegale. Au fost trasate patru domenii prioritare ale Parteneriatului Estic:

1. Consolidarea instituțiilor și a bunei guvernări cu scopul de a ajuta partenerii să dezvolte o mai mare flexibilitate pentru a face față provocărilor la stabilitatea lor.

2. Promovarea mobilității și a contactelor interumane. Cetățenii Republicii Moldova care dețin pașapoarte biometrice pot călători fără viză în spațiul Schengen începând din aprilie 2014.

3. Oportunități de piață. Se prevăd o serie de acțiuni și instrumente menite să stimuleze comerțul dintre țările partenere în cauză și UE. Interconectările – îmbunătățirea securității energiei, inclusiv a energiei infrastructurii și sporirea eficienței acesteia [12].

La 8 septembrie 2010 a fost lansat studiul „Parteneriatul Estic – instrucțiuni de utilizare. Republica Moldova ca o oportunitate”. Autorii studiului, realizat de centrul Român de Politici Europene (CRPE), constată că Republica Moldova ar putea fi povestea de succes care să dea viabilitate și credibilitate Parteneriatului Estic [9]. Potrivit aceluiași studiu Republica Moldova și Ucraina sunt cele mai avansate țări în ceea ce privește integrarea europeană, remarcându-se o recuperare rapidă de ritm și viteză din partea Moldovei. De altfel, majoritatea cetățenilor privesc perspectiva europeană a Republicii Moldova drept o șansă privind creșterea nivelului de viață.

Summit-ul PaE de la Vilnius din 28-29 noiembrie 2013 a evaluat progresele realizate de cele 6 state partenere, stabilind totodată obiectivele pentru perioada anilor 2014-2015 până la Summit-ul de la Riga planificat pentru luna mai 2015. Parteneriatul Estic era unicul cadru care permitea Republicii Moldova să conlucreze cu UE până la semnarea Acordului de Asociere.

Totodată, accentuăm că în cadrul PaE au apărut un șir de probleme, fapt care nu a îndreptățit complet așteptările UE și a Republicii Moldova.

La 27 iunie 2014 a fost semnat Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană (denumirea deplină – Acorde de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte și Republica Moldova, pe de altă parte [8], fiind ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 2 iulie 2014. Acordul are 1812 pagini, 465 articole și 35 anexe. Astfel, a fost stabilit un nou cadru juridic pentru avansarea relațiilor dintre țara noastră și structurile europene spre o treaptă calitativ superioară, cea a asocierii politice și integrării economice cu UE. Aceste trei bonusuri: liberalizarea regimului de vize, semnarea Acordului de Asociere și al Zonei de Liber Schimb (DCFTA) reprezintă o condiționalitate pozitivă a UE față de Republica Moldova. Raportul privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere pe perioada 2017-2019, publicat la 30 iunie 2017, reflectă principalele realizări și restanțe în îndeplinirea acțiunilor ale căror termen de implementare l-a constituit primul semestru al anului 2017. Evaluarea cantitativă a nivelului de realizare a Planului indică implementarea în proporții de 60% din totalul de 191 acțiuni, inclusiv cu caracter continuu, fiind realizate 113 și nerealizate 78. O acțiune se consideră realizată doar în cazul publicării actului normativ în Monitorul Oficial. Drept urmare, în perioada dintre prezentarea Raportului și publicarea lui în Monitorul Oficial au mai fost realizate cu depășirea termenului scadent 17 acțiuni, constituind 68% de acțiuni realizate din totalul măsurilor prevăzute [10].

Pentru Republica Moldova Acordul de Asociere poate fi considerat drept consolidarea cursului european al țării, acesta presupunând inițierea unor schimbări radicale în țară, și odată ce Moldova este susținută de UE poate să-și realizeze planurile de acțiune – europenizarea, democratizarea și implementarea eficientă a reformelor în vederea adoptării standardelor europene.

Semnarea Acordului a întărit dorința de a opta pentru perspectiva de aderare la UE în urma implementării angajamentelor asumate în cadrul acestuia. Printre prioritățile înaintate față de conducerea Republicii Moldova sânt plasate: crearea instituțiilor funcționale în serviciul cetățenilor, combaterea eficientă a corupției, asigurarea unei justiții libere și a unei economii cu adevărat de piață. Referitor la perspectiva europeană pentru Republica Moldova accentuăm că UE și Republica Moldova se vor angaja în reforme cu scopul de a aduce Moldova și guvernarea acesteia mai aproape de standardele UE [1, p.93].

Semnarea Acordului de Asociere este doar un prim pas spre integrarea europeană. Exemplul României și Bulgariei a demonstrat că procesul de aderare la UE a fost destul de anevoios și, în primul rând negocierile referitor la Acquis-ul comunitar structurat în 31 de capitole.

Integrarea europeană reprezintă o problemă și o prioritate strategică de politică internă, rolul determinant revenind autorităților Republicii Moldova. Realizarea parcursului european reprezintă o componentă a interesului național, o oportunitate de modernizare, deoarece la moment contează nu obiectivul final, ci procesul, și este oportun ca Republica Moldova să poată să se promoveze eficient și să se afirme pe arena europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Boțan Ig. Prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. Chișinău, Arc, 2014.
2. Cernencu M., Galben A., Rusnac Gh., Solomon C. Republica Moldova: Istoria politică (1989-2000). Documente și materiale, vol.II, Chișinău, USM, 2000, p. 96-101.
3. Cozma A. Republica Moldova – Consiliul Europei: parteneriat pentru democratizare (1990-2010), Chișinău, Lumina, 2011.
4. Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008), Chișinău, Cartdidact, 2009.
5. Gorincioi R. Dimensiuni euro-atlantice și regionale ale diplomației moldovenești. // Cooperare regională și integrare europeană în Sud-estul Europei: studii de caz, p. 53-68.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005.
7. Juc V. Politica externă. În: Republica Moldova. Ediție enciclopedică, ed. a 2-a, Chișinău, Bons Offices SRL, 2010, p. 706-715.
8. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 30.08.2014, nr. 1, 260/4.
9. Moldova ar putea fi o poveste de succes // Timpul, 2010, 18 septembrie.
10. Realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană 2017-2019, semestrul 1, 2017. <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-privind-implementarea-PNAAA-Sem-1-2017.pdf> (accesat la 10.04.2021).
11. Voronin V. Ideea noastră națională este integrarea europeană // Administrarea Publică. Chișinău, AAP, 2006 nr. 3(51), p. 7-13
12. <http://eeas.europa.eu/eastern/about/index.en.htm> (accesat la 10.03.2021).

EDUCAȚIA INTERDISCIPLINARĂ PENTRU TOLERANȚĂ ȘI INTEGRARE SOCIALĂ

INTERDISCIPLINARY EDUCATION FOR TOLERANCE AND SOCIAL INTEGRATION

Ludmila ROȘCA,
doctor habilitat în filosofie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article presents the theses justifying the objectives of the national project: Strengthening the national security system through knowledge and communication, the state program (2020-2023), 20.80009.0807.28 134-PS. The main objective of the investigation is: the analysis of interdisciplinary education for tolerance and social integration in the conditions of a dynamic society. Like scholars, whose works are the basis of Investigation, such as: Georg Henrik von Wright and Arnaldo Niskier, the author analyzes the formative potential of traditional education, noting that in the conditions of contemporary society it is ineffective. The goals of education as an actor of social life: active, aware of what is happening around him, able to react immediately and adequately to excitements coming from his entourage, able to formulate questions and find the optimal solution, etc. they can be achieved only through interdisciplinary education, also characterized from the perspective of the main actor of social life – the personality, who constantly knows and updates the content of the Ethical Ideal. Appreciating different styles of thinking, living, capitalizing on the cognitive and creative potential of young people, the author concludes: only by studying the theory and practice of human existence, updating and capitalizing on the message of Confucius, Socrates, Kant and meditating on their own conception of the world, can you in the dynamic society as a special personality, who knows success and enjoys the appreciation of his colleagues.

Keywords: education, moral action, socialization, communication, personality, ethical ideal.

Introducere. Fiecare societate adoptă un anumit ideal etic, care descrie omul, din punct de vedere intelectual, fizic și moral. Acest ideal este același pentru toți membrii comunității.

În lucrarea Educația, natura și rolul ei, Emile Ducheim scria că misiunea educației este: să trezească în copil un anumit număr de stări fizice și mintale, pe care societatea consideră că trebuie să le cultive în fiecare dintre membrii săi; anumite stări psihice și mintale pe care grupul social specific (familie, asociație profesională, grup țință) le apreciază în viața și activitatea cotidiană. Societatea, în ansamblul ei și fiecare mediu social specific, sunt cei care determină idealul pe care-l realizează educația. La baza sistemului de instruire și educație este idealul etic, format de o anumită cultură. Idealul etic concentrează în sine toate reprezentările comunității de oameni despre fundamentele valorice ale existenței și culturii, are un conținut moral și reflectă reprezentările omului despre Absolut.

Concepția despre idealul etic a fost elaborată de specialiștii din axiologie. Idealul moral este o caracteristică a conștiinței individuale, care trebuie să aprecieze orice experiență din perspectiva valorilor, normelor respectate de comunitate. Idealul etic pătrunde în toate domeniile existenței sociale și individuale, definind prioritățile, semnificațiile și perspectivele omului și ale comunității. Conturarea idealului etic se face prin confluențele formelor culturii: religie, artă, filosofie, știință și principiile promovate în practică de acestea.

Aspectul ontologic al idealului etic este desemnat de ansamblul valorilor fundamentale, reflectate în comunicare, în normele culturale, în tradiții și obiceiuri. Aspectul praxiologic definește conținutul priorităților vieții individuale și colective, politicilor în domeniul învățământului și educației, care creează condițiile și instituțiile preocupate de realizarea practică a modelului. Idealul moral este antropocentric, axat pe condiția existenței umane și pe posibilitățile reale ale satisfacerii ei. Conținutul idealului moral reflectă orientările de bază ale culturii, în condițiile dominației unei singure forme. Din cauza existenței contradicțiilor între formele culturii: religie,

artă, filosofie, știință, mai ales în domeniul fundamentării existenței individuale și colective, idealul etic este caracterizat de contradicții, cunoaște perioade critice în afirmarea sa. Contradicțiile din interiorul idealului etic conduc la multiplicarea elementelor distructive, atestate în funcționarea instituțiilor socioculturale.

Condiția existenței umane, în interpretarea filosofilor cunoscuți ai epocii moderne: Rene Descartes și Immanuel Kant este - Cogito ergo sum = gândesc deci exist. De aici reiese, că cunoașterea lumii, cunoașterea ambianței sociale, în care trăim, activăm, visăm, comunicăm, ne afirmăm, ne auto-realizăm etc. are la bază capacitatea noastră de a gândi, modela, evalua o situație. Pentru cadrele didactice, formatori de opinie, educația are o relevanță specială. Dacă ne dorim să avem rezultate în procesul educațional, în promovarea valorilor europene, în integrarea socială a diferitor categorii de cetățeni, atunci, din necesitate, trebuie să ne îngrijim de asimilarea de către fiecare, a regulilor gândirii, cunoașterii și verificării cunoștințelor asimilate. Exercițiul filosofiei oferă contradicții și ambiguități propriei vieți omenești. Recunoscând aceste fapte, Socrate a legat filosofia de viață și s-a adresat tinerilor cu apelul: „cunoaște-te pe tine însuși”. Acesta a izvorât din trăirea profundă a observației că o cunoaștere diluată și iluzorie hrănea tineretul din vremea sa într-atât, încât îl determină să renunțe la reflecție și la critică. Meditând asupra realității sociale în care trăim, constatăm că suntem martorii aceleiași situații: majoritatea cetățenilor tinerelor state democratice din Europa se mulțumesc cu produsele „cunoașterii diluate și iluzorii”, cu consecințele confruntărilor verbale a liderilor partidelor politice, care nu văd nimic alt ceva în realitatea socială decât posibilitatea satisfacerii intereselor lor de partid și menținerea la putere. Totodată, cunoașterea este o elaborare mintală, făcută cu rigoare logică și adesea aprofundată în experiențe serios înțelese. Raționamentul și experiența sunt pilonii cunoștințelor solide și valabile.

Acțiunea din simțul datoriei este o valoare morală nu în scopul care poate fi atins prin intermediul ei, dar în maxima conform căreia a fost decisă acțiunea. Maxima depinde nu de obiectul real al acțiunii, dar de principiul voinței, în conformitate cu care acțiunea a fost săvârșită. Valoarea este concentrată în principiul voinței, ne raportat la scopurile, care prin intermediul acestei acțiuni pot fi atinse. Este o concluzie, argumentată multiplu de Immanuel Kant în lucrarea „Critica rațiunii practice” [11]. Este teza de temelie a două studii monografice, publicate de autor, în ultimele două decenii: „Supraviețuirea, Moralitatea și potențialul personalității umane: analiză teoretico - metodologică” (2007) și „Etica și integritatea academică” (2014) [7, 8].

În lucrarea: Fundamentarea epistemică și metodologică a acțiunii educative, Marin Călin descrie cele două coordonate ale educației pentru o cetățenie democratică. Este vorba despre o acțiune de socializare a copilului și adolescentului și despre educarea respectului pentru drepturile omului [6, p.19]. În același timp, educația nu este un fenomen izolat, din care motiv nu poate fi scoasă din contextul social și istoric. Educația este influențată politic. Actualmente, politicul pătrunde în toate domeniile vieții sociale. Transmițând tinerilor modele de comportament, considerate adecvate, școala sub orice formă de organizare: grădiniță, școală primară, gimnaziu, liceu, colegiu, Centru de Excelență, Universitate, dezvoltă calitățile, abilitățile personalității solicitate de forma concretă de organizare politică a societății. Și dacă liderilor partidelor de la guvernare nu le trebuie ca alegătorii să gândească, atunci avem produsul solicitat. De exemplu, în Republica Moldova, alegătorii știu că în Parlament au intrat un grup de hoți, oligarhi, oameni imorali. Fiind întrebați: Cum apreciază cazurile respective? răspund: Ce dacă au furat, ne dau și nouă. Intelectualii care gândesc sunt sufocați de această situație, deoarece răspunsul dat vorbește despre mai multe caracteristici ale unui om indiferent, incult, manipulat, folosit ca mijloc pentru atingerea altor scopuri, de care el nici nu bănuiește.

Obiectivul investigației este analiza educației interdisciplinare pentru toleranță și integrare socială în condițiile societății dinamice. Abordarea istorică a educației ne permite să constatăm că fenomenul evoluează în timp, modificându-și esențial obiectivele, prioritățile, idealul. Deosebim două forme ale educației: tradițională și interdisciplinară. Verificându-le potențialul cognitiv, formativ, constatăm că timpul educației tradiționale, întemeiate pe transmiterea unui volum mare de informații fără a verifica gradul de asimilare a acestora și mai ales de a selecta esențialul, de a înțelege conținuturile conceptelor teoriilor și de a reuși să le aplice în soluționarea problemelor. După cum am observat în educația tradițională nu se practică nici formularea problemei, nici problematizarea propriei existențe. De aceea, comunicând cu liceeni, primim întrebarea: la ce ne servește nouă sociologia, istoria, geografia, noi trebuie să ne pregătim de examenele de la bacalaureat.

Educația prin susținerea procesului de socializare individuală, pregătește personalitatea pentru a răspunde anumitor necesități considerate prioritare de către un grup sau de către întreaga comunitate. Susținem și aplicăm teza argumentată multiplu de Arnaldo Niskier: cunoașterea

științifică este un dialog între realitate și inteligență, bazat pe o bogată experiență [6, pag.36]. Anume analiza științifică a evoluției societății umane ne permite să deosebim educație tradițională și educație interdisciplinară. Pentru societatea contemporană, caracterizată de dinamism, educația tradițională este inefficientă. În acest context, Arnoldo Niskier subliniază: „Educația interdisciplinară conferă mai puțin conținut și mai multă orientare pentru a căuta ce știi și felul în care să dobândești cunoștințe semnificative” [6, pag. 36].

Educația interdisciplinară este evaluată cu o privire proaspătă, liberă de prejudecăți ce au devenit deja obișnuințe ale gândirii și neaservită multor intuiții și în lucrarea: Explicație și înțelegere, semnată de Georg Henrik von Wright. În Nota introductivă, semnată de Mircea Flonta, se menționează: sunt supuse unei examinări exemplare prin rigoarea ei analitică și luciditatea ei critică conceptele centrale ce intervin în formularea întrebărilor și în formularea punctelor de vedere cu cea mai mare autoritate: cauzare și cauzalitate; intenție și intenționalitate; comportament și acțiune; explicație și înțelegere; explicație cauzală și explicație teleologică. În Prefața lucrării, autorul scrie: Această carte s-a dezvoltat din interesul meu pentru teoria acțiunii, care la rândul său își are originea în interesul pentru norme și valori [13].

Personalitatea – axă a educației interdisciplinare. În Republica Moldova, în anul 2014, a fost adoptat Codul Educației, în art.6 al căruia, se menționează: „Idealul educațional al școlii 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” [1]. Pentru realizarea acestor obiective este necesar ca pedagogii să posede o gândire proprie pentru a avea posibilitatea să exceleze în dialogul cu discipolii, în formularea unor judecăți/teze, ipoteze de lucru și apoi în argumentarea lor. Pornind de la necesitatea formării unei personalități cu spirit de inițiativă, indiferent de profesia pe care o practicăm – matematician, fizician, chimist, istoric, biolog, geograf, este important să cunoaștem însușirile și stările psihice ale personalității: trebuințele, motivația, scopurile, interesele, voința, sentimentele, emoțiile și cerințele/condițiile proceselor cognitive: senzația și percepția, atenția și memoria, imaginația, gândirea și vorbirea. De asemenea, este important să cunoaștem semnificațiile termenului personalitate. O interpretare a acestuia ne transmite că personalitatea este ansamblul structurat al dispozițiilor înnăscute (ereditate, constituție) și dobândite, care determină adaptarea originală a individului la anturajul său [5, pag. 9]. Personalitatea cu spirit de inițiativă este definită: „dispoziții sau trăsături persistente și organizate, care fac în așa fel ca ființa umană să reacționeze în maniere specifice față de ambient” [5].

Temeiul esențial al personalității este inteligența, capacitatea persoanei de a înțelege ce face, pentru ce face, cum face. Înțelegerea semnificației deciziilor adoptate, capacitatea de a gestiona procesul vieții și al activității social-utile, calitatea de a-și asuma diferite roluri în viața comunității – sunt caracteristicile definitorii ale personalității. Personalitatea se dezvoltă în cadrul comunicării cu semenii, cu care se află în multiple relații. Personalitatea se deosebește prin faptul că își controlează comportamentul, își amână prima reacție la excitanții din exterior, anticipează acțiunile altora. Din perspectiva adepților umanismului la baza interpretării personalității trebuie plasată teza despre capacitatea auto-afirmării propriului potențial cognitiv și creativ, despre necesitatea problematizării Sinelui de către individ. Potențialul teoretic și aplicativ al noii abordări metodologice a persoanei, într-un mod expresiv îl explică savanții Maslow și Rodgers. Ei subliniau că omul este o ființă unică, care nu poate fi redusă la propriile componente: reacții, idei, opinii, emoții, necesități, interese etc. Individul constă din două subsisteme: Eul și organismul, care formează o integritate. Omul activează în lume, care, de asemenea, este o integritate complexă. În condiții naturale individul și ambianța formează un sistem unic. Omul care își propune să trăiască în armonie cu propria natură trebuie să devină parte componentă a sistemului Eu-organism. În realitate însă relațiile interumane pot fi tensionate, dușmănoase, de aceea individul nu poate exista în armonie cu natura sa. Între diferite roluri, între Eul autentic și cerințele înaintate de alți oameni, între convingerile personale și cele declarate deseori apar conflicte și contradicții.

Caracteristica definitorie a naturii umane este devenirea, asigurată de factori interni. Forțele ce determină devenirea sunt ascunse în om. Forța motrice a activității umane este concentrată în tendința de autoactualizare, de realizare a posibilităților persoanei. Viața în afara procesului de actualizare nu este autentică. După cum am arătat mai sus, omul se formează sub influența activității în comun. El este subiect și obiect al acțiunilor diverselor grupuri sociale. Poziția omului în lume, raportul lui cu lumea este determinat de mai mulți factori, de cultura și nivelul de dezvoltare al societății.

Evidențiem trei tipuri de relații sociale care influențează direct procesul de afirmare al omului în grupul social: relații ce marchează dependența personală; relații a dependenței de lucruri; relații ale individualității forțelor libere. Prima categorie de relații presupune includerea individului într-un sistem localizat, reglementat de relații sociale. A doua categorie presupune includerea locală și lărgirea posibilității comunicării prin care omul asimilează tezaurul cultural. Cu statornicirea personalității în limitele relațiilor sociale, cu eliberarea omului de sub presiunea normelor comunitare se dezvoltă diferite forme de înstrăinare a omului. Înstrăinarea desemnează un proces social în care rezultatele activității omului se transformă într-o forță autonomă care-l domină, având o poziție dușmănoasă. Filosofi discută cele două procese cu care se confruntă omul modern: emanciparea și înstrăinarea. Analiza poziției oamenilor care trăiesc profund, emoțional aceste procese ne conduce la idea: viața este o luptă continuă a personalității pentru propria poziție în lume, în ambianța socială. Al treilea tip de relații presupune îmbinarea armonioasă a personalității cu grupul social. Comunicarea în acest caz, este susținută de prezența intereselor comune, conștientizate de părțile implicate.

Analiza celor trei categorii de relații în care omul se manifestă ca actor al vieții sociale, ne permite să constatăm că după natura sa omul este bun, intențiile lui au un caracter constructiv. Abaterile de la comportamentul lui sunt determinate în mare parte de faptul că el acționează contrar naturii lui, că ambianța în care se afirmă și se dezvoltă blochează dezvoltarea tendințelor lui autentice, pozitive. Fiecare, meditănd asupra modului de realizare a propriei agende, va evidenția cazurile în care grupul social, ambianța i-a încurcat să le realizeze așa cum le-a gândit, cum le-a văzut realizarea. Este suficient să ne amintim de susținerea publică a unei teze de doctor în științe sau și mai rău a tezei de doctor habilitat. Ambianța creează comisii imputernicite să analizeze textul tezelor. De acord, este necesară evaluarea experților – un aviz scris, semnat, Ședințele sunt în plus. La Aviz, pretendentul va scrie un Argument. El va decide modifică conținutul sau nu. Trecând prin toate formele de „expertiză” a celor două teze, afirm cu certitudine: ceea ce se practică în Republica Moldova corespunde trecutului, tradiției și nu poate fi apreciat ca un dialog academic echitabil. Experiența de ultimă oră ne arată că la cel mai înalt nivel de comunicare academică au loc conflicte de interese, înțelegeri referitoare la susținem pretendentul sau respingem teza, aplicând formula: nu corespunde rigorilor. Este îngrozitor dacă cuantificăm consecințele acestor practici.

Concepția despre auto-actualizare a personalității și despre motivație, propusă de Maslow [4]. trebuie asimilată de educatori, pedagogi, deoarece explică diverse aspect ale comportamentului individului. Personalitatea care se auto-actualizează se deosebește printr-o percepție mai eficientă a realității și o atitudine mai confortabilă față de ea, concretizată în: acceptarea Sinelui și a Celuilalt, spontaneitate, simplitate, naturalețe, concentrarea asupra sarcinii, o necesitate acută de a medita în liniște, autonomie, independență față de cultură și mediu (a nu judeca conform stereotipurilor), proștețimea aprecierilor, misticismul și experiența unor stări superioare (când simți prezența lui Dumnezeu și a îngerilor în viața personală), sentimental coparticipării, unității cu alții, relații interumane mai profunde, deosebirea scopurilor și mijloacelor răului și binelui, un umor filosofic, prietenos, creația auto-actualizării, împotrivirea la aculturație [9]. Abordarea personalității în complexitatea manifestărilor ei, în educația tradițională era imposibilă. Educația interdisciplinară o promovează și orientează actorii procesului să o practice.

Educația interdisciplinară pentru toleranță și integrare. Comunicarea este principalul instrument de integrare a individului în societate și de modelare a culturii sale. În anul 2003, la Lisabona, experții în educație din cadrul Consiliului Europei au definit competențele fundamentale, necesare în societatea modernă, bazată pe cunoaștere. La acest nivel, cunoașterea și produsele ei își extind influența asupra reușitei omului și comunității lui. „Comunicarea este o parte componentă a vieții noastre: începe în gândirea noastră, noi o exteriorizăm prin cuvinte și apoi o materializăm prin acțiunile pe care le desfășurăm” [11, pag. 60-64].

Cunoașterea și comunicarea sunt procese indispensabile vieții, care fiind monitorizate, gestionate corect, conduc la gestionarea oricărei probleme, la depășirea situațiilor conflictuale. Organizarea și desfășurarea acestora este o artă, care trebuie însușită; este o necesitate vitală pentru fiecare persoană. Vă invit să meditam asupra reușitelor și nereușitelor noastre, să căutăm cauzele acestora. Practicând meditația, analiza critică a rezultatelor propriei activități, veți descoperi că la baza reușitelor este o analiză a conținuturilor a ceea ce ai de făcut, a mijloacelor disponibile, a mesajului pe care trebuie să-l transmiți partenerilor etc. [10, pag. 34-42].

Educația pentru toleranță presupune formarea unor atitudini și comportamente pline de respect, înțelegere și acceptare a diferențelor umane și culturale [3, pag. 72]. Toleranța ca fenomen social se concretizează în respect, acceptarea și aprecierea culturilor, modurilor de viață, stilurilor

de gândire și de abordare a celorlalți. Toleranța este încurajată de cunoaștere și comunicare, de libertatea gândirii, de nivelul de dezvoltare al conștiinței fiecărui individ și grup social. Toleranța este susținută și de recunoașterea principiului unitate prin diversitate, care poate fi interpretat: cât de mult nu ne-am deosebi, rămânem ființe bio-psiho-socioculturale, înzestrate cu rațiune, emoționalitate și cu aptitudini creative. În societatea contemporană, toleranța este o virtute, care ne-ar permite să nu multiplicăm stările de conflict și să promovăm valorile democratice: pacea, libertatea, stabilitatea, prosperitatea popoarelor lumii. Promovarea toleranței în toate instituțiile sociale ne-ar permite să eliminăm atitudinea neglijentă față de cei care nu reușesc să se integreze în grupul social. Analiza ne permite să observăm că fenomenele evidențiate în acest studiu se află în relație de interdependență.

Integrarea socială trebuie înțeleasă ca un proces multidimensional, care se extinde dincolo de planul cultural, atingând dimensiuni sociale și politice. În sens larg, integrarea presupune unificarea și fuziunea a două sau mai multe grupuri umane, păstrându-și poziții echitabile din punct de vedere sociopolitic. În urma integrării apare o cultură nouă și nu o asimilare forțată a uneia de către cealaltă. O altă interpretare ne sugerează că este vorba despre o acțiune ce se referă la interacțiunea mai multor elemente care vor să creeze un tot armonios la un nivel superior de organizare [2]. Integrarea socială este un proces complex, cu multe variabile, pe care fiecare persoană trebuie să le cerceteze, să le asimileze conținutul. Dacă urmărim dificultățile cu care se confruntă un imigrant legal și unul ilegal, vom constata situații diferite, deși este vorba despre același proces – de integrare în societatea țării gazdă. Chiar la nivelul relațiilor cu compatrioții descoperim situații tensionate, legate de integrare, de marginalizare. Cunoașterea diferitor situații, solicitarea la timp a ajutorului ne oferă soluția, ne permite să revenim la normalitate, să ne bucurăm de susținerea prietenilor și colegilor noștri, în absența cărora totul își pierde valoarea, semnificația.

Concluzii. Am expus în acest articol tezele pe care le verific de mai mulți ani și care au valoare în sine. Filosofia s-a preocupat permanent, insistent de rosturile existenței umane. Înseși omul trecând conștient la modul organizat de existență observă deosebirea sa de celelalte viețuitoare și își formulează mai multe întrebări. Căutând răspunsuri, fiind impresionat de frumusețea naturii, omul descoperă filosofia ca formă sintetică a cunoașterii, a culturii. În așa fel, omul însușește legile naturii, pe care le găsește în primul poem cosmogonic „Enuma-eliș”, scris de mesopotamieni, în limbajul cuneiform. Aceste legi sunt definitorii pentru existența umană, chiar și peste patru mii de ani. Este vorba despre: 1. Universul este un Tot integru. 2. Omul este parte a întregului. 3. Partea nu poate ignora condițiile de viață a întregului, ea poate doar să le însușească, să le respecte și să le folosească pentru a-și asigura existența. Să medităm împreună asupra acestor legi obiective, să decidem ce ne este permis în toate segmentele vieții și să ne bucurăm de oportunitățile pe care ni le oferă. Consider că educația interdisciplinară are potențialul necesar pentru educarea personalității solicitate de societatea bazată pe cunoaștere.

Actualmente, în realitatea socială, inclusiv în societatea moldovenească coexistă două sisteme educaționale: tradițional și interdisciplinar (vechi și nou). Problemele cu care se confruntă societatea contemporană în domeniul instruirii și dezvoltării personalității specialiștilor sunt majore, de aceea se solicită reorganizarea sistemului de instruire și educație la toate nivelurile: primar, gimnazial, liceal, universitar și la studii superioare avansate (doctorat). Astfel, vom pregăti schimbarea în modul de gândire, percepție, apreciere adecvată a realității sociale, mult așteptată de fiecare dintre noi.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Educației al Republicii Moldova. Monitorul Oficial nr. 319-324. Data intrării în vigoare 23.11.2014, art.6.
2. Emile Durkheim, Educație și sociologie. București, E.D.P., 1980.
3. Viorica Goraș-Postică, Rima Bezede, Glosar utilizat în cadrul seminarelor „Educație pentru toleranță”. Educația toleranței și cetățeniei democratice prin intermediul istoriei. Editor Sergiu Musteață. Chișinău, Cartdidact, 2006, (Tipogr. „Reclama”), 311 p. ISBN 978-9975-940-97-9.
4. Maslow A. N. Motivation and Personality: Red. ed., N.Y.1970.
5. Ion Mereacre, Grigore Țapu, Vedemecum în Psihologie. Material didactic. Chișinău, UCCM, 135 p. ISBN 9975-905-75-7.
6. Arnoldo Niskier, Filosofia Educației. O viziunea critică. Traducere Iulia Baran. București, Editura Economică, 2000, 368 p. ISBN 973-590-270-2.

7. Ludmila Roșca, Supraviețuirea, moralitatea și potențialul personalității umane: analiză teoretică -metodologică. Monografie. Chișinău, UESM, 2007, 321 p. ISBN 978-9975-64-072-5.
8. Ludmila Roșca, Constantin Lazari, Etica și Integritatea universitară: experiențe, realizări, probleme. Monografie. Chișinău, tipogr. „Print-Caro”, 2014, 172 pag. ISBN 978-9975-56-215-7.
9. Ludmila Roșca, Filosofia. Ghidul afacerii de succes. Chișinău, IRIM, 2013, 324 p. ISBN 978-9975-56-115-0.
10. Ludmila Roșca, Comunicarea politică eficientă – factor important în consolidarea sistemului regional și național de Securitate. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Spațiul European de Securitate: provocări, oportunități, perspective de integrare”, 11 octombrie 2019. Chișinău, IRIM (tipogr. „Print-Caro”, 2019, 337 p. ISBN 978-9975—56-717-6.
11. Tatiana Spătaru, Comunicare. UE. Europa socială în 100 de termeni. Incursiune în cultura socială și instituțională a spațiului European. Coordonatori: Gabriela Goudenhooff, Alina-Carmen Brihan, Ioan Horga. București, Tritonic, 2018, 407p. ISBN 978-606-749-340-5.
12. Roger Scampton, Kant. Traducere de Laurențiu Stanciu. București, Humanitas, 1998, 147 p. ISBN 973-28-0776-8.
13. Georg Henrik von Wright, Explicație și înțelegere. Traducere de Mihai D. Vasile. București, Humanitas, 1955, 233p. ISBN 973-28-0534-X.

ВЗАИМОСВЯЗЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ И ПРОБЛЕМ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE STATE MIGRATION POLICY OF UKRAINE AND THE PROBLEMS OF REGULATING MIGRATION PROCESSES

Людмила КОЗЛОВА,
кандидат наук по государственному управлению, доцент,
Институт государственного управления Черноморского
национального университета имени Петра Могилы,
г. Николаев, Украина

SUMMARY

The article is devoted to the issues of state regulation of migration processes in Ukraine. The problems of state policy, the need for its improvement, the role of the main institutions of power in this area are revealed. The main reasons for labor migration and trends that will be relevant in the coming years are also considered, recommendations for improving state regulation in the field of migration policy are developed.

Keywords: migration, migration flows, state migration policy, European integration.

Вступлення. Государственная миграционная политика подразделяется на два направления: внутренняя и внешняя. При этом они отличаются своими целями. Внешняя государственная миграционная политика направлена на экономическое развитие и наращивание экономического потенциала, рост доходов населения, обеспечение национальных интересов и т.д. [3, с. 312]. Соответственно, объектами регулирования внешней миграционной политики являются процессы, связанные с иммиграцией, эмиграцией и транзитом населения. Целями внутренней миграционной политики являются регулирование процессов миграции внутри страны, включая вынужденную и свободную миграцию [3, с. 312].

Основная часть. В целом регулирование миграционных процессов в Украине происходит на основании достаточно развитой законодательной базы, которая определила принципы миграционной политики:

- 1) обеспечение государственной безопасности и защита национальных интересов страны; содействие выходу из экономического кризиса, дальнейшему социально-экономическому росту государства, повышению уровня благосостояния населения;
- 2) уважение к человеку как субъекту миграционных процессов;
- 3) верховенство права; соответствие миграционного и трудового законодательства международным нормам и рекомендаций международных организаций, в частности Международной организации труда;
- 4) предотвращение и противодействие незаконной миграции, торговли людьми, теневой и противоправной занятости мигрантов;
- 5) партнерство, координация и сотрудничество всех ветвей власти на всеукраинском, региональном и местном уровнях; привлечение общественных организаций, ученых к решению актуальных проблем, связанных с миграцией, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества; сотрудничество и координация деятельности с другими странами, международными организациями и т.д.;
- 6) научная обоснованность заданий миграционной политики; научность должна дополняться принципом комплексности, системности решения актуальных проблем в миграционной сфере и достижения поставленных целей;

7) дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик субъектов миграционных процессов;

8) исследование социально-экономической, демографической ситуации в стране и особенностей развития ее регионов [5, с. 107].

Евроинтеграционные и глобализационные процессы актуализируют необходимость дополнения указанных принципов миграционной политики еще и принципом гибкости. Он связан с необходимостью способности политики изменять тактические действия в соответствии с ситуациями, которые возникают в глобальном пространстве, рекомендациями международных институтов, а также адекватно реагировать на новые вызовы и проблемы, связанные с новейшими глобальными мировыми процессами.

В 2015 году Международная организация по миграции (МОМ) разработала Рамку управления в сфере миграции (Migration Governance Framework - MiGOF), чтобы помочь странам в определении того, как должна выглядеть «хорошо управляемая миграционная политика» на национальном уровне. В том же году государства-члены МОМ поддержали введение MiGOF. Индикаторы управления миграцией были разработаны для помощи государствам в практическом применении MiGOF путем использования стандартного набора из примерно 90 индикаторов, которые распределялись по шести ключевым сегментам политики [8].

Инициатива «Индикаторы управления миграцией» - это программа оценки политики под руководством МОМ, что имплементируется и финансируется государствами-членами МОМ. Инициатива «Индикаторы управления миграцией» является инструментом, который способствует пониманию тех механизмов миграционной политики, которые страна может задействовать для улучшения управления в сфере миграции, но они не используются для оценки эффективности миграционной политики и деятельности государственных институтов. Вместо этого они выполняют роль системы для сравнения составляющих компонентов, которая предоставляет информацию о тех методах и заданиях, внедрение которых позволит странам усовершенствовать управление в сфере миграции [8].

Инициатива «Индикаторы управления миграцией» не используется для определения рейтингов стран в процессе оценки комплексности их миграционной политики или выявления слабых мест и сфер, которые должны быть усовершенствованы. Инициатива «Индикаторы управления миграцией» создана с целью помощи странам в развитии диалога по вопросам управления миграцией, объясняя, как «хорошо управляемая миграция» может выглядеть в контексте задачи 10.7 Целей устойчивого развития «Способствовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе путем внедрения спланированной и хорошо управляемой миграционной политики» [1].

Иммигранты, которые прошли необходимую иммиграционную процедуру, могут обращаться за разрешением или видом на постоянное жительство в Украине без ограничений. Для лиц, проживающих в стране более пяти лет, или трех лет, если они имеют статус беженца или прибыли в страну как лица без гражданства либо прошло два года с момента регистрации их брака с гражданином/гражданкой Украины, это является условием получения гражданства [2, с. 132].

Лица, которые находятся в Украине легально, в том числе лица, постоянно или временно проживающие в стране, имеют доступ к начальному и среднему образованию, которое финансируется за счет государства в соответствии со статьей 4 Закона Украины «Об образовании» [4]. Однако мигранты с неурегулированным статусом не имеют таких же условий получения образования за счет государственного бюджета.

Так же существует процедура воссоединения семьи для всех иммигрантов, которые проживают в Украине на законных основаниях, они должны иметь веские доказательства, что имеют возможности и средства для содержания членов своих семей.

В контексте миграционной политики немаловажным является вопрос и о пенсионном обеспечении. На данном этапе Украина имеет такие соглашения (о переводе пенсий по возрасту) с Венгрией, Молдовой, Грузией, Азербайджаном, Монголией, Румынией, Белоруссией, Латвией, Испанией, Литвой, Эстонией, Словакией, Чехией, Болгарией, Португалией, Польшей. Кроме того, Украина остается подписантом соглашения, которое предусматривает пенсионную мобильность в рамках СНГ, хотя и прекратила окончательно участие в этой организации в мае 2018 года [8].

Институциональная модель в сфере государственного регулирования включает

Министерство внутренних дел Украины (МВД), Министерство социальной политики Украины (Минсоцполитики), Государственную миграционную службу Украины (ДМС). Основные полномочия распределены между МВД и Минсоцполитики, ДМС реализует миграционную политику и способствует ее усовершенствованию.

Миграционная политика регулируется Законами Украины: «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», «Об иммиграции», «О пограничном контроле», «О внешней трудовой миграции» и «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины» [8]. Они регулируют вопросы прав мигрантов, условия пересечения границы, иммиграционные и эмиграционные процедуры и др. Помимо законов также приняты нормативно-правовые акты Кабинета Министров Украины и других соответствующих органов государственной власти, таких как МВД, Министерство иностранных дел Украины (МИД), Минсоцполитики и Государственная пограничная служба Украины (ГНСУ) [8].

Несмотря на то, что последняя перепись населения была в 2001 году, существует достаточно много данных в сфере миграции, которые собираются и публикуются различными органами государственной исполнительной власти, начиная с 2013 года, ДМС публикует миграционный профиль каждый год, который является наиболее информативным источником в этой сфере. Государственная служба статистики выпускает Демографический ежегодник «Население Украины», где частично содержится информация по миграционной политике и статистике [5]. Минсоцполитики и Государственная служба занятости публикуют данные как по мигрантам, которые трудоустроены в Украине, так и по гражданам Украины, которые выехали на работу за рубеж. На сайтах ДМС и ГНСУ доступны упрощенные объяснения миграционных правил и положений для широких слоев населения, ряд вопросов информационно-просветительской работы [5].

Так же следует отметить, что очень актуальным в миграционной политике является привлечение и активное участие общественности и общественных организаций. Одним из примеров такого сотрудничества является разработка проекта закона о внешней трудовой миграции [7]. На сегодняшний момент регулирование трудовой миграции связано с рядом проблемных вопросов, незащищенностью граждан Украины за границей, нарушение их прав и свобод. Трудовая миграция является наиболее массовым миграционным потоком, ее регулирование сводится к контролю за деятельностью лицензированных посредников в трудоустройстве за границей, подписанием немногочисленных межправительственных соглашений о трудоустройстве и гарантии социального обеспечения, которые нельзя назвать эффективными.

Таким образом, в среде трудовых мигрантов назрело ряд вопросов, которые привели к решению о необходимости законодательного урегулирования их статуса, правоотношений в процессе трудовой миграции, определение прав и обязанностей трудоустроенных за рубежом граждан и т.д. Очень активно в этом процессе приняла участие Комиссия по делам мигрантов Украинской греко-католической церкви, которая активно поддерживает трудовых мигрантов как за рубежом, так и их семьи в Украине. Совместно с общественностью был разработан и вынесен на обсуждение данный законопроект.

В то же время, вопрос очень актуален, поскольку миграционные потоки из Украины возрастают, и такая тенденция будет сохраняться в ближайшие годы. Об этом свидетельствуют ряд статистических данных и аналитических исследований. Например, из результатов исследования видно, что основной причиной, которая, по мнению респондентов, побуждает к выезду за границу их ближайшее окружение, является низкий уровень оплаты труда в Украине [6, с. 117]. Это практически основная причина трудовой миграции, на которую указывало более половины опрошенных. Другие причины так же очень близки – отсутствие работы по специальности и невозможность профессиональной реализации, экономический кризис, коррупция в Украине, жилищные проблемы и необходимость приобретения или ремонта жилья, желание обеспечить достойный уровень жизни своим детям и дать образование и другие проблемы социально-экономического характера [6, с. 117-118]. Кроме того, важными факторами выезда оказались также необходимость выплаты долгов и кредитов, несвоевременные и неполные выплаты зарплаты. Социологические опросы показывают, что главными причинами выезда украинских граждан за границу является низкий уровень оплаты труда и безработица [6, с. 118].

Таким образом, в миграционной сфере за последние десятилетия сложилась ситуация, когда экономические факторы играют первоочередную роль внешней миграции населения Украины.

Выводы. Необходимо формировать и реализовать пути усовершенствования миграционной политики с целью защитить права и интересы рудовых мигрантов из Украины. Уже сейчас очень актуальны такие вопросы, как:

- активизировать переговоры со странами-реципиентами украинской рабочей силы по расширению легальных каналов трудоустройства, гарантий их прав;
- подписание межгосударственных соглашений по социальной защите и пенсионному обеспечению работников-мигрантов, которые бы предусматривали учет общего страхового стажа, приобретенного на территории Украины и стран трудоустройства;
- предоставление мигрантам через дипломатические представительства за рубежом, колл-центры и веб-сайты государственных органов в Украине надежной информации об их правах и обязанностях;
- организация системы правовой и социальной помощи за рубежом тем мигрантам, которые в ней нуждаются;
- поддержка связи и взаимодействия с организациями мигрантов, оказание помощи в налаживании культурной жизни и украинского образования и воспитания в общинах трудящихся-мигрантов за рубежом.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму. http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д_й%20щодо%20л_берал_зац__%20_С%20в_зового%20режиму%20для%20Укра_ни.pdf
2. Бублій М. П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні // Актуальні проблеми державного управління, 2009, № 2, с.131-139. http://nbuv.gov.ua/j&pdf/arpy_2009_2_17.pdf.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т./ Нац. акад. держ.упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк(голова) та ін. К.: НАДУ, 2011, т. 1, Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін., 2011, 748 с., с. 312.
4. Закон Украины «Об образовании» от 05.09.2017 года №2545. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2145-19>
5. Комірна В. В., Чуприна О. О. Концептуальні основи міграційної політики // Економічний простір., 2013, № 74, с. 102-111. http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpros_2013_74_13.
6. Муц Луай Хайсал. Роль держави в управлінні міграційними процесами // Інвестиції: практика та досвід, 2018, №12, с.116-119.
7. Малиновська О. Щодо нагальних проблем удосконалення міграційної політики держави. <http://www.niss.gov.ua/articles/357/>
8. Офіційний сайт Державної міграційної служби України. <http://dmsu.gov.ua/novyny/novyny-dms-ukrainy/1928-rozporyadzhenniyam-uryadu-vidileno-295-mln-grn-na-stvorennya-edinogo-derzhavnogo-demografichnogo-reestru>

STATUL DE DREPT ÎN SECOLUL XXI: UNIVERSALITATE SAU FRAGMENTARE

THE RULE OF LAW IN THE XXI CENTURY: UNIVERSALITY OR FRAGMENTATION

Marius VĂCĂRELU,
lector universitar, doctor,
Școala Națională de Studii Politice și Administrative,
București

SUMMARY

The dimension of legality is always important at the level of public discourse, but its implementation may be delayed by the behavior of the political class. However, citizens have in mind the concept of the rule of law and want to see it effectively within the borders of their country. The 21st century is one in which the dimension of the rule of law concept can become larger than ever, through the augmenting effect of the Internet, or it can be maintained at a low level, through the efforts of politicians. Our article seeks to demonstrate why the rule of law must become an inevitable reality in the life of any country.

Keywords: *the rule of law; citizen; equality; governance; political-administrative system; regulation.*

Orice concept poate fi discutat de către oamenii din spațiul academic, dar mai puțin de către cetățeni, prin prisma specificității tehnice a unor idei. Cu toate acestea, conceptele care privesc guvernarea, spațiul public general, organizarea unei țări, dimensiunea economică a unui stat vor avea un alt statut, deoarece formularea acestora este urmată de regulă de încercarea de promovare a lor la nivelul întregii societăți, în vederea influențării relațiilor în stat. Formularea unor concepte privind organizarea politico-economică a unui stat doar într-un scop abstract nu servește intereselor societății, deoarece expunerea lor dezbaterii publice poate conduce la propuneri de îmbunătățire formulate din orice direcție, iar beneficiile dezvoltării economice și sociale nu vor fi respinse de nimeni.

În ceea ce privește conceptele privitoare la guvernare secolele anterioare au cunoscut o anumită unitate și continuitate, prin prisma unor realități care nu puteau influența societatea, în raport de tehnologiile disponibile acelor ani. Din a doua jumătate a secolului XX și cu maximă putere în secolul nostru remarcăm apariția unor dezbateri privind ideea de guvernare care se raportează mai mult la tehnologiile noi – dintre care Inteligența Artificială este cea mai recentă adusă în discuție – și care au efectul de a modifica vechi concepte, forțând cercetătorii problematizării organizării statului și societății să ofere proiecții ale viitorului legate destul de puțin de lucrările scrise în secolele anterioare.

Astfel, analiza viitorului se realizează în mai multe perspective, iar una dintre întrebările la care cercetătorii trebuie să răspundă este aceea a supraviețuirii sau întăririi vechilor concepte privind guvernarea și organizarea statului. Or, supraviețuirea unor concepte va însemna o reducere a sferei sale de aplicare, iar întărirea sa reprezintă de fapt pasul spre universalitate. În această paradigmă trebuie înțeleasă problematica ideii de stat de drept, mai precis exprimată prin formula „domnie a legii/supremație a legii/legalitate”.

Statul de drept nu poate fi înțeles în mod abstract, ci doar prin prisma obstacolelor pe care le întâlnește în calea aplicării principiilor sale. Aceasta, pentru că prestigiul conceptului de legalitate extinsă la toți membrii unei societăți este uriaș, fiind greu de găsit oponenți verbali ai acestuia la vreun nivel al societății. Cu toate acestea, realitatea cotidiană oferă o altă dimensiune a stării de legalitate, astfel încât la nivel global doar o mică parte a țărilor implementează acest principiu. Concret, în World Rule of Law Index pentru anul 2020 [1] vom găsi în prima treime a clasamentului – raportată la itemii îndepliniți, iar nu la o numerotare abstractă a statelor în clasament – doar 43 de țări; de asemenea, 46 de state nu îndeplinesc la nivelul de 50% itemii necesari pentru a trăi

într-un stat în care supremația legii este efectivă; în cercetare au fost analizate 128 de entități politice statale.

Cu siguranță, supremația legii este un concept deloc apreciat de către dictatori, iar lupta contra tiraniei a marcat istoria foarte multor popoare. Fundamentul supremației legii este însă oferit de integrarea sa într-o imagine mai largă a ideii de egalitate, ceea ce – la o analiză atentă – ar trebui să îl facă inevitabil.

Astfel, trebuie să observăm că dintotdeauna a existat o preocupare la nivelul elitelor intelectuale ale oricărei țări în a găsi modelul perfect de guvernare. Pentru a fi mai exacti, acest scop este prezent în gândirea fiecărei persoane adulte, deoarece maturitatea înseamnă de fapt confruntarea cu o serie largă de probleme, dintre care cea mai importantă este reprezentată de manifestarea în societate a atribuțiilor de putere publică realizată de către titularii puterii de a administra.

Evident, nu este locul și nici spațiul pentru a prezenta toate ideile pe care umanitatea – să-i menționăm pe Aristotel, Locke, Montesquieu etc. [2] – le-a formulat în încercarea de a descrie un astfel de sistem perfect.

Trebuie menționat că pentru mulți cercetători și oameni politici ideea de guvernare perfectă se dezvoltă mai degrabă ca o formulă de tip matematic. Potrivit acestei tipologii toate dorințele umane, precum și cele ale entităților politico-administrative pot fi exprimate prin formule matematice, complet controlabile, astfel încât după o bună organizare a „materialului” (în realitate, sentimentele și dorințele omenești) se va ajunge la armonizare, iar toate părțile societății vor fi mulțumite. Acest tip de construcție politico-economico-socială este specifică viziunilor utopice, acestea favorizând însă o abordare mai degrabă administrativă a societății. Concret, dacă ar exista o ecuație perfectă, în baza căreia s-ar putea organiza armonios întreaga societate, i-ar rămâne statului preponderent misiunea de a supraveghea mecanismul perfect, sancționând și corectând dereglările – de menționat însă că un sistem perfect exclude ideea de nemulțumire față de el, și doar dereglarea de natură mecanică, în care voința este învinsă de evenimente imposibil de controlat.

Viziunile utopice – de căutare a perfecțiunii – mai au o trăsătură fundamentală, anume forțarea egalității dintre membrii societății organizate pe baza ecuației ireproșabile. Această dimensiune trebuie înțeleasă ca fiind în principal una a relațiilor sociale între oameni, iar mai puțin a perspectivei relațiilor juridice dintre puterea publică și cei administrați. În fond, chiar și cei mai utopici/perfecționiști gânditori trebuie să fie conștienți că o eventuală creare a unui stat după concepțiile lor nu va întindere fizică universală – altfel spus, nu va exista de la început un singur stat organizat universal după vreun concept, oricât de utopic sau realist ar fi acesta. Or, în această situație acel nou stat – modelat după perfecțiune/utopie – va intra în relații cu alte state care sunt organizate după alte principii, iar acele contacte politice, economice, militare, juridice etc. presupun o formă de reprezentare legală a puterii de stat, ceea ce înseamnă în fond existența unei structuri politico-administrative ierarhice, care să se angajeze politico-juridic pe plan internațional. În această perspectivă, promovarea egalității în societate va avea ca țintă principală oamenii, și mai puțin puterea pe care instituțiile publice le pot avea în stat. Explicația acestei paradigme este logică și ea rezidă în sentimentul psihologic pe care îl trăiește o persoană care propune o viziune pe care o consideră perfectă – concret, omul respectiv se va considera indispensabil pentru umanitate, deoarece el a imaginat sistemul perfect de organizare a întregii specii umane. Or, în ce variantă ar putea fi schimbat din vârful ierarhiei cel care a creat perfecțiunea?

Deși discuția referitoare la ideea de organizare perfectă a societății pare a fi ezoterică sau naivă, ea are însă o acoperire perfectă în istorie, începând din secolul XIX. În acest veac s-a născut o viziune utopic-perfecționistă a lumii care va avea puterea de a prelua în întregime un stat. Consecințele ulterioare ale acelui act de dobândire a puterii s-au răsfrânt și asupra altor țări, și ne-a oferit astfel ocazia de a vedea și analiza efectiv rezultatele unei viziuni care se auto-proclama drept perfectă. Totuși, un minim efort intelectual ne obligă să ne amintim că nu a existat o singură scriere care să înfățișeze o lumea perfectă, dar și faptul că în secolul XIX tiparul era foarte avansat, permițând celor interesați să se instruiască la un nivel satisfăcător fără cheltuieli majore – aspect care contrasta cu situația timpurilor anterioare, în care doar oamenii din familiile cu bani puteau să își permită educarea la nivel superior a copiilor lor.

Nu este rostul textului nostru de a descrie comunismul și uriașele sale disfuncționalități, ci vom avea în vedere perspectiva generală a legalității și a egalității.

În acest punct avem obligația de a subliniem un aspect fundamental al oricărei viziuni politice asupra lumii/statelor: aceste concepții se exprimă în final prin acte normative, iar forța obligatorie a acestora modelează întregul ansamblu de relații sociale dintr-o țară. De aceea, lupta pentru

viziunea societății perfecte poate fi înțeleasă și drept competiția pentru realizarea celui mai bun corp de acte normative, astfel încât în urma lor să nu existe critici asupra reglementării, ci doar asupra modalităților de executare a acestor acte.

Printre principiile reglementării unei situații regăsim obligativitatea legiuitorului de a asana cadrul normativ anterior și fixarea cu suplețe și fermitate a unui nou set de reguli care să conțină soluții atât pentru problemele curente, cât și pentru cele viitoare [3]. Construcția unei societăți perfecte este aceea în care întreg cadrul normativ care nu corespunde armoniei dorite de către legiuitor este transformat într-un ansamblu de reglementări ce nu lasă nici o sferă a relațiilor sociale neacoperite de noul set de reguli. Totuși, încercarea de a reglementa fiecare sferă a relațiilor sociale se poate transforma destul de ușor în totalitarism, pentru că un cadru normativ care fixează toate conduitele dorite elimină practic libertatea de voință a persoanelor. Nu poate fi înțeleasă viața umană în absența libertăților, iar dorința unor legiuitori de a crea societatea perfectă trebuie să aibă în vedere că abundența de reglementări – oricât de coerente ar fi – vor îngreuna orice noi soluții în fața problemelor neprevăzute de cadrul normativ în vigoare la un moment-dat.

Care ar putea fi obstacolele principale în calea creării unui cadru normativ perfect, în care întreaga societate să se regăsească? În teorie, nu ar trebui să existe dificultăți majore în fața unor juriști bine pregătiți. Cu toate acestea, reglementările trebuie să țină cont de particularitățile specifice unei națiuni, care se obiectivează într-o istorie unică, o anumită demografie, o anumită geografie fizică, o anumită organizare economică etc. Aceste particularități fac la rândul lor obiectul unor științe, care pot oferi soluții privind problemele pe care acești factori le ridică în calea guvernării.

Rămâne totuși o secțiune deosebit de importantă, care este studiată intens în ultimele două secole, fără a fi fost creată o soluție generală asupra funcționării sale; în concreto, ne referim la mintea umană. În mintea fiecărei persoane cu discernământ conviețuiesc concomitent idei, dorințe, sentimente, concepte legate atât de nevoile continue, cât și de o anumită proiecție pe care omul și-o creează asupra propriului viitor. În cadrul acesteia din urmă (proiecția) regăsim două aspecte care interesează construcția juridică a unei societăți perfecte, anume dimensiunea puterii proprii în mediul social și raportarea sa la instituțiile conducătoare ale comunității din care face parte.

Cea mai importantă dintre cele două dimensiuni umane este aceea a puterii proprii în societate. Ea înseamnă de fapt ansamblul intelectual, reputațional și patrimonial pe care o persoană o are, iar singura direcție admisibilă este aceea a creșterii. În acest sens, oamenii vor căuta să se dezvolte cu preponderență în sfera patrimonială, ceea ce face ca la nivelul societății să fie introdusă fluctuația averilor oricărei persoane. O viziune a lumii perfecte trebuie să aibă în vedere această dorință umană, deoarece ea înseamnă săparea temeliei construcției normative respective. Concret, legiuitorul unei societăți perfecte trebuie să decidă dacă va dori ca să existe diferențe de natură patrimonială între membri, sau să fie suprimate, în vederea eliminării competiției și invidiei ce apare întotdeauna în cazul acestor niveluri diferite.

Toate lucrările care au încercat să creeze o societate perfectă au avut de rezolvat această problemă și au găsit aceeași soluție – perfect logică, în raport de dezideratul unității dorite. Astfel, scrierile care au avut în vedere instituirea unei societăți perfecte au preconizat abolirea dreptului de proprietate privată, pentru că doar astfel ar fi fost oprite competiția acumulării de bunuri între membrii societății. Doar dacă nici un membru nu ar fi avut mai mult sau mai puțin decât altul s-ar fi putut crea o societate perfectă – mai precis, o entitate politică în care toate persoanele ar funcționa mecanic, fără a avea perspectiva dezvoltării pozițiilor personale. Astfel, în interesul armonizării întregului corp social era necesar ca aptitudinile persoanelor să fie ghidate complet în cadrul mecanismului economico-juridic, împiedicându-se totodată acumulări mai mari de bunuri în favoarea celor care au prestat muncă de valoare superioară mediei.

Acest tip de societate însă a fost și este respins în permanență de către ființele vii, care nu pot accepta egalizarea patrimonială cu cei pe care îi consideră inferiori intelectual/moral/profesional/artistic etc. Prin esență, ființele vii caută cele mai bune resurse pentru sine, iar în atingerea acestui deziderat se folosesc uneori și stratageme mai puțin etice. Astfel, ideea de armonizare în cadrul societății perfecte ar trebui să fie realizată din perspectiva inversă, anume aceea ca toți oamenii să fie egali în îndeplinirea tuturor dorințelor lor. Din nefericire, nu există această posibilitate, deoarece resursele fizice ale planetei noastre sunt limitate.

Astfel, vom conchide că egalitatea patrimonială nu este posibilă, atât pe baza diferențelor de resurse ale fiecărei țări, cât și pe baza perspectivelor volitive ale locuitorilor acestora – raportate la aptitudinile profesionale, artistice, intelectuale etc. Trebuie subliniat că în situația în care într-o

țară se vor adopta măsuri de egalizare patrimonială nemulțumirea publică poate conduce la proteste și chiar îndepărtarea regimului politic din vârful ierarhiei politice, iar dacă aceste acțiuni nu au succes o parte dintre locuitorii acestui stat vor alege să emigreze legal sau să părăsească în orice mod teritoriul unde esența diferențierii ființelor umane este încălcată. Practic, un stat care adoptă măsuri de egalizare patrimonială a cetățenilor prin cadrul normativ propriu riscă să rămână fără locuitori – dacă emigrația este legală; în orice situație însă nu va putea concura pe termen lung cu alte țări care mențin libertatea patrimonială. În consecință, proiectul unei guvernări perfecte va trebui să aibă în vedere perfecțiunea mecanismelor politice, administrative și economice, dar fără a egaliza rezultatele patrimoniale care derivă din acestea (mecanisme). Cum poate fi acest tip de societate perfectă? Răspunsul este lesne de dat, din aceeași perspectivă a ideii de egalitate.

Astfel, societatea perfectă trebuie să fie organizată prin asigurarea egalității în fața legii față de toți membrii săi, deoarece gradele de imunitate față de acțiunea normelor juridice subminează încrederea cetățeanului în propriul stat și deschide calea competiției pentru extinderea acestui privilegiu – ori pentru a-i înlocui pe cei care sunt în vârful ierarhiei intangibilității.

Or, ideea de eliminare a privilegiilor a fost una cerută în cursul istoriei practic în toate țările, iar reușita acestui deziderat a asigurat națiunilor respective perspective mai bune de dezvoltare în deceniile și secolele următoare. Eliminarea privilegiilor și imunităților față de toți cetățenii unei țări înseamnă însă implementarea efectivă a principiilor supremației legii, iar rezultatele – în cazul în care acest proces se face cu determinare – consolidează încrederea tuturor locuitorilor unei țări în capacitățile lor de dezvoltare, precum și în destinul națiunii proprii.

Secolul XXI este secolul în care informația științifică privind ideile guvernării au devenit ușor accesibile oricărei persoane cu acces la un terminal Internet, iar numărul utilizatorilor acestei tehnologii a depășit 4,7 miliarde de persoane [4]. Astfel, s-au creat cele mai bune condiții pentru ca ideea de supremație a legii să ajungă la cât mai mulți cetățeni determinați, astfel încât acțiunea lor să crească cea presiune asupra politicienilor care îi va obliga pe aceștia să uniformizeze la nivel global aplicarea principiilor domniei legii. În caz contrar, conceptul va rămâne doar un deziderat al multora și reușita puținora, ceea ce va atrage cu sine discrepanțe majore între țări și – în final – distrugerea lor, indiferent pe ce cale. Pierderea loialității cetățenilor se poate face ușor, deoarece în multe cazuri granițele libere înlesnesc aducea aminte a dictonului latin „patria ubi bene est”.

BIBLIOGRAFIE

1. World Justice Project, Rule of Law Index 2020, p. 18 -19, 212 p. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf (accesat la 19.04.2021).
2. William Burnett Harvey, The Rule of Law in Historical Perspective, în MICHIGAN LAW REVIEW (Vol. 59), p. 486-500, disponibil la <https://core.ac.uk/download/pdf/232661544.pdf> (accesat la 19.04.2021).
3. Richard Ekins and Christopher Forsyth, Judging the Public Interest. The rule of law vs. the rule of courts, în Policy Exchange, p. 1-30. <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2016/09/judging-the-public-interest.pdf> (accesat la 19.04.2021).
4. Simon Kemp, DIGITAL 2021 APRIL GLOBAL STATSHOT REPORT. <https://datareportal.com/reports/digital-2021-april-global-statshot> (accesat la 19.04.2021).

MULTICULTURALISM ȘI CORECTITUDINE POLITICĂ

MULTICULTURALISM AND POLITICAL CORRECTNESS

Galina ȚURCAN,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

This article analyzes the notion of multiculturalism in its relationship with the notion of political correctness. Multiculturalism is meant to defend the right of every culture to exist in a society with cultural diversity. From the perspective of multiculturalism, each culture has the right to preserve its own identity. At the level of state policy, this is manifested by the idea that diversity must not only be tolerated, but also supported. Political correctness consists of norms or rules that seek to avoid language, behavior, policies that produce offenses, discrimination or prejudice to certain groups in society. Political correctness includes liberal ideas and democratic ideals, such as the plurality of opinions and equality; nonetheless in modern multicultural societies it can manifest itself in a constraining way.

Keywords: *multiculturalism, political correctness, culture, language, discrimination, cultural identity, cultural assimilation, cultural accommodation.*

Diversitatea culturală este caracteristică pentru cele mai multe țări din lume. În majoritatea țărilor există grupuri de oameni care aparțin diverselor culturilor și subculturilor. Conceptul de multiculturalism a apărut în anii 60 ai secolului al XX-lea ca reacție la diversitatea culturală a societății moderne. În urma migrației internaționale, și nu doar, multiculturalismul a devenit o realitate. Se consideră că, datorită practicii multiculturalismului, diferite culturi pot coexista pașnic în cadrul unei societăți. Totuși, teoria multiculturalismului, răspândită pe scară largă în anii precedenți, este actualmente din ce în ce mai criticată, mulți pun sub semnul întrebării capacitatea ei de a rezolva problemele culturale cu care se confruntă societățile eterogene.

Noțiunea de multiculturalism are câteva accepțiuni, ea se poate înțelege fie ca teorie politică normativă, fie ca multiculturalitate sau pluralism cultural, ca prezență pe teritoriul unui stat a mai mult de o comunitate culturală (etnică, națională, religioasă) care dorește să-și protejeze identitatea, valorile și practicile pe care le împărtășesc membrii săi [4, p. 45]. Totuși, cel mai des termenul este utilizat ca fiind o teorie care presupune o conviețuire armonioasă a mai multor culturi în cadrul unei societăți, respectul pentru toate normele și tradițiile culturale din cadrul acestei societăți. Iar cele mai multe discuții despre „multiculturalism”, se concentrează asupra cazului imigranților, a diferențelor lor etnice și rasiale în cadrul societății mai largi. Mai puțină atenție este acordată situației popoarelor indigene [5. p. vii].

Rând pe rând, mai mulți lideri politici ai țărilor europene au susținut că multiculturalismul a eșuat. Astfel, în aprilie 2010, cancelarul Angela Merkel a declarat că „Multikulti” – numele german pentru multiculturalism – „a eșuat și a eșuat complet”. În câteva săptămâni, premierul britanic David Cameron și președintele francez Nicholas Sarkozy au susținut ideea și au emis declarații similare. Toți au subliniat că multiculturalismul a fost un factor de divizare în cadrul societăților naționale încheiate [2]. Cu toate aceste declarații, multiculturalismul continuă să existe și existența sa este inevitabilă pentru moment deoarece, în ciuda pretențiilor unui eșec, societatea actuală rămâne multietică, multiculturală și multiconfesională. Iar această diversitate necesită atât reacția sferei politice în găsirea unor soluții pentru astfel de situații, cât și intervenția științelor sociale în a interpreta aceste fenomene.

Multiculturalismul este menit să apere dreptul fiecărei culturi la existență în cadrul unei societăți ce prezintă diversitate culturală, și, după M. Feischmidt, el este conceput în opoziție cu strategiile omogenizatoare caracteristice modernității. El pornește de la esența lor represivă sau nesatisfăcătoare și pune accentul pe diferențiere și diversitate [3]. Din perspectiva multiculturalismului, fiecare cultură are dreptul să își păstreze propria identitate. La nivel de politică de stat aceasta se manifestă prin ideea că diversitatea trebuie să fie nu doar tolerată, ci și sprijinită, iar pe această bază se sugerează două direcții ale acțiunii politice: transformarea pluralistă a instituțiilor

naționale și a serviciilor organizatorice și crearea unor cadre instituționale în care minoritățile să-și poată păstra moștenirile culturale, fără a-și pierde astfel, șansa egalității sociale [3]. În opinia lui W. Kymlicka, multiculturalismul este în primul rând despre dezvoltarea de noi modele de cetățenie democratică, bazată pe idealurile drepturilor omului, pentru a înlocui relațiile anterioare ierarhice, excluzive, necivilizate și nedemocratice. [6, p. 101].

Multiculturalismul se bazează pe ideea unei societăți bune, iar viziuni multiculturaliste despre societatea bună, după E. Huzum, sunt invocate de fiecare dată pentru a legitima o serie importantă de politici publice. În opinia lui E. Huzum, legitimarea unor astfel de politici este scopul fundamental al tuturor multiculturaliștilor. Printre cele mai tipice dintre aceste politici se numără, spre exemplu, exceptarea minorităților de la unele legi aflate în conflict cu credințele sau practicile lor culturale, reprezentarea minorităților în instituțiile politice ale statului, educația în limba maternă etc. [4, p. 47]. Multiculturalismul, în mod special multiculturalismul dreptății sociale, propune o politică de acomodare culturală ce presupune că noile patrii au obligațiunea morală de gazdă de a crea condiții pentru ca noii veniți să se simtă ca acasă și nici o cultură să nu se simtă dezavantajată. La un pol opus se situează asimilaționismul naționalist conform căruia statele multiculturaliste trebuie să ducă o politică de omogenizare culturală, pentru că existența unei culturi naționale comune pentru toți este o condiție a unei adevărate coeziuni între membrii acestei societăți. Totuși, teoria asimilaționismului impus de către stat este criticată, mai ales pentru faptul că poate genera conflicte sociale majore.

Uniunea Europeană se confruntă actualmente cu probleme ce țin de multiculturalism, care poate să eșueze, dacă nu vor fi luate măsuri urgente. Imigranții trebuie să fie ajutați nu doar să își păstreze propria cultură, ci și să devină membri ai societății care nu sunt izolați social sau discriminați din cauza diferențelor culturale. Liderii europeni au și sarcina ca populația autohtonă să nu fie discriminată în favoarea imigranților, să nu fie marginalizată. Trebuie acordată atenție identității culturale nu doar a celor veniți în țară, ci și a celor care îi primesc.

În strânsă legătură cu noțiunea de multiculturalism se află și cea de corectitudine politică (political correctness). Corectitudinea politică este un concept la fel de răspândit ca și cel de multiculturalism. Acesta determină mecanismul comportamentului în diverse situații de interacțiune socială și politică. Corectitudinea politică constă în norme sau reguli prin care se caută a fi evitate limbajul, comportamentul sau politicile care produc ofense, discriminare sau prejudiciu unor anumite grupuri din societate, de cele mai multe ori minorități. În anumită măsură, discursul și practica politică a corectitudinii politice poate fi privit atât ca precedent, cât și ca parte integrantă a manifestării multiculturalismului [3].

Scopurile aplicării corectitudinii politice este, în esență sa unul nobil, dorindu-se să se pună capăt nedreptății sociale și rasiale, să se depășească confruntarea dintre diferite straturi sociale și grupuri etnice, să se protejeze drepturile individului. Drept fundament pentru corectitudinea politică servește ideea că oamenii trebuie să se exprime sau să acționeze astfel încât să nu ofenseze, excludă sau marginalizeze un anumit grup de oameni dezavantajați social sau discriminați. Însuși termenul „corectitudine politică” a fost folosit, pentru prima dată, în 1916, de către ministrul englez al Informațiilor, Arnold Bennet. Prin acesta, el înțelegea „folosirea limbajului adaptat contextului politic”. Noțiunea de corectitudine politică a fost folosită mai târziu de către marxiști, în cadrul Școlii de la Frankfurt unde se studiau valorile și credințele. Lukacs și Gramsci vorbeau despre corectitudinea politică ca fiind temelie „a unei societăți deschise, polifonice”. Iar un urmaș al Școlii de la Frankfurt, Max Horkheimer, interpreta noțiunea ca pe o „variantă de ajustare a gândirii la politica non-discriminatorie”. Una dintre definițiile termenului de corectitudine politică, ar fi grija în acțiune și exprimare, pentru a nu ofensa sau marginaliza un anumit grup care este dezavantajat social [1]. D. Moller susține că corectitudinea politică este o încercare importantă de a promova interesele legitime ale anumitor grupuri din sfera publică. Cu toate acestea, acest tip de normă aduce cu sine anumite costuri care nu trebuie neglijate – uneori sub formă de conflict cu alte valori pe care le prețuim, alteori, prin crearea unei schisme interne care ne amenință cu iraționalitatea colectivă. Corectitudinea politică generează astfel dileme [7].

În opinia lui D. Moller, corectitudinea politică este încercarea de a stabili norme de vorbire (sau uneori, de comportament) despre care se crede că (a) protejează grupurile vulnerabile, marginalizate sau victimizate istoric și care (b) funcționează prin modelarea discursului public, adesea prin inhibarea vorbirii sau a altor forme de semnalizare socială și că (c) ar trebui să evite insulta și jignirea, un simț scăzut al stimei de sine jignind sensibilitatea unor astfel de grupuri sau a aliaților lor [7]. Actualmente, corectitudinea politică este puternic promovată, în mod special prin intermediul mass-media, poate mai puțin în țările post-sovietice, în care tradiția, mai ales,

tradiția religioasă sunt destul de influente. Corectitudinea politică începe să apară deseori ca un tip de cenzură foarte puternică, atentând la libertatea exprimării. Orice declarație, care este „la limită”, chiar și spusă în glumă, poate deveni un pretext pentru neplăceri, concedieri și chiar „ostracism” social. Corectitudinea politică este percepută deseori ca un fel de practică, un tip de comportament, în cadrul căruia oamenii li se interzice să folosească cuvinte sau expresii specifice pe care anumite grupuri de oameni le pot considera ofensatoare. Adepții corectitudinii politice au propus diverse cuvinte și expresii noi, diferite substitute pentru a numi reprezentanții unei minorități. Aceste propuneri lexicale se manifestă uneori prin apariția de termeni ciudați, cum ar fi „operator ecologic” în loc de „măturător”. Sub influența ideii de corectitudine politică, cuvintele și expresiile care erau folosite în mod obișnuit acum câțiva ani, sau luni, devin inadecvate, grosolane și controversate. Este de așteptat că o persoană modernă, într-o societate democratică ar trebui să evite cuvintele și expresiile care pot jigni sau umili pe alții. Dar uneori, în loc să rezolve probleme reale, oamenii pur și simplu schimbă termenii.

De asemenea, atenția prea mare, pusă pe cuvintele utilizate pentru o anumită minoritate poate să aibă un efect invers, accentuând statutul acestora ca fiind special sau slab. Aceasta poate împiedica depășirea cu adevărat a prejudecăților, rasismului, etc. Simpla schimbare a cuvintelor nu va îmbunătăți relațiile dintre diferite grupuri de oameni.

Corectitudinea politică este uneori exagerată în raport cu anumite minorități – sexuale, naționale, etc., emițându-se acte legislative care pun interesele minorităților în prim plan – așa-numita discriminare pozitivă. Discriminarea pozitivă o latură întunecată a corectitudinii politice, este încălcarea drepturilor majorității în favoarea reprezentanților minorităților. Chiar dacă corectitudinea politică include în conținutul său idei liberale și idealuri democratice, cum ar fi pluralitatea opiniilor și egalitatea tuturor, în societățile multiculturale moderne ea ajunge să se manifeste deseori în mod constrângător, ca un fenomen de natură totalitară. Criticile corectitudinii politice sunt uneori dure. În opinia filosofului F. Roatiș, precum comunismul împărțea omenirea dihotomic, în exploatați și exploatați, promotorii corectitudinii politice disting între minoritățile considerate ca defavorizate și, deci, oprite (negrii, hispanicii, feministele, homosexualii, handicapații, săracii etc.) și majoritatea reprezentată de oamenii albi, heterosexuali, creștini, familisti etc. care ar personifica răul. Afirmând că luptă împotriva discriminării minorităților enumerate, ei discriminează majoritatea [9, p. 4]. F. Roatiș susține că noul limbaj, corect politic, devenit instrument de intimidare, se impune fără dezbateri, chiar cu agresivitate; cei care nu-l acceptă fiind numiți rasiști, sexiști, intoleranți, reacționari etc., fapt care îi inhibă pe cei care ar vrea să protesteze. Iar atacul corecțiilor politic este orientat împotriva tradiției, cu referire expresă la omul alb, heterosexual, european, adept al familiei monogame, al creștinismului și al capitalismului, creator al civilizației occidentale [9, p. 4].

Evenimentele recente din SUA au dezgolit multe defecte ale funcționării multiculturalismului, dar și a corectitudinii politice. Au fost demolate și agresate statui, inclusiv ale lui Thomas Jefferson și George Washington, care fac parte din Părinții Fondatori. Au fost revizuite și cenzurate sute de filme și cărți, de exemplu, „Huckleberry Finn” de Mark Twain. Au fost redenumite multe produse, în denumirea cărora era vre-un cuvânt care părea să ofenseze cumva populația de culoare, considerată oprimată. Au fost înaintate o serie de învinuiri, rareori întemeiate, populației albe din SUA. Corectitudinea politică încearcă să se fundamenteze pe cultura unei supravegheri totale. Iar tot ceea ce contravine dogmei multiculturalismului este condamnat de reprezentanții unor anumite grupuri agresive. Ca urmare, în unele țări polarizarea societății devine mai puternică ca niciodată.

Multiculturalismul, ca o idee frumoasă despre coexistența armonioasă a culturilor diferite în cadrul aceleiași societăți, a adus în ultimul timp multe dezamăgiri, mai ales populațiilor indigene, inclusiv prin intermediul corectitudinii politice. La rândul ei, corectitudinea politică manifestă tot mai des caracteristicile unui totalitarism, care încearcă să controleze nu doar comportamentul și exprimarea, dar, uneori, se pare, chiar gândurile. În sine, sintagma „corectitudine politică” este una frumoasă și inspiră optimism. Dar corectitudinea politică trebuie să își curățe pe parcurs conținutul de elemente de totalitarism și de exagerare. Pentru soluționarea problemelor (cel puțin, a unora dintre ele) cu care se confruntă multiculturalismul, se impune obligativitatea cursurilor de integrare socio-culturală pentru imigranți, pentru toți cei care au nevoie de aceasta. Joseph Raz, adept al multiculturalismului consideră că existența unei educații comune și a unui curriculum multicultural, care face culturile tuturor grupurilor culturale familiare pentru toți membrii unei societăți, sunt esențiale pentru răspândirea înțelegerii și a respectului reciproc [8, p. 203]. Multiculturalismul a apărut ca o soluție pentru problemele societăților moderne și trebuie să rămână ca atare, nu să fie el însuși o problemă.

BIBLIOGRAFIE

1. Corectitudinea politică. Varianta de azi a Patului lui Procust. (dosar coordonat de Dana Buzura-Gagniuc). *Cultură*, anul XIV, nr. 2 (598), februarie 2019, pp. 30-39. https://revistacultura.ro/pdf/Cultura_598_2_19-web.pdf (accesat la 18.03.2021).
2. Faist, Thomas. *The Blind Spot of Multiculturalism: From Heterogeneities to Social Inequalities*, Bielefeld: COMCAD, 2012. <https://core.ac.uk/download/pdf/15986772.pdf> (accesat 2.04.2021).
3. Feischmidt, M. Multiculturalismul: o nouă perspectivă științifică și politică despre cultură și identitate. <http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/12/002.pdf> (accesat la 3.04.2021).
4. Huzum, E. Ce este multiculturalismul? Idei și valori perene în științele socio-umane. *Studii și cercetări*, Ana Gugiuman (coord), Argonaut, Cluj-Napoca, 2009, pp. 45-60.
5. Kymlicka W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Ed. Oxford University Press, Oxford, 1995, 331 p.
6. Kymlicka, W. The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies. În: *International Social Science Journal*, 61(199): November 2010, pp. 97-112.
7. Moller, Dan. Dilemmas of Political Correctness. *Journal of Practical Ethics*. 4(1), 2016. <https://static1.squarespace.com/static/5f80be5a21d29366e84a124e/t/6064f8089bd4fa0504306e71/1617229832677/Dilemmas+copy.pdf> (accesat 10.03.2021).
8. Raz, J, Multiculturalism. În: *Ratio Juris*, vol. 11, No. 3, September 1998, pp. 193-205.
9. Roatiș Florian. Corectitudinea politică: ideologie sau religie seculară? *Revista Bibliotecii Județene „Petre Dulfu” Baia Mare* an XXVIII, nr. 2 (55), decembrie 2020, pp. 3-4.

INTERNAȚIONALIZAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR - IMPERATIV AL TIMPULUI

INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION - IMPERATIVE OF TIME

Silvia DULSCHI,

*doctor în istorie, conferențiar universitar,
șef Direcție știință și cercetare, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article analyzes the main aspects of the process of internationalization of higher education in the Republic of Moldova. Currently, the internationalization process is evolving, growing in importance, and diversifying. The internationalization of higher education at national, regional and institutional levels is a strategy that adds a multinational aspect to the educational process.

Keywords: *internationalization process, higher education, educational services, public policies, roadmap, objectives, priorities.*

Un sistem educațional și de cercetare de înaltă calitate formează o forță semnificativă și un avantaj competitiv al țării. Instituțiile de învățământ superior contribuie la reînnoirea societății și la dezvoltarea economiei.

Cercetarea științifică reprezintă un domeniu important de activitate pentru instituțiile de învățământ superior și contribuie la antrenarea cadrelor didactice, cercetătorilor la investigarea diferitelor aspecte ale vieții social-economice, politice, spirituale și de altă natură de care sunt preocupate instituțiile respective conform statutului acestora.

În contextul obiectivelor stabilite în cadrul Procesului de la Bologna și din perspectiva globalizării de astăzi, internaționalizarea reprezintă pentru R. Moldova o necesitate care va susține procesul de ajustare a sistemului de învățământ superior din țară la rigorile și standardele europene, dar și în contextul aspirațiilor de integrare europeană a țării [3].

Implicarea R. Moldova în circuitul academic european a determinat îmbogățirea orizontului academic și științific din sistem, prin asigurarea unui nou mediu de învățare, precum și de cunoaștere și înțelegere a proceselor de modernizare a învățământului superior la nivel național și internațional.

Internaționalizarea nu este un fenomen izolat, deoarece evoluția ei este influențată de mai mulți factori contextuali și tendințe globale, regionale, și naționale în politică, economie, cultură și demografie. Acestea au un impact asupra fiecărei societăți și asupra instituțiilor sale, inclusiv, asupra învățământului superior. Contextul general al învățământului superior influențează, la rândul său, modul în care națiunile și instituțiile de învățământ superior abordează internaționalizarea [2].

Creșterea importanței internaționalizării educației. În multe țări, internaționalizarea devine tot mai importantă pentru factorii de decizie politică la nivel național; aceștia consideră procesul de internaționalizare un mijloc de rezolvare a problemelor globale; de creștere a calității în învățământul superior; de producere de absolvenți competenți la nivel global; de generare de venituri și de atingere a obiectivelor diplomatice. În mod similar, instituțiile au devenit tot mai conștiente de faptul că o educație de calitate este, prin definiție, internațională ca perspectivă și că parteneriatele internaționale sunt esențiale pentru realizarea cercetărilor relevante de ultimă oră [8].

Elaborarea de strategii naționale pentru internaționalizare. Importanța tot mai mare a internaționalizării a determinat multe țări să își dezvolte o strategie națională pentru internaționalizare.

Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (MECC) a lansat o reformă a sistemului de învățământ superior, cercetare și inovare, care prevede dezvoltarea și relansarea acestuia pe o nouă bază administrativă și financiară. În acest context, Foaia de parcurs privind internaționalizarea învățământului superior pentru anii 2020-2025, aprobată prin ordinul MECC, nr. 997 din 18 septembrie 2020, are misiunea de a răspunde la provocările cu care se confruntă instituțiile de

învățământ superior în ceea ce privește calitatea formării profesionale, dar și identificarea de noi oportunități de a fi competitive în raport cu standardele internaționale, iar sistemul de învățământ superior național să aibă o mai mare deschidere internațională.

Internaționalizarea are mai multe componente, inclusiv, componenta de internaționalizare a programelor și curricula universitară, dezvoltarea programelor comune de studii superioare, promovarea cursurilor/programelor de studii superioare în limbi străine, cursuri online deschise (MOOCs), proiecte în domeniul educației și cercetării cu parteneri străini, mobilitatea academică internațională pentru studenți și profesori.

În R. Moldova procesul de internaționalizare s-a manifestat inițial prin dezvoltarea mobilității academice internaționale, obiectiv stabilit în Declarația de la Bologna, care a avut ca țintă - asigurarea către anul 2020 a 20% procente de studenți mobili în spațiul european [3].

Ulterior, grație implicării mai active a țării în programele UE: TEMPUS, Erasmus Mundus și mai târziu Erasmus+, fluxurile de mobilități academice au crescut considerabil, dezvoltându-se ascendent și alte elemente ale procesului de internaționalizare, precum: internaționalizarea programelor și curricula universitară, implementarea de parteneriate de cooperare în domeniul educației și cercetării cu universități europene etc.

Promovarea mobilității academice și a internaționalizării învățământului superior din țară se regăsește ca obiectiv în documentele de politici naționale, precum Codul educației (2014), Strategia Educația 2020 (2014), dar și în cadrul unor angajamente internaționale stabilite prin aderarea R. Moldova la Procesul de la Bologna (2005) și semnării Acordului de Asociere dintre R. Moldova și Uniunea Europeană (2014). Cadrul normativ pentru promovarea mobilității academice în învățământul superior din R. Moldova este reglementat prin Regulamentul-cadru cu privire la mobilitatea academică în învățământul superior (Hotărârea de Guvern nr. 56/2014). Regulamentul a fost elaborat în conformitate cu rigorile internaționale în materie de mobilitate academică stabilite în Declarația de la Bologna și dezvoltate ulterior în Comunicatul de la Leuven/Louvain-la-Neuve și în Strategia de mobilitate 2020 pentru Spațiul European al Învățământului Superior (EHEA), (București 2012).

În temeiul acestui Regulament, a documentelor de politici din spațiul european și având în vedere participarea R. Moldova la Convenția privind recunoașterea calificărilor obținute în învățământul superior din regiunea Europei, semnată la Lisabona în 1997, instituțiile de învățământ superior din țară și-au dezvoltat Regulamente instituționale proprii.

Oportunitățile de mobilitate academică internațională pentru studenți și cadre academice din țară, se dezvoltă în baza tratatelor internaționale la care R. Moldova este parte. La ora actuală, R. Moldova este parte la circa 70 tratate internaționale în domeniul educației și cercetării, care conțin și dimensiunea schimburilor academice [5].

Numărul de burse de studii oferite în străinătate în baza acestor tratate, este de circa 36.000 burse/anual, având în vedere faptul că cea mai mare parte a acestora sunt oferite de către Guvernul României, circa 5.000 burse anual. Alte țări de destinație pentru tinerii moldoveni în temeiul tratatelor internaționale sunt: Bulgaria, Slovacia, Cehia, Ungaria, Țările Baltice, Federația Rusă, Ucraina, Turcia, China, etc. În temeiul acestor tratate internaționale, tinerii din R. Moldova beneficiază în cadrul universităților din străinătate de studii finanțate de statele respective, burse lunare, cazare în cămine studentești, drepturi sociale și asistență medicală în condițiile prevăzute pentru studenții autohtoni.

Marea provocare și aspectele care necesită regândire în contextul mobilităților menționate mai sus țin de faptul că acestea fiind oferite/solicitate pentru întreg ciclul de studii (licență, master sau doctorat) nu stimulează revenirea tinerilor în Republica Moldova. Astfel, tinerii cu o înaltă performanță academică părăsesc R. Moldova pentru 3-5 ani de zile, iar șansele că aceștia vor reveni în țară sunt minime.

Evident, mobilitatea academică veritabilă în sensul conceput în cadrul Procesului de la Bologna presupune mobilități academice de scurtă durată (1-2 semestre), realizate în universități și centre academice din străinătate. Asemenea oportunității tinerii din R. Moldova au în cadrul unor programe/proiecte internaționale de mobilitate academică, susținute de guvernele unor state și de organizații internaționale. În acest context, menționăm: Bursele oferite de Guvernul francez și gestionate prin intermediul Alianței Franceze în R. Moldova; Programe de burse oferite de Guvernul SUA; Programe de burse oferite de Guvernul german prin Serviciul de schimb Academic (DAAD), etc. Ofertele respective reprezintă burse de studii parțiale pentru toate cele 3 cicluri ale învățământului superior, dar și stagii de perfecționare lingvistică sau stagii de cercetare.

În aceeași ordine de idei se înscriu și programele de mobilitate academică oferite de către or-

ganizații internaționale și regionale, precum Consiliul Europei, UNESCO, Inițiativa Central Europeană, Programul (CEEPUS) etc. Spre regret, universitățile din Republica Moldova, nu reușesc să valorifice pe deplin oportunitățile acestui Program.

La ora actuală, oportunitatea-cheie pentru promovarea internaționalizării învățământului superior în R. Moldova, dar și sporirea numărului de mobilități internaționale este oferită de Programul Uniunii Europene - Erasmus+, lansat în anul 2014. Percepția importanței Programului Erasmus+ pentru sistemul de învățământ superior din țară este absolut imposibilă fără a menționa dimensiunea Programelor UE, care au precedat Erasmus+, precum: TEMPUS, Erasmus-Mundus (mobilități de scurtă durată), Erasmus Mundus Joint Degree [7].

În 2015, instituțiile de învățământ superior din țară au avut acces la 2 acțiuni noi ale Programului Erasmus +, acestea fiind Credit Mobility (KA1) și Capacity building (KA2) (fostul Program TEMPUS). În contextul Acțiunii Cheie Credit Mobility (KA1), având drept scop promovarea mobilității studenților și a cadrelor didactice, instituțiile de învățământ superior din țară au reușit ajustarea curriculei și a programelor de studii la cele europene, implicit promovând procesul de internaționalizare a învățământului superior din țară [6].

O dimensiune importantă pentru procesul de internaționalizare este și admiterea studenților străini în universitățile din R. Moldova. Prestigiul unor universități din țară și taxele de studii mici, comparativ cu cele din alte state europene asigură dinamica pozitivă a numărului de studenți străini care vin în Republica Moldova.

Actualmente, nu sunt rapoarte analitice și date statistice integrate, care ar prezenta evoluția procesului de internaționalizare a instituțiilor de învățământ superior din țară, sau dificultățile privind participarea studenților și a cadrelor universitare în procesul de internaționalizare. Puținele statistici existente, referitoare la particularitățile procesului de internaționalizare, sunt fragmentare și incomplete, colectarea datelor fiind realizată doar fragmentar pentru multiplele programe și proiecte internaționale educaționale.

Priorități și obiective specifice privind internaționalizarea învățământului superior. Principalul scop al internaționalizării învățământului superior îl reprezintă creșterea calității învățământului superior, în contextul în care aceasta trebuie să facă față unor noi provocări referitoare la competitivitatea studenților săi pe piața globală a muncii. Pentru realizarea scopului enunțat, internaționalizarea învățământului superior din R. Moldova se focusează pe următoarele priorități:

Prioritatea nr. 1. Dezvoltarea cadrului de politici pentru asigurarea proceselor de internaționalizare a învățământului superior.

Prioritatea nr. 2. Consolidarea capacităților umane (cadre academice și administrative) pentru promovarea cooperării internaționale și internaționalizării în domeniul învățământului superior.

Prioritatea nr. 3. Internaționalizarea programelor de studii superioare și modernizarea continuă a curricula universitară, creșterea numărului de programe comune cu instituții din afara țării și a numărului de programe în limbi de circulație internațională.

Prioritatea nr. 4. Creșterea numărului de studenți autohtoni implicați în procesul de internaționalizare, precum și a numărului de studenți străini, care realizează studii în Republica Moldova.

Implementarea cu succes a acestor obiective, necesită detalierea lor și planificarea acțiunilor, coordonarea lor și monitorizarea activităților derulate. Responsabilitatea primară pentru implementarea obiectivelor și acțiunilor specificate în Foaia de parcurs aparține instituțiilor de învățământ superior, monitorizarea implementării fiind a Ministerului Educației, Culturii și Cercetării. Tot aici sunt formulate obiective și acțiuni care țin de sfera de competențe a altor autorități publice centrale, precum, a Ministerului Sănătății, Muncii, și Protecției Sociale, Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Interne, care vor contribui și ele la implementarea acestora. Obiectivele stabilite în Foaia de parcurs urmează să fie incluse în Planurile de Dezvoltare Strategică ale universităților și autorităților publice centrale, iar implementarea acestora va fi planificată și realizată prin documentele de planificare strategică la nivel de ministere, în special Cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM), bugetul și planul anual de acțiuni.

La nivel instituțional procesul de internaționalizare este implementat conform Strategiei de Dezvoltare a AAP în perioada 2021-2027. Actualmente compartimentul de internaționalizare este evaluat în contextul a 11 direcții de dezvoltare:

1. Participarea activă în programe și proiecte internaționale de cooperare universitară, în conștientizarea proiectelor de cercetare cu finanțare europeană.

2. Implicarea în rețele de cooperare universitară la nivel european și mondial.
3. Intensificarea activităților în cadrul asociațiilor universităților la nivel național și internațional.
4. Dezvoltarea parteneriatelor cu instituții de învățământ superior și de cercetare de prestigiu din străinătate.
5. Încurajarea cooperării personalului științifico-didactic cu partenerii din străinătate.
6. Atragerea de profesori invitați, cercetători de excelență internațională de la universități și centre de cercetare de prestigiu pentru activități academice în cadrul AAP.
7. Sporirea numărului de publicații științifice în colaborare cu parteneri din străinătate.
8. Participarea activă în proiecte internaționale de mobilitate academică – (Erasmus+, CEEPUS etc.)
9. Încurajarea și susținerea mobilităților internaționale a studenților, cadrelor didactice și administrative.
10. Inițierea și susținerea programelor de studii derulate în limba engleză.
11. Dezvoltarea programelor de studii cu diplomă dublă [4].

Monitorizarea activităților de implementare a direcțiilor de internaționalizare menționate se evaluează prin aplicarea unui set de indicatori. Astfel, la capitolul activitate științifică este apreciată colaborarea științifică internațională multilaterală și bilaterală (națională și internațională), ponderea articolelor publicate în reviste cu impact.

La compartimentul colaborare academică sunt definite acordurile cu organizațiile internaționale similare, precum și mobilitatea academică a cadrelor didactice. Suportul informațional este apreciat prin gradul de funcționalitate a paginii web a Academiei, prin participarea la expoziții educaționale, alte foruri științifice naționale și internaționale.

Concluzii. Deși învățământul superior moldovenesc a făcut progrese în internaționalizare, în special cu sprijinul programelor și al finanțării Uniunii Europene, rămân multe provocări de depășit pe viitor. Astfel, subfinanțarea, ratele de absolvire scăzute și deficiențele procesului de asigurare a calității sunt probleme pe care R. Moldova trebuie să le abordeze în încercarea de a-și îmbunătăți sistemul de învățământ superior și să dezvolte internaționalizarea.

Din diverse motive, universitățile acordă prioritate în principal mobilității, ca dimensiune a internaționalizării educației, în timp ce internaționalizarea acasă nu reprezintă încă un obiectiv major al instituțiilor de învățământ superior.

Absența finanțării naționale și a colectării sistematice și coerente a datelor sunt obstacole în calea elaborării de politici publice eficiente și eficace care să contribuie la dezvoltarea dimensiunii internaționale a educației la nivel instituțional și național.

Universitățile din Moldova sunt într-o mare măsură conștiente de punctele lor tari și punctele slabe în ceea ce privește internaționalizarea educației, aspect reflectat și în scopurile setate de acestea. Nu este deloc surprinzător faptul că există diferențe mari între universități în ceea ce privește interesul acestora pentru internaționalizare și realizările lor în acest domeniu până în acest moment. Gândirea strategică, achizițiile, inițiativa și perseverența în contextul unui mediului necunoscut și în continuă schimbare sunt aspecte esențiale pentru progresul internaționalizării.

O viziune larg împărtășită asupra viitorului este strategia națională pentru promovarea internaționalizării învățământului superior în R. Moldova. Această viziune, prevede că în anul 2025 învățământul superior moldovenesc va percepe internaționalizarea ca fiind o valoare veritabilă și parte integrantă a calității educației și cercetării. Aceasta este construită pe baza recunoașterii faptului că internaționalizarea este consolidată printr-un efort național comun, un cadru juridic și de reglementare adecvat, și o serie de parteneriate care consolidează instituțiile de învățământ superior la nivel individual și colectiv.

BIBLIOGRAFIE

1. Bogdan A. Globalizarea și internaționalizarea învățământului superior. (Globalization and Internationalization of Higher Education), Cluj-Napoca, 2018.
2. Cadrul strategic pentru internaționalizarea învățământului superior din România. Analiză și recomandări. Higher Education Policy Series No. 12, București, noiembrie 2015.
3. Foaia de parcurs privind internaționalizarea învățământului superior pentru anii 2020-2025, aprobată prin ordinul nr. 997 din 18 septembrie 2020.
4. <http://aap.gov.md/ro/acte-normative-masterat#tab-0-4>
5. http://elevate-project.md/wp-content/uploads/2019/04/proiect_Strategie_internationalizarea_ELEVATE1.pdf

6. http://erasmusplus.md/sites/default/files/media_file/2019-9/brosura_tempus_final_ro.pdf
7. http://www.erasmusplus.md/sites/default/files/media_file/2020-04/tendinte-actuale-2019.pdf
8. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Factorii%20si%20motivele%20internationa-lizarii_0.pdf
9. Pricopie, R., Reinhardt, Z., Nicolescu, L., Almășan, O., Bogdan, A., Grecea, D. (2011). Internaționalizare în învățământul superior, București. <http://uefiscdi.gov.ro/Upload/b10491ba-28b7-4c16-b48d-39a1e52c1e97.pdf>
10. Trifonova L. Precondiții de perfectare a procesului de internaționalizare a învățământului superior al Republicii Moldova în contextul integrării europene. *Economica: Revistă științifico-didactică / ASEM*, Chișinău, ASEM, nr. 1 (107), martie 2019. Categorie B, ISSN 1810-9136.
11. Zamagni, S. Globalizarea ca specific al economiei postindustriale: implicații economice și opțiuni etice, Sibiu, Editura Deisis, 2018, p. 465.

HOFSTEDE'S CULTURAL DIMENSIONS AND THE ETHNIC CONFLICT

DIMENSIUNILE CULTURALE ALE LUI HOFSTEDE ȘI CONFLICTUL ETNIC

Stela SPÎNU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article proposes to define the concept of interethnic conflict, to describe Geert Hofstede's cultural dimensions (which presents a good starting point in understanding the cultural dynamics of nations), to identify the impact of Geert Hofstede's theory on the methods of resolving ethnic conflicts.

Keywords: *cultural dimensions, ethnic conflict, values and norms, prejudice, discrimination, genocide.*

The ethnic conflict has been a major source of instability in the world in the recent decades. Ethnicity, in this context, includes the people „who share common characteristics that distinguish them from other communities in society and who develop a distinct cultural behaviour” [2]. According to Donald L. Horowitz „ethnicity is one of the forces that, if moderate, helps build communities, if in excess, leads to their destruction”. This can serve as a power for generating ethnic conflicts that comprises „relations in which each party perceives the goals, values, interests and behavior of the other as antithetical to the own ones” [John Burton]. The ethnic conflict is determined by various factors including prejudices and actions of discrimination, which derive from political, religious, economic, linguistic or racial realities.

Prejudice admits devaluation of alleged behavior, values, abilities or attributes of a given group, based on the ethnic stereotype term. The prejudices against Roma and their harsh treatment, ignoring the youth's option to get integrated into the European society.

In some situations, the prejudice turns into discrimination, being materialized in policies and practices that serve a given ethnic group. In different periods, sociologists reported cases of official discrimination (materialized in legal documents), institutionalized discrimination (which implies imposing certain restrictions to representatives of some ethnic groups in obtaining a position, social statuses) and situational discrimination (which refers to cases of occasional discrimination and isolation applied to an individual based on certain social characteristics). Discrimination should be condemned at the level of state policy. A radical form of discrimination is the genocide; a crime committed in order to deliberately and systematically to destroy, entirely or in part, a community or a national, racial, ethnic or political group. In this context, we could mention the Armenian genocide, the Nazi genocide against the Roma and the genocide suffered by the Jewish population during Hitler's rule.

The need to communicate is obvious in the situation of interethnic and inter-confessional escalation of tensions. In these circumstances, the information becomes strongly influenced by the nature of the interests of the actors involved in the conflict or in its management.

In this context, Hofstede's cultural dimensions theory is welcome. It describes the effects of a society's culture on the values of its members, and how these values relate to conflict. The elements of Hofstede's cultural dimensions theory are:

- the power distance index (focuses on the degree of equality between people in the country's society);
- individualism vs. collectivism (individualistic societies have loose ties that often only relates an individual to his/her immediate family; collectivism describes a society in which relationship ties spread to extended families);
- masculinity vs. femininity (masculinity is defined as „a preference in society for achievement, heroism, assertiveness and material rewards for success”; femininity stands for a preference for cooperation, modesty, caring for the weak and quality of life);

- uncertainty avoidance index (societies with a high degree in this index opt for stiff codes of behavior, laws, and generally rely on absolute truth);
- long-term orientation vs. short-term orientation (this dimension associates the connection of the past with current and future actions/challenges);
- indulgence vs. restraint (countries with a high IND rating are more likely to allow or encourage simple pleasures; they are focused on enjoying life and having fun) (<https://www.hofstede-insights.com/country/romania/>).

In tense and uncertain situations, the public needs more information to get to know about what is happening and how to overcome the crisis, thus the need for information increases. Using Hofstede's cultural dimensions theory we will better understand the representatives of other cultural environments, who share other values and traditions and have a different lifestyle and a different behavior.

In order to prevent and manage ethnic conflicts, communication has known, in its evolution, various forms such as diplomacy, bilateral and multilateral negotiations between the parties involved in the conflict, mediation.

Diplomacy involves the activity undertaken by a state through its diplomatic representatives in order to achieve its foreign policy. The diplomatic relations between Hungary and Romania can serve as an example; Budapest and Bucharest conducted an ongoing dialogue on the topic of protecting the ethnic Hungarians in Romania or the increased attention of Albania for the ethnic Albanians, which represented a majority in Kosovo (before the self-declared independence of this region).

Referring to negotiations (as a form of cooperation between two or more parties in order to reach an agreement that can be signed as a treaty, agreement, etc.), we remind Gavin Kennedy's statement that "everything is negotiable", but also Bill Scott's words "you never get what you deserve, you get what you negotiate". It is obvious that communication in its various forms can help reduce the emotional element of the conflict to a stage when the parties are ready to proceed to negotiations and reach a consensus through negotiations.

Mediation is an essential communication process whose success depends, to an overwhelming extent, on the mediator's communication skills. Laura Maria Irimies says that mediation represents a fundamental change at the level of mentality and constitutes a major progress of civilization through the fact that allows the parties to adopt again, in a free manner, their own decisions with the help of a neutral party, when they have failed in their endeavor to find a solution on their own.

It is obvious that communication involves not only the art of speaking, but also the art of listening, of being silent or of acting. Therefore, the art of listening is as important as the art of persuasion in conflict resolution. In this context, we quote the statement of the American radio and television moderator Larry King, "The best speaker is a good listener".

Thus, communication plays an important role in preventing and managing ethnic conflicts because all human beings are born free and equal in dignity and rights. Using Hofstede's cultural dimensions theory we will better understand the representatives of other cultural environments, who share other values. Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights stipulates that "All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood."

BIBLIOGRAPHY

1. Boțan Igor. Armonizare a relațiilor interetnice – sfidări și oportunități. Chișinău, Institutul de Politici Publice, 2005.
2. Dictionary of Sociology. Oxford University Press, 1998.
3. Drăgan Ion. Paradigme ale comunicării de masă. Editura Șansa, București, 1996.
4. Frunzeti Teodor. Conflict și negociere în relațiile internaționale. Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2011.
5. Horowitz Donald L. Ethnic Groups in Conflict, University of California Press, 1985.
6. Irimieș Laura Maria. Mediarea conflictelor și managementul comunicării.
7. Rotaru Nicolae. Criză și dialog. Editura RAO, București, 2003.

DINAMICA COOPERĂRII TRANSFONTALIERE ÎNTRE REPUBLICA MOLDOVA, ROMÂNIA ȘI UCRAINA PE DIMENSIUNEA CONSERVĂRII PATRIMONIULUI ISTORIC

DYNAMICS OF CROSS-BORDER COOPERATION BETWEEN THE REPUBLIC OF MOLDOVA, ROMANIA AND UKRAINE ON THE DIMENSION OF HISTORICAL HERITAGE CONSERVATION

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

SUMMARY

Cross-border cooperation is one of the important multipurpose instruments aimed at developing good neighborly relations with states on the borders of the European Union, as well as supporting economic and social development and promoting European values in partner countries in the context of EU enlargement. The long-term objectives of cross-border cooperation projects aim at: creating more bilateral benefits; improving the physical and economic infrastructure; human resources development of the region; deepening cultural and educational ties; preparing for EU membership; environmental protection etc. Cross-border cooperation is favored by cultural heritage, ethno-linguistic heritage, historical heritage or the presence of national minorities. The Romanian community in Ukraine or the Ukrainian community in Romania, the common ethno-linguistic heritage of the population of Romania and the Republic of Moldova, are favorable elements in the process of cross-border cooperation.

Keywords: *Cross-border cooperation, European Union, cultural heritage, European values, partner countries.*

Cooperarea transfrontalieră reprezintă unul dintre instrumentele polivalente importante care are drept scop dezvoltarea relațiilor de bună vecinătate cu statele aflate la granițele Uniunii Europene, precum și sprijinirea dezvoltării economico-sociale și promovarea valorilor europene în statele partenere, în contextul extinderii UE. Obiectivele pe termen lung ale proiectelor de cooperare transfrontalieră au ca finalitate crearea mai multor avantaje bilaterale: îmbunătățirea infrastructurii fizice și economice; dezvoltarea resurselor umane ale regiunii; adâncirea legăturilor culturale și educaționale; pregătirea pentru aderarea la UE; protecția mediului etc.

Comitetul Economic și Social European (CESE) a identificat câteva principii generale ale cooperării transfrontaliere: apropierea de cetățeni: locuitorii zonelor transfrontaliere își manifestă dorința de stabilire a unei cooperări în vederea soluționării problemelor cu care se confruntă sau a ameliorării condițiilor de viață; implicarea reprezentanților politici (locali, regionali, naționali și europeni) este fundamentală pentru o mai bună cooperare transfrontalieră; subsidiaritatea: deși este esențială colaborarea cu guvernele naționale, pentru efectuarea cooperării transfrontaliere importante sunt nivelul local și regional; parteneriatul: pentru îndeplinirea obiectivelor comune este necesară implicarea tuturor actorilor de o parte și de cealaltă a frontierei; structurile comune: echipate cu resurse comune (instrumente tehnice, administrative, financiare și decizionale) pot realiza activități durabile, în continuă evoluție; gestionarea programelor; obținerea relațiilor armonioase dincolo de frontiere [1, p.12].

Extinderea UE operată în 2007, prin care România a devenit membru al comunității europene a avut un impact major asupra rolului și locului Uniunii Europene în afara granițelor acesteia, a capacității sale de influențare în exterior, în general și, în particular, în vecinătatea sa imediată.

Odată ce state din Europa Centrală și de Est au devenit membre ale organizației, frontiera s-a mutat spre Est, în ziua de astăzi aceasta fiind cea mai lungă frontieră terestră a Uniunii. Mai mult, România are o anume sensibilitate motivată istoric și politic pentru politica externă cât și o înclinație a strategiilor de securitate către partea estică a continentului.

Cooperarea transfrontalieră este favorizată de moștenirea culturală, de cea etno-lingvistică, de cea istorică sau de prezența minorităților naționale. Comunitatea românească din Ucraina sau cea ucraineană din România, moștenirea comună etno-lingvistică a populației României și Republicii Moldova, constituie elemente favorizante în procesul cooperării transfrontaliere.

Această situație complexă face ca existența și menținerea interesului pentru R. Moldova și Ucraina să devină un adevărat laitmotiv de politică externă. În acest context, protejarea patrimoniului istoric devine unul dintre obiectivele Programelor Operaționale comune, care au fost lansate pornind cu 2007. Implementarea intervențiilor de cooperare transfrontalieră între România, R. Moldova și Ucraina, aferente perioadei 2007–2013, a reclamat o atență abordare a diferențierii nevoilor, ținând cont de specificul fiecărei țări și de prioritățile regionale distincte.

Programul operațional comun 2007–2013 și-a propus crearea unei punți de legătură între cele trei state partenere, cu scopul susținerii comunităților din zonele de frontieră în găsirea unor soluții comune la problemele similare cu care acestea se confruntă. Aria principală de cooperare a programului a inclus, în România, județele: Suceava, Botoșani, Iași, Vaslui, Galați și Tulcea; în Ucraina, regiunile: Odessa și Cernăuți și întreg teritoriul R. Moldova.

În cadrul priorității Promovarea activităților people to people cu obiectivul Schimburi culturale, sociale și în domeniul educației a fost conceput și pus în aplicare proiectul transfrontalier ”Bijuterii medievale – Hotin, Suceava, Soroca”. În cadrul acestuia, echipa de implementare și-a propus să coordoneze executarea lucrărilor de proiectare tehnică și a lucrărilor de săpături arheologice la Cetatea Soroca, de restaurare și construcție în interiorul Cetăților Soroca și Hotin și în aria care le înconjoară, dar și promovarea cetăților medievale drept o destinație a turismului cultural.

În cadrul Programului Operațional Comun a fost consolidată fundația Cetății Suceava în scopul asigurării stabilității structurii și a fost creat un punct unic de acces în spațiul monumentului. Au fost derulate lucrări de amenajare pe o arie de aproximativ 2 500 m² de teren, fiind create locuri de parcare pentru autoturisme și autocare. Au fost deschise căi de acces pietonale și carosabile adaptate nevoilor persoanelor cu mobilitate redusă.

De asemenea, Muzeul Bucovinei din Suceava a derulat, împreună cu Muzeul Regional de Arhitectură Populară și Trai din Cernăuți, Muzeul de Istorie și Etnografie Bălți, proiectul transfrontalier ”Să ne păstrăm trecutul pentru a ne crea viitorul”, care a avut printre obiective crearea unei baze electronice care să stocheze patrimoniul cultural al muzeelor. În regiunea Cernăuți și județul Suceava a fost implementat proiectul ”Dezvoltarea rețelei de turism festiv în Bucovina” cu misiunea de păstrare și promovare a identității culturale în județul Suceava și în Regiunea Cernăuți, precum și a patrimoniului cultural comun celor două regiuni transfrontaliere. Tot la Suceava Muzeul Bucovina a beneficiat de proiectul „Patrimoniul Tradițional Comun – Element de promovare European”, dar și de un alt proiect „Să păstrezi trecutul înseamnă să crezi viitorul”.

În R. Moldova a fost reconstruit Conacul Manuc Bey din Hâncești, una dintre perlele arhitecturii moldovenești. Pe lângă reconstrucția „Palatului Prințului” Manuc Bey, proiectul a sprijinit lucrările de restaurare a Complexului Mortuar Elena Cuza din comuna Solești (Vaslui, România) și modernizarea sistemului de aer condiționat a Muzeului Municipal al Colecțiilor Private ale lui A.V. Bleșciunov din Odessa, Ucraina. Astfel, prin implementarea acestor proiecte s-a urmărit protejarea patrimoniului istoric și cultural din cele trei țări, stabilirea unor punți de cooperare și apropiere.

Una dintre finalitățile ținute de proiectele transfrontaliere, care vizează restaurarea și protejarea patrimoniului istoric și cultural, o reprezintă dezvoltarea infrastructurii de turism, consolidarea capacității de cazare și a serviciilor asociate. Cetățile Soroca, Hotin și Suceava pot fi incluse într-un traseu turistic unic, care ar familiariza turiștii cu istoria glorioasă a Moldovei medievale. Totodată, dezvoltarea marketingului și o promovare eficientă a regiunii transfrontaliere, împreună cu crearea infrastructurii de turism ar conduce la un aflux al turiștilor în zonă, ținând cont de potențialul considerabil, mai ales pe baza resurselor neexploatate până în prezent. Turismul cultural, agro-turismul și turismul tematic (sporturi de iarnă, drumul vinului, festivalurile istorice, etno-folclorice etc.), cât și domenii ca arta meșteșugărească, producția bazată pe tradițiile locale, utilizarea aceluiași brand pentru anumite produse, cum ar fi produsele din patrimoniul cultural, ar putea constitui oportunități pentru o frumoasă cooperare transfrontalieră [2, p. 37].

În acest sens, sprijinul acordat sectorului turismului este privit ca un element esențial în acest program, deoarece zonele transfrontaliere se confruntă cu probleme similare atât în ceea ce privește provocările prezente, cât și referitor la potențialul turistic neexploatat care poate genera dezvoltarea turismului local pe baza unor acțiuni intensificate, mai ales, în domeniul turismului cultural și eco-turismului. Totodată, acest fapt ar aduce un beneficiu semnificativ prin furnizarea unui stimulente pentru înființarea unui număr mare de întreprinderi de servicii la scară mică și, în același timp, furnizarea unei baze solide și a unor surse de creare de locuri de muncă în zona de frontieră.

În cadrul Programului de Cooperare Transfrontalieră a Uniunii Europene cu Ucraina și R. Moldova 2014–2020, comparativ cu exercițiul 2007–2013, programele trilaterale au devenit bilaterale, precum cele dintre România – Ucraina și România – R. Moldova, substituindu-l pe cel dintre România – R. Moldova – Ucraina. Acest lucru a fost determinat de complexitatea sporită a procedurilor în cadrul proiectelor trilaterale, un lanț decizional complicat și dificultățile de coordonare.

În cadrul Programului de Cooperare Transfrontalieră 2014–2020 reabilitarea și protejarea patrimoniului istoric s-a regăsit în cadrul priorității ”Promovarea și conservarea patrimoniului cultural și istoric”. Aria Programului Operațional comun România – R. Moldova 2014–2020 a inclus întregul teritoriu al Republicii Moldova și județele românești aflate la frontieră, respectiv Botoșani, Iași, Vaslui și Galați. La moment, nu dispunem de evaluări oficiale, dar în baza informațiilor aflate în acces deschis, putem face unele concluzii preliminare cu privire la POC 2014–2020.

În Programul Operațional Comun cu R. Moldova au fost alocate 89,1 milioane de euro – sumă care, la fel ca în cazul Ucrainei, a fost depășită de cerere. Au fost selectate pentru implementare următoarele proiecte care au ca scop conservarea patrimoniului cultural și istoric :

- restaurarea Muzeului „Ion Creangă” (Bojdeuca–clădire de patrimoniu, curtea interioară și clădirea–muzeu), în cadrul proiectului „Călător pe meridiane culturale”. În R. Moldova parteneri sunt consiliul raional Fălești, cu reabilitarea Muzeului de istorie și etnografie „Lazăr Dubinovschi” și primăria orașului, cu revalorificarea monumentului de arhitectură Strada centrală Ștefan cel Mare (drum de acces din pavaj de granit și punerea în valoare a zonei de protecție a acestuia);

- muzeul „Mihai Eminescu” urmează să fie reabilitat și consolidat prin parteneriatul „Educație și cultură fără frontiere”. Partener este raionul Fălești, unde ar urma să fie renovat un alt monument de arhitectură: Școala Primară Mixtă Fălești;

- ansamblul Casei Memoriale „Constantin Negruzzi” de la Hermeziu (sat din comuna Trifești, situat pe malul Prutului), va fi reabilitat „la pachet” cu repararea bisericii de lemn de la Vorniceni, din raionul Strășeni. Pe lângă biserica veche de două secole, proiectul include și conservarea și restaurarea cuptoarelor de olărit vechi de 600 de ani din același sat;

- urmează să fie restaurate Stăreția Mănăstirii Golia (clădire ce datează de la sfârșitul secolului al XVIII-lea), iar consiliul raional Ungheni să reabiliteze și să doteze Muzeul din comuna Sculeni, fondat în 1985 în clădirea fostei școli primare;

- municipalitatea ieșeană s-a aliat cu consiliul raional Telenești și cu primăria municipiului Soroca pentru dezvoltarea cooperării și consolidarea relațiilor transfrontaliere prin crearea unui centru cultural multietnic, reabilitarea Muzeului Telenești și a Parcului „Mihai Eminescu” din Soroca;

- mai multe proiecte culturale și artistice comune ar urma să fie organizate pe o perioadă de 24 de luni.

Datorită potențialului moștenirii culturale ca resursă pentru dezvoltarea durabilă, pentru creșterea economică și pentru dezvoltarea socială, prin punerea în aplicare a proiectelor de restaurare și conservare a patrimoniului istoric și cultural se întăresc relațiile dintre R. Moldova, Ucraina și România.

Prin promovarea dezvoltării turistice și sociale în regiunile de pe ambele părți ale granițelor comune, abordarea provocărilor comune și promovarea transfrontalieră locală pentru conservarea și promovarea acțiunilor culturale și istorice ale patrimoniului, se creează cadrul pentru implementarea activităților transfrontaliere în contextul politicii europene de vecinătate cu scopul de a preveni apariția de noi linii de separare între UE și vecinii săi și să ofere țărilor partenere posibilitatea de a participa la diferite activități ale UE, printr-o mai mare cooperare politică, de securitate, economică și culturală.

Fără a contesta importanța punerii în aplicare a proiectelor de reabilitare și conservare a patrimoniului istoric și cultural, experiența ultimilor ani a demonstrat că, deși existau premisele necesare consolidării culturii implementării proiectelor de cooperare transfrontalieră, nivelul

acestea este, în prezent, doar unul moderat. Printre factorii determinanți menționăm întârzierea demarării programului și implicit a proiectelor, implementarea nediferențiată în unități teritorial-administrative diferite ca tip și dimensiune, existența unor proceduri diferite sub aspectul reglementării și/sau al autorizării, comunicarea deficitară cu anumite autorități publice din țările partenere. La acestea se adaugă și anumite lacune privind capacitatea administrativă a structurilor de management ale Programului Operațional Comun România – Ucraina – R. Moldova, cum ar fi insuficiența resurselor umane, precum și slaba dotare din punct de vedere logistic.

Stabilitatea politică este unul dintre factorii importanți ai întăririi cooperării transfrontaliere între cele trei țări. Desele schimbări politice și, mai ales, excesiva alternanță guvernamentală generează adesea modificări ale obiectivelor stabilite în cooperarea bilaterală și multilaterală ce nu sunt întotdeauna cele specifice Programului Operațional Comun. Astfel, asistența tehnică și financiară acordată de România R. Moldova, instabilitatea politică internă din R. Moldova au determinat întârzierea sau blocarea unor propuneri de proiecte înaintate de către ministerele sau autoritățile publice eligibile. Bătăliile politice interne între partide, în cazul guvernelor de coaliție, au generat multiple dispute referitoare la intervențiile prioritare. În cazul R. Moldova, disputele pe alocările bugetare ale proiectelor cuprinse în Acordul cu România au vizat mai degrabă subiecte din categoria cine și cum gestionează resursele și ce avantaje politice rezultă în urma implementării intervențiilor, decât cele legate de eficiența sau relevanța acestora.

În cazul Ucrainei, conflictul armat din partea de est, dar și anexarea de către Federația Rusă a regiunii Crimeea au generat o serie de temeri politice referitoare la stabilitatea regiunilor de frontieră din sud-vestul Ucrainei (regiunile Odessa și Cernăuți). În acest context autoritățile centrale au diminuat competențele specifice regiunilor, ceea ce a generat întârzieri ale proceselor de programare, luare a deciziilor și implementare a intervențiilor [3, p. 89-90].

Un alt aspect problematic identificat se referă la faptul că atât în cazul Republicii Moldova, cât și în cazul Ucrainei, se manifestă fenomenul lipsei bugetelor de cofinanțare pentru programele de cooperare transfrontaliere. În acest caz, beneficiarii, fie ei autorități, organizații private sau nonprofit, sunt nevoite să identifice și să contracteze asistență financiară adițională.

O colaborare mult mai eficientă are loc la nivelul experților, comparativ cu cea la nivelul clasei politice. Corespondența uzuală cu autoritățile naționale din cele două țări are loc în mod direct, fiind vorba de chestiuni tehnice. Au fost însă și cazuri în care, nefiind obținute rezultatele scontate, s-a solicitat intervenția MAE pe canale diplomatice. De exemplu, în cazul Republicii Moldova ies deseori la iveală tensiunile existente între Cancelaria de Stat și anumite ministere de linie, respectiv, referitoare la modul de gestionare a fondurilor externe. Or, aceste tensiuni influențează calitatea comunicării dintre autoritățile publice vizate de respectivele intervenții [3, p. 91].

Totodată, ca urmare a instabilității politice din Ucraina și R. Moldova, sunt frecvente schimbările de personal în agențiile și autoritățile guvernamentale responsabile cu implementarea proiectelor transfrontaliere. Aceste practici au avut un impact negativ și asupra implementării Programului Operațional Comun România – Ucraina – R. Moldova 2007-2013, dar și pentru exercițiul financiar 2014-2020.

Vizibilitatea redusă a intervențiilor cu specific de cooperare transfrontaliere este un alt factor al nivelului redus al culturii de implementare a proiectelor. În unele situații, rezultatele proiectelor au fost diseminate și percepute de populație ca fiind elemente de promovare electorală a concurenților politici din România sau din R. Moldova. Acest mod de transmitere eronată a mesajelor privind reușitele actului de guvernare diminuează semnificativ vizibilitatea rezultatelor obținute în cadrul proiectelor de cooperare transfrontaliere.

Dincolo de problemele sesizate în implementarea proiectelor transfrontaliere care vizează reabilitarea patrimoniului istoric și cultural, acestea au o importanță incontestabilă pentru răspândirea și ridicarea nivelului de conștientizare și de educare a generațiilor viitoare în spiritul valorilor patrimoniului cultural și al protejării acestuia. Regiunile de frontieră au o cultură comună: limba, tradițiile, folclorul, festivalurile și legăturile familiale. Este important ca frontierele să nu împiedice menținerea și dezvoltarea acestei culturi, iar schimburile culturale sunt o modalitate de dezvoltare înseși a culturii. Prin cooperarea transfrontaliere în domeniul reabilitării și protejării patrimoniului istoric, se realizează stabilizarea zonală, întărirea proceselor de reformă structurală și sprijinirea procesului de aprofundare a relațiilor cu UE. România sprijină „parcursul european” al Republicii Moldova și al Ucrainei. În cazul celor două țări, agenda viitoarei perioade pe dimensiunea cooperării transfrontaliere trebuie să fie una derivată din prevederile Acordurilor de Asociere cu Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Avizul Comitetului Economic și Social-European privind „Euroregiunile”, Bruxelles, 11 iulie 2007, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 256, 27.10.2007. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:256:0131:0137:RO:PDF>.
2. Instrumentul European pentru Vecinătate și Parteneriat. Programul Operațional Comun România–Ucraina–Moldova 2007–2013. https://www.fonduri-structurale.ro/Document_Files/transfrontaliera/00000041/yujkx_POC_Ro-Ua-Md_feb_romana.pdf
3. Bărbulescu I.G., Brie M., Toderaș N. Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014–2020. In: Studii de strategie și politici. SPOS 2015, Studiul nr. 2, București, 2016.

TEHNICA DOCUMENTARĂ – METODĂ DE CERCETARE ÎN ȘTIINȚELE SOCIALE

DOCUMENTARY TECHNIQUE - RESEARCH METHOD IN THE SOCIAL SCIENCES

Ion DULSCHI,
*doctor, conferențiar universitar,
decan Departamentul studii superioare de master,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article addresses methodological aspects of research in the social sciences, in particular, the documentary technique. This method occupies a special place among all research methods in the field of social sciences both, because of the extent of documentary sources used by researchers, and because of the difficulties generated by this method, determined by the way of acquiring information and its veracity.

Keywords: *research, methodology, method, documentary technique, social sciences.*

Interesul pentru un nivel de viață decent este specific pentru toate societățile moderne indiferent de regimul politic și de forma de guvernare. Chiar și statele autoritare, care mai puțin sunt preocupate de asigurarea condițiilor de viață a propriilor cetățeni, în scopuri propagandistice își etalează grija față de popor. Teoria și practica administrației publice, indetificată ca o parte componentă a domeniului științelor sociale, are ca obiect de cercetare activitatea autorităților publice din perspectiva gestionării resurselor sociale în elaborarea și implementarea politicilor publice, a fost și rămâne un obiect de cercetare al savanților din diverse unghiuri de vedere.

Indiferent de obiectul de studiu pe care și-l propun cercetătorii, pentru a răspunde la întrebările formulate și a atinge scopul investigației, aceștia au nevoie de informație despre fenomenele și procesele sociale studiate. Cunoașterea științifică a universului se deosebește de cunoașterea comună prin caracterul ei sistemic și exact.

Deși nu există o definiție clară și universal acceptată a tuturor disciplinelor cuprinse în sectorul științelor sociale, se consideră că din acestea fac parte: antropologia, criminologia, demografia, economia, etnologia, geografia, psihologia, psihologia socială, știința politică, științele administrative, științele educației, știința religiei, științe juridice, sociologia, istoria. Științele sociale funcționează în alt mod decât cele ale naturii. Obiectul de studiu îl constituie ființele umane și fenomenele sociale. Obiectul de studiu are conștiința existenței sale, dă un sens actelor sale, este complex, nereproductibil, se pretează la analiza explicativă dar și la analiza comprehensivă [3, p. 14].

Cercetarea de tip comprehensiv constă în înțelegerea acțiunii sociale plecând de la interpretarea sensului acesteia, care nu poate fi atribuit decât motivațiilor actorilor individuali. Interpretarea este un mijloc de cunoaștere subiectivă. Spre deosebire de știința pozitivă, explicarea faptelor sociale este de fapt înțelegerea sensului lor, și acesta nu există decât în funcție de valorile la care se raportează.

Cunoașterea științifică interpretativă constă deci în degajarea ideilor și motivațiilor subiective care ghidează acțiunea. Din punct de vedere comprehensiv, lumea socială este locul intersubiectivității, produsul unei interacțiuni organice și necesare între individ și spațiul căruia îi aparține. În această perspectivă, societatea ca entitate istorică și subiectivă, dar de asemenea observabilă în manifestările ei individuale și structurale, se definește mereu prin înțelegerea individual, particulară, pe care o au actorii sociali despre ea.

Cunoașterea realității sociale se face prin interpretare, singura care permite sesizarea semnificațiilor sensului, semnificației pe care actorii o dau acțiunii lor. Or, problema semnificației este cea a calității. Contrar pozitivismului care vizează enunțarea de „legi” ultime ale lumii sociale, metoda interpretativă este, în primul rând, un mijloc de cunoaștere „obiectivă”. Dacă cunoașterea pozitivă răspunde la întrebarea „de ce”, vizând descoperirea cauzei existenței sau producerii unui

fenomen, comprehensiunea răspunde la întrebarea „cum”, adică înțelegerea resorturilor existenței și producerii acțiunii sociale.

Este metoda interpretării propusă de Max Weber, aproximarea ideal-tipică. Prin acest mijloc euristic, Weber încearcă să asigure „obiectivitatea” unei cunoașteri care rămâne în același timp mereu subiectivă. Metoda științifică este demersul utilizat în orice domeniu al științei[4]. Aceasta înseamnă că dincolo de metodele particulare de cercetare proprii disciplinei, există un demers comun propriu cercetării științifice. Acest demers are același obiectiv: aprofundarea cunoașterii realității. În acest scop, fiecare membru al comunității științifice se angajează să respecte aceleași reguli și procedee, adică același tip – științific – de metodă.

Fundamentele metodei științifice sunt conceptualizarea și experimentul, altfel spus ea implică observarea obiectivă a realității, raționament și verificarea.

Pe planul procedurilor, distingem, în cadrul cercetării în științele sociale, procedurile care vizează măsurarea fenomenelor de cele care permit prelevarea de date necantitative sau puțin măsurabile.

Metodele cantitative vizează măsurarea fenomenului studiat. Măsurile pot fi ordinale, de genul „mai mare decât”, „mai mic decât”, sau numerice care utilizează calcule. Cea mai mare parte a științelor sociale utilizează măsuri: indici, rate, medii, în general instrumente statistice, date cifrate. De exemplu, dacă vrem să cunoaștem evoluția prețurilor de consum în ultimii zece ani, intențiile de vot la viitoarele alegeri, legătura dintre gradul de școlaritate și consumul de droguri, facem apel la metode cantitative [3, p. 14].

Metodele calitative sunt ansamblul de proceduri utilizate pentru a califica un fenomen. Ele vizează înțelegerea realității, a sensului unor fapte, comportamente, a unor declarații. Dacă vrem să cunoaștem stadiile de înțelegere ale unui copil, faptele marcante ale unui deceniu, concepțiile religioase în diferite țări, facem apel la metodele calitative. În general, aceste metode sunt asociate studiului de caz sau analizei unui număr mic de indivizi [3, p. 14].

Obiectivele urmărite și materialele disponibile determină gradul de cuantificare sau demersul mai degrabă calitativ care va fi adoptat. Cifrele nu înseamnă nimic în sine, oricât de exacte sunt, când vrem să măsurăm calitatea unui fenomen și invers, o descriere calitativă oricât de detaliată, este inutilă dacă datele cifrate sunt mai semnificative. Cea ce este important, este de a alege mijloacele cele mai pertinente pentru a aprofunda analiza obiectului de studiu și a cerceta toate dimensiunile lui.

Una din principalele tehnici de cercetare în științele sociale este tehnica documentară care constă în consultarea de documente din care se extrag fapte brute, opinii, concluzii științifice, necesare analizei. Tehnica documentară este instrumentul de colectare a informației cel mai utilizat în științele administrative și politice. Deși este o tehnică clasică, indispensabilă cercetătorului din științele sociale, documentarea nu poate constitui o sursă unică și nu poate suplini celelalte tehnici de investigație [3, p. 17].

Orice document ne oferă, într-un fel sau altul, o imagine asupra populației sau domeniului vizat, este construit sau redactat de oameni într-un anumit context social și este, astfel, marcat atât de personalitatea (subiectivitatea) autorilor lui, cât și de specificitatea prin care recunoaștem epoca respectivă. Se impune să delimităm, în acest sens, ceea ce un document își propune, conservă și trimite în mod efectiv cercetătorilor de mai târziu.

Este vorba de a delimita, în același timp, obiectivele autorilor documentului analizat de obiectivele urmărite de studiul științific, care sunt, de regulă, foarte diferite: cele mai multe documente au fost și sunt elaborate în scopuri economice (pentru a se cunoaște veniturile populației, averea societății), demografice (privind mai ales volumul și structura pe vârste a populației), politice etc., în vederea proiectării dezvoltării sociale și a stabilirii, la nevoie, a capacității de apărare națională și socială [5].

Există numeroase criterii de clasificare a tipurilor de documente și, de aceea, nu putem vorbi de o singură clasificare, în măsură să satisfacă exigențele și opiniile tuturor cercetătorilor. Vom prezenta câteva clasificări în scopul formării unei imagini asupra varietății documentelor care interesează științele sociale. Reunind mai multe criterii într-o singură clasificare, în scopul elaborării unei scheme operaționale, putem reprezenta astfel principalele tipuri de documente care interesează pe orice cercetător al domeniului social.

Arhivele oficiale prezintă o sursă importantă, dar cu dificultăți de utilizare: a) acces limitat, cu referire la personalitatea cercetătorului, aplicarea regimului de secretizare asupra unor documente, programul de funcționare și amplasarea geografică a fondurilor de arhive, b) în al doilea rând, arhivele nu conțin toată informația de care are nevoie cercetătorul; „golurile informaționale” sunt greu de completat ca urmare a caracterului alert al fenomenelor și proceselor sociale „identifi-

cate” dar nearhivate, conform procedurilor stabilite. Din păcate unele documente se pierd sau se disting, iar cele care se păstrează nu sunt totdeauna accesibile cercetătorilor. Pentru cercetătorii fenomenelor sociale curente, în special pentru sociologi, prezintă interes documentele care reflectă cât mai veridic și cât mai profund realitățile prezente [2, p. 12].

Întrucât asemenea dificultăți nu pot fi înlăturate – orice societate are obligația și dreptul legitim să păstreze secretul unor documente importante – echipa sociologică își concentrează atenția pe investigația directă a fenomenelor sociale vizate (observații, anchete etc.) reușind adesea să completeze „zonele albe” din documentarea necesară.

Documentele personale ocupă un loc particular, atât printre sursele de informații sociale, cât și în istoria însăși a investigației sociale. Există două categorii principale de documente personale: a) documente care nu se referă numai la persoana sau familia deținătorului, ci și la întreaga colectivitate sau la asociația din care a făcut parte (ele constituie arhive particulare despre un sat, cartier etc.); b) documente care se referă direct la persoana și familia deținătorului (sunt documentele propriu-zis personale – scrisori, biografii, jurnale personale, memorii etc.). Anumite personalități sau anumiți oameni care au îndeplinit și au jucat anumite roluri în viața socială (într-un sat, într-un oraș sau numai într-un cartier, într-o întreprindere sau instituție etc.) pot deține documente importante pentru realizarea unui studiu social [2, p. 12].

Presă constituie o sursă indispensabilă de date pentru multe ramuri ale socialului, îndeosebi pentru segmentul, politico-administrativ, al opiniei publice și a proceselor socio-culturale, așa cum documentele fotografice și cinematografice sunt indispensabile în studiile de sistematizări și proiectări teritoriale (asupra unor zone, sate sau orașe).

Dacă cercetătorul urmărește să realizeze o amplă analiză a unui proces social (modernizarea ruralului, a agriculturii, transformarea și „modernizarea” mentalităților etc.) de-a lungul unei întregi perioade istorice, el nu se poate lipsi de „documentația literară”, de analizele de „context social și istoric” și de „introspecțiile” – desigur „construite”, dar nu mai puțin semnificative – cuprinse în diferitele lucrări literare consacrate unor asemenea transformări sociale.

Aprecierea unor asemenea documente drept „auxiliare” trebuie privită cu rezervele impuse de obiectivele cercetării și de specificul aspectelor investigate. Există desigur o argumentație teoretică și metodologică generală – aceste documente sunt auxiliare în primul rând în raport cu datele observației și cu cele cuprinse în arhivele oficiale, singurele care au valoare de fapte și de date primare.

Literatura și presa ne oferă analize și interpretări – utile dar insuficiente pentru a satisface exigențele științifice – iar înregistrările foto sau pe benzi magnetice ne oferă date cu funcție ilustrativă, de „suport”, pentru datele observației și pentru informațiile statistice.

În ciuda originii lor primare, (întrucât fotografiile și înregistrările fonetice se fac, de regulă, „pe teren”) aceste documente nu pot suplini pe cele scrise și statistice – adică documentele de „rangul I” pentru investigarea domeniului social.

Utilizând această tehnică, cercetătorul consultă documente din care extrage informație factuală (statistici sau fapte brute de comportament) sau opinii sau concluzii științifice care îi servesc pentru propria argumentație.

Există mai multe categorii de documente care constituie obiectul tehnicii documentare. Publicațiile oficiale sunt documente publicate de autorități (locale, centrale) sau de organismele internaționale. Lucrările sunt cărți sau articole publicate în revistele de specialitate.

În cercetarea administrativă tehnica documentară este, la prima vedere, favorizată, datorită importanței cantitative și a varietății de materiale disponibile (texte legislative și regulamente, documente parlamentare, arhive administrative, rapoarte de comisii, statistici). Faptul că este vorba de surse oficiale, prezintă totuși câteva inconveniențe. În primul rând, publicarea documentelor oficiale nu este de multe ori sistematică, în timp ce arhivele nu sunt disponibile decât după un timp mai scurt sau mai lung. Deși accesul la documente administrative a devenit mai ușor datorită politicii de transparență, totuși, resursele oficiale sunt destul de puțin utilizate de cercetători.

Un alt inconvenient al utilizării de documente oficiale se referă la absența unei necesare distanțări față de realitate. Putem adăuga că referirea la texte este legată de riscul normativității, adică tendința, pentru cercetător de a vedea administrația așa cum ar trebui să fie, și nu cum este ea în mod real. Cum menționa Umberto Eco în lucrarea sa Cum se face o teză de licență: „Dărilor de seamă făcute de alții, fie ele și integrate cu foarte ample citate, nu sunt o sursă: sunt cel mult surse de mână a doua” [1, p. 60], în rapoarte se regăsesc nu atât informații pure, obiective, cât interpretări asupra faptelor, evenimentelor și proceselor redactate prin prisma percepției și viziunilor subiective ale autorului.

Din cele prezentate urmează să rezumăm că tehica documentară este una care asigură fondul cercetării în științele sociale în virtutea unei game vaste de surse primare și secundare. De regulă se consideră că informația achiziționată din aceste surse a fost supusă unor testări din partea mediului academic din domeniul de cercetare și a trecut aprobările de rigoare. Această opinie vine să scuze insuficienta insistență a cercetătorului asupra aprofundării investigațiilor și încrederea exagerată în sursele oficiale. Tendința oficialilor de a prezenta în rapoartele de analiză a politicilor din perspectiva implementării acestora este determinată de dorința subiectivă de a prezenta lucrurile într-o lumină mai optimistă. În acest sens cercetătorul exigent are la dispoziție un set de instrumente sofisticate pe potrivă necesităților de a verifica și a completa informația dobândită prin intermediul tehnicii documentare de cercetare.

BIBLIOGRAFIE

1. Eco Umberto, Cum se face o teză de licență. Disciplinele umanistice. Traducere în limba română George Popescu. Ponrica, 2000, 201p.
2. Miftode, Vasile. Tratat de metodologie sociologică, 2003, Editura Lumen, Iași, 130 p.
3. Mot, Anca, Metodologia cercetării în științele administrative - suport de curs, școala națională de studii politice și administrative, București, f.a.113 p.
4. Вебер, М., Избранные произведения /Перевод с немецкого, Москва: Прогресс, 1990, 808 с.
5. Кузнецов, Игорь, Информация: сбор, защита, анализ. Учебник по информационно-аналитической работе, М., 2001.

PROBLEMA TOLERANȚEI ÎN CONDIȚIILE GLOBALIZĂRII LUMII CONTEMPORANE

THE PROBLEM OF TOLERANCE IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION OF THE CONTEMPORARY WORLD

Petru FURTUNĂ,
doctor în istorie, conferențiar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article elucidates some aspects related to the influence of globalization processes on tolerance in contemporary societies. It is mentioned that the problem of tolerance is, first of all, the way in which people can reach mutual understanding and organize life together, in the conditions of profound differences in social status, interests, opinions, values, beliefs, etc. Post-industrial transformations in different societies do not lead to the solution of social problems and, respectively, do not stimulate the increase of tolerance neither at the national level, nor at the level of the international community.

Keywords: globalization, tolerance, intolerance, ethnic communities, culture, multiculturalism, international relations, interethnic relations.

Formarea culturii toleranței capătă o importanță deosebită în contextul procesului globalizării lumii contemporane, sub influența căruia lumea devine tot mai integră.

Diverse culturi, religii și civilizații interacționau și în trecut, ajungându-se deseori la dușmănie aprigă și intoleranță între ele. Dar acele focare de conflict fiind separate teritorial, rămăneau, într-un fel, de nivel local. Actualmente, însă, torențele comunicaționale, informaționale, financiare și migraționiste au demolat barierele de altă dată, aducând într-un singur spațiu al sociumului mondial diverse culturi și moduri de viață. Intoleranța în aceste condiții generează o puternică tensiune, capabilă să blocheze vitalitatea sistemelor sociale atât la nivel național, cât și internațional.

În același timp, globalizarea demonstrează inepuizabilitatea multitudinii de tradiții socio-culturale, forme de organizare socială și valori ale diverselor comunități. Și această diversitate nu numai că nu scade, dar crește în progresie geometrică, punând la încercare însuși capacitățile omenirii de a regla contradicțiile ce apar pe această bază, de a nu admite transformarea acestora în conflicte și ciocniri de proporții.

Însuși problema toleranței este legată, în primul rând, de faptul, cum oamenii ar putea să-și orânduiască viața în comun în condițiile diferențelor adânci de statut social, interese, opinii, valori, credințe etc. Or, toleranța servește un fel de punte care unește particularul și generalul, unitatea și diversitatea.

Activitatea publică a cetățenilor, acțiunile solidare ale lor, cooperarea eforturilor pentru binele comun, și dialogul constructiv dintre ei este de neimaginat fără o responsabilitate socială reciprocă, care presupune un înalt grad de toleranță. Această responsabilitate se manifestă în recunoașterea și respectarea drepturilor altor oameni și altor culturi.

În Declarația Principiilor Toleranței, proclamată și semnată la 16 noiembrie 1995, se menționează că toleranța este respectul, acceptarea și aprecierea bogăției și diversității culturilor lumii noastre, felurilor noastre de expresie și manierelor de exprimare a calității noastre de ființe umane... Toleranța este armonia în diferențe. Ea nu e doar o obligațiune de ordin etic; ea e, de asemenea, și o necesitate politică și juridică. Toleranța e o virtute care face ca pacea să fie posibilă și care contribuie la înlocuirea culturii războiului cu o cultură a păcii [1].

Toleranța este un fenomen socio-psihologic. Firește, în el se conține și elementul psihologic individual. Există oameni de un tip psihologic deosebit care de la naștere sunt predispuși spre toleranță și înțelegere. Dar, evident că nu această categorie de oameni determină starea toleranței sociale. Rolul principal îl joacă condițiile de existență ale individului, grupului social, ale societății în general și, în sfârșit, al mediului internațional.

Printre condițiile care influențează toleranța, un rol important îi revine tipului de cultură poli-

tică. Unii cercetători chiar vorbesc despre existența a două tipuri de cultură politică – antagoniste: agresivă-intolerantă și tolerantă. Totuși, cu toată lipsa de flexibilitate ale tipurilor de cultură politică, de rând cu elementele stabile, rigide ale acesteia, sunt prezente și elemente, mai mult sau mai puțin flexibile, care asigură capacitatea de adaptare și evoluție a ei [2].

Unul din factorii care determină această flexibilitate a culturii politice îl constituie gradul de satisfacție socială. Nivelul înalt al acesteia contribuie esențial la înrădăcinarea toleranței, cel scăzut, dimpotrivă, o plasează la periferia vieții obștești.

Încă nu demult predomina opinia că modernizarea și dezvoltarea economică a societăților, influențate de procesul globalizării, vor conduce la creșterea bunăstării populației care, la rândul său, dacă nu va lichida tensiunea socială, o va reduce esențial.

Se presupunea că, în consecință, va deveni dominant tipul de comportament tolerant. Această ipoteză, însă, nu se confirmă de practica socială. Evenimentele din ultimul timp au demonstrat fără echivoc că globalizarea și procesele postindustriale legate de ea, în orice caz în formele în care ele derulează astăzi, nu conduc la rezolvarea problemelor sociale și, respectiv, nu stimulează creșterea nivelului toleranței nici în țările dezvoltate, nici în cele în curs de dezvoltare, nici în comunitatea mondială [3].

Problema rezidă nu doar în nivelul înalt de sărăcie și alte calamități sociale, dar și în faptul că relațiile dintre oameni, grupuri sociale, comunitățile național-statale nu devin mai echitabile. În aceasta și constă cauza principală a sporirii ostilităților, care împiedică afirmarea toleranței în societate [4].

O influență negativă asupra nivelului toleranței îl are și fenomenul numit „noua problemă națională”. La baza lui stau proporțiile crescânde ale imigrației originarilor din țările subdezvoltate sau în curs de dezvoltare în regiunea „miliardului de aur”. Astfel de imigrări au avut loc și în trecut. Dar acestea capătă o amploare deosebită în a doua jumătate a sec. XX. Țările-gazdă se isprăveau, mai mult sau mai puțin, cu torențele de imigranți, fie asimilându-i pe noii veniți, fie instituind un control efectiv asupra lor.

În ultimii ani situația a căpătat o nouă calitate. În multe țări au apărut enclave extinse în care noii veniți constituie majoritatea populației. Dar, cel mai important, aceștia nu mai doresc să se adapteze la noul mediu, să însușească limba țării-gazdă, să accepte tradițiile ei, modul de viață, cultura. Această tendință se manifestă, mai ales, atunci când este vorba de imigranții de alte confesiuni, decât cea a localnicilor.

Astfel, în țările-gazdă au început să se constituie minorități naționale conștiente de specificul etnic al lor, interesele lor și posibilitățile de a le promova și apăra prin utilizarea metodelor politice și de altă natură disponibile în noua societate.

S-a amplificat, de asemenea, concurența dintre populația băstinașă și imigranți în sfera micii industrie, comerțului și, mai ales, pe piața tot mai restrânsă a muncii. În consecință, devin tot mai încordate relațiile dintre localnici și „străini”. Deseori, astfel de relații se manifestă prin intoleranță nu numai în viața cotidiană, dar și la nivel social.

Intoleranța față de imigranți continuă să sporească, fapt despre care vorbește întărirea pozițiilor partidelor radicale de dreapta și ale celor șoviniste, care deja au intrat în componența coalițiilor de guvernământ într-o serie de țări ale Europei. Una din formele democratice de contracarare a acestei tendințe periculoase urma să fie ideea și practica multiculturalismului. Multiculturalismul constă în integrare fără asimilare, în posibilitatea și chiar utilitatea existenței paralele a comunităților etnice, care reprezintă culturi diferite.

Principiul de bază al multiculturalismului – coexistența egală a diferitor forme de viață culturală, adică egalitatea minorităților cu majoritatea.

Se poate deosebi două tipuri de multiculturalism: pasiv și activ [6], adică politica atitudinii tolerante față de diversitatea culturală și politica susținerii și dezvoltării active, când statul stimulează separarea cetățenilor în minorități, sprijinindu-le activ, creând în acest scop condiții juridice și materiale favorabile.

În practică, multiculturalismul înseamnă negarea societății integre, în locul ei afirmându-se un conglomerat de comunități cu cetățenie unică. În sistemul multiculturalismului grupul etnic devine subiect al dreptului. De exemplu, ajutorul social se acordă nu unor indivizi în parte, dar anumitor grupuri, evidențiate după criterii etnice și nu numai.

În toate țările promovatoare a politicii multiculturale se înregistrează o creștere sporită a tensiunilor interetnice, xenofobiei și ostilității față de imigranți. După cum menționa un cercetător, „ironia multiculturalismului” constă în faptul că, toleranța la nivelul politicii oficiale conduce la intoleranța majorității populației [7].

În loc de integrare (ca principal scop declarat al multiculturalismului) se răspândește segregarea

benevolă a minorităților și înstrăinarea imigranților. „Multiculturalismul la nivel de țară se transformă într-o segregare accentuată la nivel local” [8].

Identitatea culturală este o condiție necesară pentru existența națiunii, iar multiculturalismul distruge acest fundament. Către anul 2000 această concluzie devine tot mai evidentă și scepticismul vizavi de politica multiculturalismului începe să devină tot mai evident. Încă în anul 2002 prim-ministrul Spaniei José María Aznar declara că multiculturalismul dezbină societatea [9]. Această declarație a premierului spaniol a rămas un mic scandal în istoria politică a Europei și doar în anul 2010 îndoiala în principiile multiculturalismului a intrat în actualitatea vieții politice.

Cancelarul german Angela Merkel, în discursul său de la 18 noiembrie 2010, a declarat deschis despre „eșecul total” al acestei politici, fiindcă comunitățile etno-confesionale locuiesc în Germania „unele lângă altele, dar nu interacționează”. Prim-ministrul Marii Britanii David Cameron, în discursul său din 5 februarie 2011 de la München, a susținut poziția cancelarului german, vorbind deschis despre lipsa la tinerii originari din țările musulmane a unei alte identități decât apartenența la comunitatea lor etnică. Discursul președintelui Franței, Nicola Sarkozy, din 12 februarie a aceluiași an, era, mai curând, nu o critică, ci un manifest de respingere a politicii multiculturalismului. El a declarat că multiculturalismul a eșuat, că a dăunat identităților naționale și că imigranții vor trebui să se integreze în comunitatea națională.

El a adoptat poziții puternice de dreapta și a spus că imigranții trebuie să se integreze în societatea franceză.

„Dacă vii în Franța, trebuie să accepți să te amesteci într-o singură comunitate, care e comunitatea națională, și dacă nu vrei să accepți asta, nu poți să fii binevenit în Franța”, a spus Sarkozy.

„Comunitatea națională franceză nu poate accepta o schimbare în stilul său de viață, în egalitatea între bărbați și femei...în libertatea pentru fete de a merge la școală”, a adăugat acesta, făcând, astfel, o aluzie cât se poate de clară la comunitatea musulmană din Franța [10].

Mai târziu, și alți lideri ai statelor europene au făcut declarații de acest gen.

Totuși, este prematur de a face concluzia că Occidentului (sau, cel puțin, Europa) se dezice de promovarea politicii multiculturalismului. În primul rând, declarațiile contra au fost făcute, în mare parte, de liderii unei singure tabere politice – a conservatorilor, care n-au fost susținuți de liberali și socialiști. Cu atât mai mult, chiar în mediul conservatorilor nu s-a constituit o opinie comună în această privință. În al doilea rând, principiile multiculturalismului fixate în legislație n-au fost anulate și continuă să rămână baza ideologică a politicii oficiale. În al treilea rând (și, probabil, principalul), elitele politice europene nu dispun de un plan și o ideologie de redresare a stării de lucruri. La o parte din elite persistă deziluzia în politica multiculturalismului, dar, totodată, și incertitudinea totală în acțiunile de mai departe.

În relațiile internaționale, spre deosebire de situația din cadrul formațiunilor statale, nu există un centru de dirijare unic, care s-ar sprijini pe mijloace legitime de constrângere. Ordinea mondială este menținută cu ajutorul normelor de drept instituite, tratatelor și înțelegerilor curente. Una din condițiile funcționării normale ale acestora ar fi un nivel necesar de toleranță manifestată de către toți actorii mondiali. Încălcarea acestui principiu conduce, ca regulă, la crize grave, ori chiar la demolarea ordinii mondiale.

Cu cât este mai complex sistemul ordinii mondiale, cu atât este mai mare interesul statelor naționale în stabilitatea lui; perturbările și, mai ales, destrămarea sistemului pot provoca consecințe grave. Respectiv, crește importanța toleranței în relațiile interstatale.

Una din consecințele globalizării o constituie amplificarea contradicției dintre gradul înalt de interdependență ale elementelor sistemului politic mondial și influența factorilor destabilizatori asupra lui. Interdependența este alimentată de procesele globalizării, iar destabilizarea – de aprofundarea decalajului dintre condițiile socio-economice de existență ale statelor dezvoltate și ale celor slab dezvoltate.

Este necesară o restructurare a relațiilor interstatale, care ar fi capabilă să atenueze această contradicție. Însă această restructurare nu are loc. Cu atât mai mult, statele „miliardului de aur”, în primul rând SUA, mizează, în mare parte, pe factorul forței în asigurarea ordinii mondiale. Celelalte state sunt nevoite să caute mijloace pentru a contracara cât mai eficient această presiune a forței. Toate acestea sporesc simțitor pericolul transformării conflictelor interstatale în ciocniri de forță care pot evolua spre o catastrofă globală.

Unul din semnalmentele care demonstrează acest pericol poate fi considerată amplificarea terorismului internațional din ultimii ani.

Astfel, după părerea lui A. Pușcov: „...terorismul pentru lumea islamică reprezintă doar încercarea de-a restabili dreptatea” [11].

Tendința statelor mari de utilizare a metodelor de forță în relațiile interstatale pune sub semnul

întrebării însăși posibilitatea de a realiza o ordine mondială stabilă. Apar temeri că, insula bunăstării relative a statelor "miliardului de aur" poate fi înghițită de oceanul sărăciei și nedreptății. În aceste condiții cultura toleranței capătă o importanță vitală care ar putea să servească drept barieră împotriva alunecării omenirii în prăpastia distrugerii și haosului.

Ar putea oare cultura toleranței să joace acest rol? Un progres rapid în acest sens nu este de așteptat. Dar schimbări pozitive pot avea loc cu siguranță. Pentru aceasta sunt necesare premise juridice și politice favorabile. Printre ele, mișcarea comunității mondiale în direcția unei noi ordini mondiale care ar corespunde realităților noului secol.

Este evident că, omenirea se află pe ruinele vechii ordini mondiale. Încercările de a aplană situația, instituind puterea celui mai puternic și ambițios stat, deprins să-și impună viziunile despre ceea ce este corect și necesar, nu conduc la stabilitatea râvnită, ci doar amplifică haosul.

Este inadmisibil ca globalizarea să se transforme în mijloc de îmbogățire a unor state pe contul altora. În fața comunității mondiale stă sarcina de armonizare a politicilor sociale, care ar minimiza decalajul existent al nivelului și calității vieții, care stimulează migrația în masă a populațiilor. Problema sărăciei și nedreptății mondiale constituie cauza principală a tensiunilor și conflictelor din lume și ea nu are soluții simple și rapide.

În orice caz, conservarea acestei inechități în lumea globalizată este în stare să producă perturbări de proporții. De aceea, abordarea tolerantă a relațiilor dintre civilizații în condițiile globalizării capătă o importanță deosebită. Prezența diferitor comunități istorice, deosebite prin cultura, tradițiile, nivelul de viață, valorile spirituale, stimulează dezvoltarea civilizației mondiale în ansamblu, dar, totodată, generează și multiple contradicții [12].

În perioada „războiului rece”, în condițiile aprigilor confruntări ideologice și politice, contradicțiile dintre civilizații rămăneau în umbră. După sfârșitul „războiului rece” acestea din urmă s-au situat în prim plan, iar globalizarea le-a tensionat și mai mult. Această situație a servit temei pentru unii autori să vorbească, de rind cu S. Huntington, despre conflictul civilizațiilor. Astfel, în monografia „Terorismul: istorie și contemporanietate” se menționează: „Situația actuală de pe planetă se agravează din cauza creșterii în lume a contradicțiilor social-economice și a celor dintre civilizații, a opoziției dintre Nordul dezvoltat și Sudul subdezvoltat” [13].

O astfel de constatare pare a fi exagerată. Dar evenimentele din ultimii ani demonstrează că problema există. Raporturile dintre civilizații sunt, fără îndoială, un factor important al noii ordini mondiale în constituire. Și dacă ele vor evolua nu în spiritul toleranței, ci în albia confruntărilor, atunci prezicerile sinistre ale lui Huntington pot deveni realitate.

Atacurile teroriste din septembrie 2001 din SUA și alte țări Occidentale au demonstrat că potențialul de disperare și nemulțumire, acumulat în regiunile defavorizate ale lumii, este în stare să se transforme în forme acute de fanatism religios, care încearcă să justifice radicalismul prin valorile confesionale tradiționale. Pe de altă parte, reacția firească a populației țărilor supuse atacurilor teroriste, îmbracă forma intoleranței față de alte confesiuni. Nu întâmplător, în multe țări creștine se vorbește despre pericolul extremismului islamic, iar în țările islamice - despre o nouă cruciadă creștină.

În aceste condiții, ar fi necesar, probabil, să vorbim și despre o abordare civilizațională a lumii contemporane, de rând cu cea multiculturalistă, despre care s-a menționat mai sus. Esența ei ar consta nu numai în recunoașterea dreptului la existență a diferitor civilizații, culturi și confesiuni, dar și în elaborarea și implementarea unui set de norme reciproc acceptabile al relațiilor și interacțiunii dintre ele. Or, tendințele de unificare generate de procesul globalizării nu conduc, nici pe departe, la ștergerea deosebirilor dintre civilizații, mai cu seamă ale celor din sferele culturii, modului de viață și comportament. Dimpotrivă, are loc o amplificare vădită a originalității și specificului socio-cultural.

Astfel, procesul globalizării impune necesitatea afirmării culturii toleranței. Dar realizarea acestui deziderat se lovește de o serie de bariere, numărul cărora, în condițiile globalizării, chiar sporește. Suntem nevoiți să constatăm prezența unei contradicții profunde între necesitatea imperativă pentru comunitatea umană de a însuși cultura toleranței și marile obstacole care stau în această cale.

Cheia rezolvării acestei contradicții, atât în teorie, cât și în practica politică, urmează încă a fi găsită.

BIBLIOGRAFIE

1. Декларация принципов толерантности // Первое сентября, 2000, № 66, 16 сентября.
2. Хомяков М. Б. Толерантность как социокультурная проблема. В кн. Толерантность и ненасилие: теория и международный опыт. Екатеринбург, 2000. Ч. 2.
3. Самир Амин. Мондиализация и демократия - противоречия нашей эпохи. В кн. Дилеммы глобализации. Социумы и цивилизации: иллюзии и риски. М., 2002.

4. Алыпсерт У. Этнонационализм в Европе (Пер. с нем.). М., 2000.
5. Схожее определение даёт Чандрани Кукатас для моделей «мягкого» и «жесткого» мультикультурализма. См.: Кукатас Ч. Теоретические основы мультикультурализма // <http://www.polit.ru/article/2007/05/27/multiculturalism/>.
6. Котельников В. Мультикультурализм для Европы: вызов иммиграции // <http://antropotok.archipelag.ru/text/a263.htm>.
7. Паин Э. Закат вульгарного мультикультурализма как возрождение культуры модерна // Россия в глобальной политике, 2001, №2, с. 8-23.
8. <http://www.apn.ru/publications/article27077.htm>
9. <http://www.newsru.com/world/17oct2010/merkel.html>; <http://www.newsru.com/world/06feb2011/kameron.html>; <http://www.newsru.com/world/11feb2011/sarkozy.html>.
10. Россия, безопасность, терроризм (Круглый стол) // Свободная мысль – 21 в. 2001, №12, с. 13.
11. Шахназаров Г. Х. Откровения и заблуждения теории цивилизации. В кн. Георгий Шахназаров. Современная цивилизация и Россия. М., 2003.
12. Терроризм: история и современность / Кофман Б.И. и др. Казань, 2002, с.199.

PROBLEME ACTUALE ALE SISTEMULUI ACTUAL DE REGLEMENTARE A RELAȚIILOR COMERCIALE INTERNAȚIONALE

CURRENT ISSUES OF THE PRESENT SYSTEM OF REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE RELATIONS

Artiom JUCOV,
doctor în științe medicale, conferențiar universitar,
USMF „Nicolae Testemițanu”

SUMMARY

The world trade network has a major impact on economic development. First, all the major problems of the trading system have a negative impact on the economy. Increasing global trade flows intensify the pollution of the globe, amplifying the most current environmental problem - „global warming”. This article is an attempt to delineate and identify the main problems of international trade relations in the context of the COVID-19 pandemic.

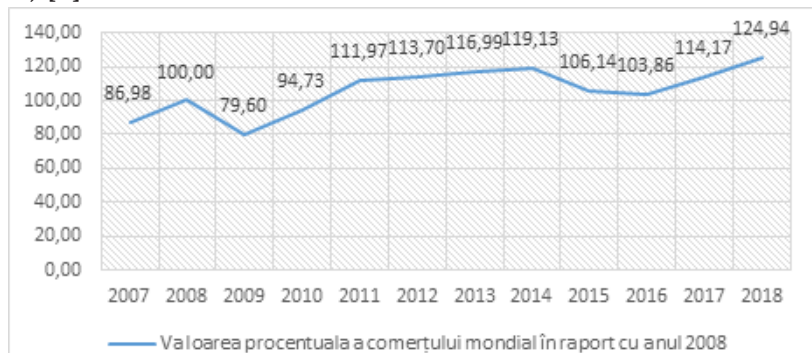
Keywords: *trade relations, regulatory system, COVID-19, world trade, international relations.*

De-a lungul istoriei omenirea susține diferite cursuri economice, teorii ce descriu posibilitatea de îmbogățire și dezvoltare a națiunilor. Prin urmare, sistemul comercial este în continuă schimbare întru încercarea de a elimina punctele slabe existente. În prezent, multilateralismul comercial, a cărui platformă este Organizația Mondială a Comerțului (OMC), traversează o criză profundă, determinată de schimbările structurale de mare amploare care au marcat economia și comerțul mondial în deceniile recente. Printre aceste schimbări, problemele de ordin sistemic generate de deplasarea centrului de greutate a puterii economice în lume înspre țările emergente se răsfrâng la ora actuală cel mai puternic asupra mecanismelor de guvernare ale organizației și, de asemenea, asupra cooperării multilaterale a națiunilor în cadrul acesteia. Noile realități asociate mutațiilor în raportul de forțe din economia mondială îngreuiază, înainte de toate, exercitarea funcției legislative a OMC de for pentru negocieri comerciale multilaterale, având ca finalitate elaborarea de noi reguli comerciale multilaterale și îmbunătățirea celor existente.

De asemenea, în ultimii ani, în relația simbiotică dintre multilateralism și regionalism, intrinsecă sistemului comercial internațional, balanța s-a înclinat în mod vădit în favoarea regionalismului comercial și acordurilor bilaterale preferențiale. După blocarea Rundeii Doha în 2008 – prima rundă de negocieri comerciale multilaterale lansată în cadrul OMC, membrii organizației au recurs într-o măsură crescândă la încheierea de acorduri comerciale preferențiale, ca modalitate de promovare a deschiderii piețelor și de convenire de noi reguli comerciale. În ultimii ani a avut loc o adevărată explozie a agendei comerciale regionale, un număr de membri marcanți ai OMC, precum SUA și UE, inițiind o serie de negocieri pentru încheierea de noi acorduri comerciale preferențiale, regionale și bilaterale. Întrucât ies de sub incidența sistemului comercial multilateral gestionat de OMC și vizează părți substanțiale din PIB-ul și comerțul mondial, aceste aranjamente comerciale preferențiale au repercusiuni importante asupra sistemului comercial în ansamblu și periclitează însăși funcția de negociere a OMC, ca și cea de for pentru stabilirea regulilor comerciale la nivel global.

Să adăugăm la cele de mai sus și constatarea că, în ultimii șapte ani, ritmul de creștere a comerțului mondial a încetinit drastic, sugerând că schimburile comerciale internaționale nu au reușit să-și revină integral după declinul istoric din 2009, continuând să resimtă replicile crizei. Acest context denotă ideea că comerțul cu mărfuri este mai sensibil față de situațiile de criza decât comerțul cu servicii, care a înregistrat o creștere mai mare în această perioadă (125,7%). La rândul său, comerțul cu mărfuri și servicii este un factor catalizator în propagarea crizelor economice, datorită faptului că este influențat și influențează lipsa de lichidități, diminuarea prețurilor ca urmare a descreșterii cererii la nivel mondial, creșterea șomajului, inflației etc. [3].

Figura 1. Evoluția comerțului mondial pe parcursul anilor 2007-2018 în raport cu anul 2008 (procente) [6].



În figura 1. este prezentată evoluția procentuală a comerțului mondial, calculat prin însumarea exportului și importului total la nivel mondial. Per general, această evoluție reprezintă o tendință pozitivă.

Doar comerțul a crescut puțin mai mult decât producția în 2018, după ce a fost de 1,6 ori mai mare în 2017. Cu toate acestea, creșterea comerțului a rămas sub rata medie de 14,97% din 2008 [1].

Figura 2. Abaterea relativă a importurilor mondiale pe parcursul anilor 1980-2018 [7].

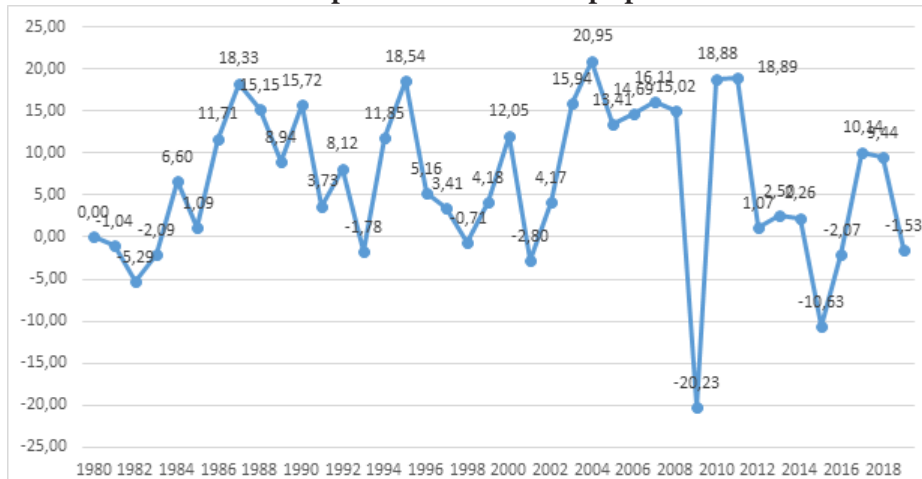


Figura 2 reprezintă evoluția Comerțului mondial în perioada 1980-2018. Acesta a scăzut înainte, de 4 ori masiv după cel de-al Doilea Război Mondial, dar recesiunea din 2008-2009 este cea mai impunătoare. O analiză mai detaliată, pe trimestre, denotă că importurile mondiale au scăzut pentru cel puțin 3 trimestre pe parcursul șocului petrolier din 1974-75, inflația contraproductivă din 1982-83, depresiunea Tech-Wreck din 2001-2002 și criza comercială din 2008-2009. Și anume:

- crizele din 1982 și 2001 au fost relativ blânde, cu o descreștere de maxim -5% în comparație cu anul precedent;

- evenimentul din anii 1970 a fost de două ori mai crud, cu o descreștere de -11%;

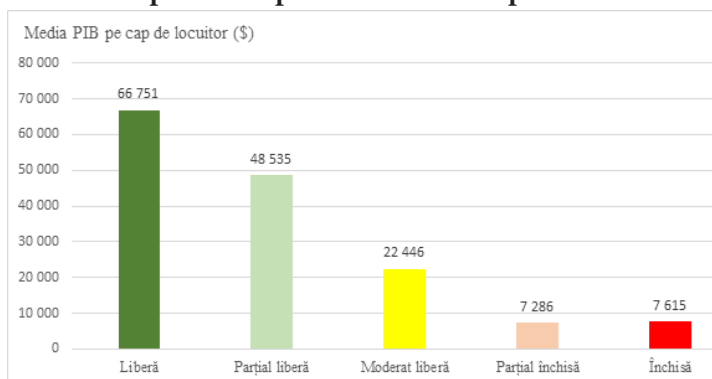
- colapsul comercial este mult mai aspru, cu o descreștere de maxim 20-23%. El nu a durat la fel de mult, în timp, ca marea recesiune din 1930, dar comerțul mondial a scăzut mult mai rapid într-o perioadă mult mai scurtă. Această transmitere rapidă a șocului economic se datorează relațiilor de comerț intense între state [2].

Efectul crizei declanșate de virusul COVID-19 asupra comerțului internațional și economiei globale. Coronavirusul (Covid-19) a apărut în decembrie 2019 în orașul chinez Wuhan, situat în provincia Hubei (China centrală). Răspândirea la nivel mondial a dus la apariția unei pandemii în care Europa a fost în centrul atenției în aprilie 2020. Cu toate acestea, luate individual, Statele Unite au cel mai mare număr de persoane infectate. În Europa, Spania, Italia, Germania și Franța sunt țările cele mai afectate. Pe 14 aprilie, bilanțul oficial al Organizației Mondiale a Sănătății [2] a raportat 117.021 de oameni morți și 1.844.863 de persoane infectate. Răspândirea virusului con-

tinuă să se intensifice în afara Chinei: 1.761.167 de persoane au fost infectate în 195 de țări, în principal în Statele Unite (553.822), Spania (169.496) și Italia (159.516), unde s-au înregistrat 29.308, 3.477 și 3.153 de cazuri noi, comparativ cu ziua precedentă. 113.670 de persoane au murit din cauza virusului din afara Chinei (cu 5.369 mai multe decât cu o zi înainte). Strâns integrată în lanțurile comerciale globale, China, leagănul epidemiei, a devenit un actor economic global important. Într-adevăr, China acum este a doua economie mondială cu o pondere de 15,8% în PIB-ul mondial (calcul efectuat pe baza datelor Băncii Mondiale) și 12,8% în exporturile mondiale de mărfuri (cifre ale Conferinței Națiunilor Unite privind comerțul și dezvoltarea (UNCTAD)). Datorită creșterii exponențiale a numărului de contaminări în alte zone geografice, s-au luat măsuri pentru a răspunde la criza globală fără precedent în materie de sănătate, economică și umană. Cu toate acestea, este încă prematur să măsurăm cu precizie consecințele negative ale pandemiei asupra economiei mondiale. Într-adevăr, rămâne multă incertitudine cu privire la durata și amploarea crizei, precum și la impactul măsurilor luate. Previzuniile FMI (14 aprilie 2020) reprezintă o scădere a creșterii PIB-ului mondial (-3%) mai puțin marcat decât cel al Statelor Unite (-5,9%) și a zonei euro (-7,5%) în 2020.

Mc Kinsey & Oxford Economics [3] au revizuit (3 aprilie 2020) creșterea PIB-ului mondial pentru 2020 în funcție de cele mai bune scenarii la -1,8% și cele mai grave dintre scenarii la -5,7% și creșterea PIB-ului din zona euro la -4,7% și, respectiv, -10,6%. Pentru Statele Unite se prevede că creșterea economică va atinge -2,4% în primul scenariu și -8,7% în al doilea. Unitatea Economist Intelligence (26 martie 2020) anticipează pentru 2020 o contracție a PIB-ului Statelor Unite (-2,8% comparativ cu o estimare anterioară de + 1,7%, Italia (-7% comparativ cu + 0,4%) și Germania (-6,8% față de + 0,9%), care prezintă o recesiune mai accentuată decât Franța (-5% după + 1%). Comisia Europeană (13 martie 2020) a estimat că criza Covid-19 va avea un impact negativ foarte semnificativ asupra UE și a zonei euro și că impactul direct al acesteia, toate canalele luate împreună, au redus creșterea reală a PIB în 2020 până la 2,5 puncte procentuale. Drept urmare, creșterea economică a UE a scăzut sub -1% înainte de a înregistra o revenire substanțială în 2021. În prezent, piețele financiare, cursurile de schimb și cotația prețurilor de marfă sunt din nou supuse unor modificări mari datorate coronavirusului, deși acest impact poate fi de scurtă durată. Contracția cererii chineze a determinat, de asemenea, scăderea prețului mondial al petrolului (petrolului Brent). Întrucât economia europeană este mai strâns legată de China decât economia americană, euro este sub o presiune mai mare decât dolarul. Organizația Mondială a Comerțului (OMC) a avertizat la 8 aprilie, că pandemia Covid-19 ar putea scădea comerțul mondial cu mărfuri cu 32% în 2020, subliniind în același timp „incertitudini ridicate” cu privire la impactul economic al acestei „crize de sănătate fără precedent”. Conform unui alt scenariu optimist, contracția ar putea fi limitată la 13%. În orice caz, va fi „probabil mai mare” decât scăderea observată în perioada de criză financiară globală 2008-2009. Toate continentele vor înregistra o scădere a exporturilor în volume în 2020, care va fi totuși mai marcată pentru America de Nord (scăderea preconizată între 17,1% și 40,9%) și Asia (între 13,5% și 36,2%). Cele mai expuse țări sunt cele mai integrate în lanțurile de valori globale, cum ar fi Mexic, Vietnam și Bangladesh. „Declinul inevitabil al comerțului și producției va avea consecințe dureroase pentru gospodării și întreprinderi”, a declarat Roberto Azevêdo, directorul general al OMC, adăugând că „deciziile luate astăzi vor determina forma recuperării” și perspectivele de creștere globală”. În concluzie, relațiile comerciale strânse dintre țări, precum și criza pandemică fără precedent ar putea afecta comerțul mondial și economia globală mai puternic decât toate recesiunile economice de după cel de-al Doilea Război Mondial.

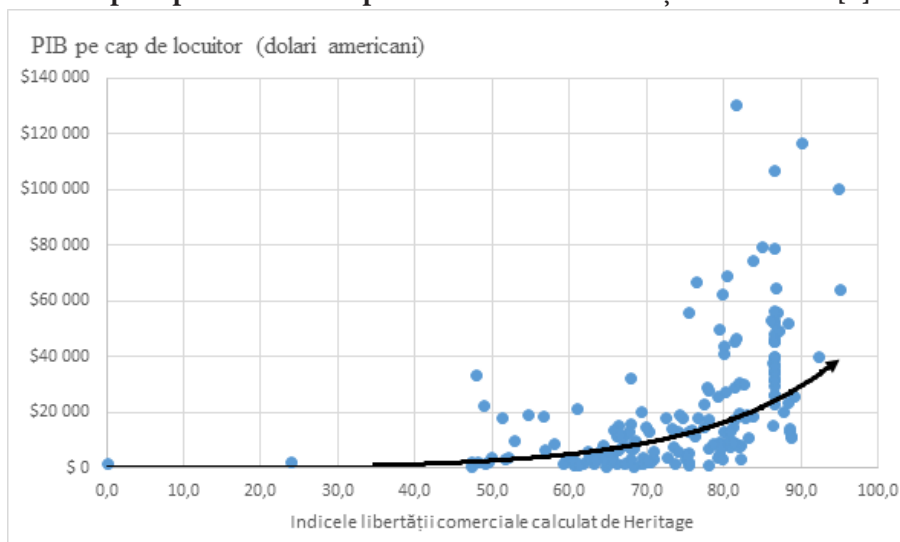
Figura 3. Nivelul de trai raportat la tipul de economie după Indicele libertății economice [5].



Corelația dintre gradul de deschidere al economiilor și nivelul de trai, reprezentat prin PIB-ul pe cap de locuitor, este prezentată în figura 3. În urma analizei acestei figuri se observă o strânsă dependență între nivelul indicelui libertății economice și PIB-ul pe cap de locuitor. Astfel, țările cu un indice mai aproape de 100 au și un nivel de trai mai bun.

Un sub-indicator al indicelui libertății economice este gradul de deschidere al pieței. Multe guverne impun restricții asupra capacității cetățenilor lor de a interacționa liber ca cumpărători sau vânzători pe piața internațională. Restricțiile comerciale se pot manifesta sub formă de tarife, taxe de export, cote comerciale sau interdicții directe. Acestea nu sunt singurele obstacole în calea libertății de comerț, care poate fi îngreunată și de barierele netarifare legate de diverse licențe, stabilirea standardelor și alte acțiuni de reglementare. În plus, având în vedere dezvoltarea lanțurilor de aprovizionare globale și a proceselor de producție transfrontaliere, întreprinderile apreciază din ce în ce mai mult stabilitatea politicii comerciale. Acțiunile guvernamentale capricioase care creează incertitudine cu privire la condițiile comerciale viitoare pot avea astfel un impact negativ asupra libertății comerciale, dincolo de efectul lor economic imediat.

Figura 4. PIB pe cap de locuitor raportat la indicele libertății comerciale [4].



În urma analizei figurii 4. "PIB pe cap de locuitor raportat la gradul de deschidere al comerțului", sub-indicator al indicelui libertății economice (calculat în baza unui eșantion de 183 țări pentru anul 2018) se observă o corelație puternică între nivelul de deschidere a fluxurilor comerciale și nivelul de trai al țărilor. Linia de tendință pozitivă sugerează interdependența puternică existentă între gradul de deschidere al comerțului și produsul intern brut pe cap de locuitor. Gradul în care guvernul împiedică circulația liberă a comerțului exterior are o influență directă asupra capacității unităților economice de a urmări obiectivele lor economice și maximiza productivitatea și bunăstarea. Tarifele, de exemplu, cresc în mod direct prețurile pe care consumatorii locali le plătesc pentru importurile străine, dar de asemenea denaturează stimulentele de producție pentru producătorii locali, determinându-i să producă fie un bun în care lipsește un avantaj comparativ sau mai mult de atât, un bun protejat economic și lipsit de competitivitate. Acest lucru împiedică eficiența economică generală și creșterea economică a statului.

Concluzii. În perioada 2008-2009, comerțul mondial a înregistrat cea mai mare scădere de la începutul secolului XX. Toate cele 104 națiuni, în care OMC raportează evoluția indicatorilor macroeconomici au înregistrat o scădere în importuri și exporturi, sugerând că această criza a fost una sincronizată. Șocul economic s-a transmis într-o perioadă record între state, fapt datorat legăturilor comerciale strânse dintre acestea. Relațiile economice sunt mai ușor de stabilite ca niciodată între state ca rezultat al diminuării tarifelor, barierele comerciale, diminuării costurilor de transport ș.a. Tot asta având efect negativ asupra economiilor pe parcursul crizelor economice, dat fiind faptul că economia reprezintă un sistem integrat în care toate variabilele sunt interdependente. Înțelegerea cauzelor prăbușirii comerțului internațional în 2009 permite statelor să-și ghideze politicile economice. Rețeaua comercială mondială are un impact major asupra dezvoltării economice. În primul rând, toate problemele majore ale sistemului comercial au impact negativ

asupra economiei. Creșterea fluxurilor comerciale la nivel mondial intensifică poluarea globului pământesc, amplificând cea mai actuală problemă de mediu – ”încălzirea globală”. În al doilea rând, comerțul cu mărfuri și servicii este un factor catalizator în propagarea crizelor economice, datorită faptului că influențează lipsa de lichidități, diminuarea prețurilor ca urmare a descreșterii cererii la nivel mondial, creșterea șomajului, inflației etc.

Liberalizarea comerțului internațional are impact pozitiv asupra creșterii economice și dezvoltării statelor. Gradul de deschidere al comerțului ajută masiv la creșterea produsului intern brut, venitului pe cap de locuitor, diminuează prețurile finale ale bunurilor, îmbunătățesc relațiile economice și diplomatice între state, precum și asigură un nivel mai înalt al securității alimentare. Guvernele impun o mare varietate de reglementări și restricții care denaturează sau limitează oportunitățile pentru întreprinderi și consumatori. Politici precum tarifele și cotele care restricționează importurile, chiar și politici precum subvențiile menite să sprijine exporturile, perturbă fluxul natural al comerțului. Astfel de politici cresc în mod arbitrar costurile reduc eficiența și pot înăbuși cercetarea și investițiile care sunt esențiale pentru creștere și dezvoltare.

BIBLIOGRAFIE

1. World Trade Organization, World Trade Statistical Review 2019, 2019.
2. Organizația Mondială a Sănătății. Raportul zilnic privind evoluția COVID-19. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> (accesat la 16.03.2021).
3. McKinsey & Company. Briefing materials. 2020. <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/risk/our%20insights/covid%2019%20implications%20for%20business/covid%2019%20march%2030/covid-19-facts-and-insights-april-3.ashx> (accesat la 16.03.2021).
4. <https://www.heritage.org/index/explore?u=637234962181067701> (accesat la 13.04.2021).
5. <https://www.heritage.org/index/explore?u=637234962181067701> (accesat la 13.04.2021).
6. <https://timeseries.wto.org/> (accesat la 11.04.2021).
7. <https://stats.oecd.org/#> (accesat la 13.04.2021).

EUROPENIZAREA PROCEDURII ADMINISTRATIVE – IMPACTUL, RĂSPUNDEREA PUBLICĂ ȘI CULTURA ORGANIZAȚIONALĂ ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII NAȚIONALE DIN ROMÂNIA

EUROPEANIZATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE - IMPACT, PUBLIC ACCOUNTABILITY AND ORGANIZATIONAL CULTURE IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY IN ROMANIA

Cătălin-Gabriel DONE,
*doctorand, Departamentul de Științe Politice,
Universitatea din Napoli "Federico II", Italia*

SUMMARY

The problem of Europeanization, elaboration and implementation of national security and defense strategies arose in response to the integrative model of policies in this field. This article has a descriptive and normative purpose, trying to synthesize the evaluation from the perspective of non-experimental design without a comparison group and the procedure of Europeanization of national security in Romania. Thus, the concern for developing a coherent and competent administrative framework by reducing the mimetic isomorphism in the field of defense acquires a central role in the configuration of a much more dynamic and transparent process.

Keywords: security, administrative framework, Europeanization, evaluation, Neo-institutionalism, Romania, administrative culture, intelligence, NATO.

Introducere. Ideea europenizării procesului de dezvoltare și implementare a strategiilor naționale de securitate și apărare a devenit o constantă a vieții politice și sociale din spațiul euro-atlantic. Integrarea europeană, precum și aderarea la Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (OTAN) au impus noi realități în contracararea amenințărilor, precum și în design-ul organizațional și cultural al securității. În acest sens, consolidarea factorilor de decizie și a răspunderii publice devine rolul fundamental al instituțiilor statului.

Discuția asupra oportunității reformării sistemului instituțional național, precum și impactul reconfigurării procesului de adoptare și implementare a unor strategii naționale trebuie să pornească de la cuantificarea impactului și a capacității de susținere a principiilor spațiului administrativ european. Astfel, fiabilitatea, transparentizarea, responsabilitatea juridică și eficiența instituțională din domeniul securității și al apărării devin norme ale procesului instituțional și priorități ale actului administrativ.

Fiind un domeniu în care statul își exercită puterile depline, securitatea și apărarea națională beneficiază de o abordare minimalistă a europenizării, adică de o adaptabilitate la politicile UE [4], în timp ce la nivel instituțional se așteaptă o abordare maximală, adică „însușirea practicilor și uzanțelor europene” [9]. Construirea planificării strategice în acest domeniu implică trei factori determinanți: a) resursele umane și instituționale, b) administrația și teoria strategico-tehnică și c) operațiile militare și mijloacele de realizare ale acestora [5]. România, de la aderarea sa la OTAN și UE, a experimentat evoluții diverse la nivelul instituționalizării sistemice a capacității administrative din domeniul apărării, precum și o întărire a conștientizării oportunităților de răspundere publică. Având în vedere faptul că europenizarea poate reprezenta internaționalizarea unor identități noi [2], cultura organizațională a transformat atât sistemul politic (implicit relațiile dintre instituțiile statului), cât și politica (prin modificarea normelor, valorilor și formularea intereselor) [6, p.11].

Cadrul teoretic. Încorporarea unei evaluări neo-instituționale asupra europenizării procedurii administrative din domeniul securității și apărării naționale este extrem de relevantă, mai ales că

monopolul forței coercitive exercitat prin armată, poliție și servicii de intelligence reprezintă nucleul principal al activității statului [3]. Astfel, instituțiile sunt readuse în prim-planul procesului decizional [12, p. 62], devenind actori ai acțiunilor individuale [8]. Din perspectiva acestei abordări este obligatoriu să înțelegem aranjamentele instituționale în dezvoltarea culturii organizaționale a apărării și securității naționale și, totodată, explicarea procesului de planificare strategică, bazându-ne pe design-ul non-experimental.

Dezvoltat ca o metodologie de evaluare, design-ul non-experimental presupune existența unei evaluări a intervențiilor reale, implicând post-testarea și analizarea situației de fapt prin referințe concrete [13, p. 134].

O viziune pentru secolul XXI. La începutul anilor 1990, România se regăsea captivă logicii și experienței totalitare privind elaborarea documentelor strategice din domeniul securității și apărării. Mai mult, efervescențele sociale au impus realități paralele la nivel sistemic – deziderate pro-occidentale la nivel social și o închistare în tradiția comunistă la nivel politic [10]. În această perioadă, poziționarea internațională a României a fost una instabilă [7, p. 93], ceea ce a determinat prelungirea procesului de tranziție spre democratizare, precum și pierderea șansei de reformă reală. Astfel, la nivel macro-sistemic a apărut nu doar o criză identitară, ci și una a normelor juridice care să reflecte separarea puterilor în stat. Dihotomia instituții-lideri politici a reprezentat un proces inspirat din experiența și natura oligarhică de sorginte sovietică, o chestiune problematică prin lipsa instituționalizării relațiilor interinstituționale.

După alegerile din 1996, administrația de dreapta instaurată în România a pornit un amplu proces de reformare a instituțiilor (apărarea și securitatea sunt văzute ca instituții în sine) inspirat din experiența țărilor membre UE și NATO [14, p. 35]. Tranziția de putere a permis deopotrivă portretizarea cadrului legislativ național în sensul europeanizării legislației, a reformei constituționale și stabilirii unei ordini politice și instituționale naționale.

Această nouă ordine impusă de noul aranjament guvernamental a constituit un factor esențial al impunerii culturii organizaționale de tip european, dar în corelație cu gradul de insatisfacție în rândul populației s-a schimbat definitiv identitatea instituțională din România, dar și modul de guvernanță națională.

Planificarea strategică a început prin prevederile Ordonanței de Guvern 52/1998, instituindu-se norme juridice moderne, inspirate de inițiativa Parteneriatului pentru Pace, care promovează documente strategice specifice și termene clare pentru promovarea și însușirea acestora [1, p. 185]. Reforma constituțională din 2003 impune o răspundere instituțională clară, stabilind rolul fiecărei instituții în parte în procesul de elaborare a strategiilor de securitate și apărare. Astfel, introducerea Parlamentului în procesul decizional a reprezentat o noutate în materia răspunderii publice, astfel încât apărarea și securitatea națională devin responsabilitatea executivului¹ și legislativului.

Dreptul Parlamentului de a cenzura, de a adopta sau de a respinge strategiile de securitate națională reprezintă o problemă de aranjament instituțional și constituțional [14, p.39], rolul executivului fiind subminat, chiar dacă responsabilitatea finală a implementării documentelor strategice revine în totalitate Guvernului și Președintelui.²

La nivel european, identitatea instituțională este unua eterogenă, statele membre tinzând să acorde un rol primar OTAN în asigurarea securității și apărării, iar cadrul instituțional slab dezvoltat al PESC și PESA limitează gradul de acțiune comună.

Astfel, evaluând cadrul legislativ național,³ putem observa următoarele aspecte:

a) de la căderea regimului comunist și până în prezent, domeniul apărării și securității naționale a fost supus unui amplu izomorfism mimetic, reprezentând „atracția față de modelele instituționale existente” [11, p. 79] și implementarea acestora pe o structură ideologică și identitară divergentă;

b) responsabilitatea publică a instituțiilor implicare în elaborarea și implementarea strategiilor de securitate și apărare este una difuză, raportul dintre securitate și apărare fiind unul extrem de neclar;

c) raționamentul și ordinea formei de guvernământ din România obligă instituția Președintelui și a Guvernului să elaboreze o strategie națională de securitate și apărare, punând în același timp Parlamentul în posesia dreptului de aprobare sau respingere a documentelor strategice;

¹ Regimul semi-prezidențial al României conferă țării un executiv bicefal format din Guvern și Președinte, în respect față de prevederile deciziei 683/2012 ale Curții Constituționale ale României.

² Conform Constituției României, Președintele este comandantul suprem al forțelor armate.

³ Legea 51/1991, Legea 45/1994, OUG 58/1998, Legea 52/1998, Legea 63/2000, Legea 415/2002, Legea 473/2004, Constituția României.

d) identitatea euro-atlantică este una clară, România rămânând consecventă asumării rolului de generator de securitate în regiune, și respectându-și angajamentele față de partenerii externi;

e) persoana Președintelui și coloratura majorității parlamentare încă joacă un rol esențial în definirea domeniului securității naționale, conducând la introducerea unor soluții instituționale infeciente în domeniul securității și apărării.

Concluzii. Caracterul democratic, deliberativ și pluralist al cadrului administrativ românesc rămâne o constantă a societății românești, reformele succesive impunând modele instituționale compatibile cu normele euro-atlantice. Cu toate acestea, în termeni de performanță, putem sublinia lipsa eficienței actului administrativ din două perspective – a) exercitarea unor presiuni formale asupra cadrului instituțional românesc din interiorul societății nu este una puternică, cultura națională în domeniul securității și apărării fiind una relativ tânără, România fiind tradițional beneficiarul alianțelor la nivel sistemic și b) discreditarea instituției Parlamentului în raport cu exercitarea calității de decident de politică de securitate și apărare slăbesc impactul acestor politici asupra comunității, iar mizele instituționale par a fi simple lupte pentru puterea internă.

Astfel, caracterul democratic al înfăptuirii actului legislativ este unul incontestabil, controlul constituțional și respectarea proporționalității puterii în stat de către corpul instituțional realizându-se în perfectă armonie cu normele internaționale. Cu toate acestea, imperativitatea unor ample reforme legislative, instituționale și chiar sociale se păstrează, România având nevoie de o mai mare coerență a răspunderii instituționale în actul de înfăptuire a legislației în domeniul securității.

BIBLIOGRAFIE

1. Anuța, Costinel. „Strategiile de securitate și apărare națională ale României în perioada 1990-2014”. În *Strategiile de Securitate Națională în spațiul euroatlantic*, ediție de Marian Zulean, 177–225. București, Tritonic, 2015.

2. Börzel, Tanja A., și Thomas Risse. „Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”. În *The Politics of Europeanization*, ediție de Kevin Featherstone și Claudio M. Radaelli, 57–80. Oxford University Press, 2003. <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0003>.

3. Cepik, Marco, și Gustavo Möller. „National Intelligence Systems as Networks: Power Distribution and Organizational Risk in Brazil, Russia, India, China, and South Africa”. *Brazilian Political Science Review* 11 (1). <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700010001>.

4. Featherstone, Kevin. „Introduction: In the Name of ‘Europe’”. În *The Politics of Europeanization*, ediție de Kevin Featherstone și Claudio M. Radaelli, 3–26. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0001>.

5. Gray, Collin. *Modern Strategy*. New York: Oxford University Press, 1999.

6. Ion, Oana-Andreea. „Europenizarea: Un proces, mai multe întrebări”. În *Europenizarea : studii de guvernare și securitate*, ediție de George Anglițoiu, 1–17. București: C.H. Beck, 2015.

7. Joja, Iulia-Sabina. „Reflections on Romania's role conception in national strategic documents 1990-2014: an evolving security understanding”. *Europolity* 9 (1): 89–111, 2015.

8. March, J., și P. Olsen. „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review* 78: 734–49, 1984.

9. Matei, Ani, și Tatiana-Camelia Dogaru. „Reforma procesului politicilor publice naționale sub imboldul europenizării. Modificări realizate în plan instituțional și legislativ în sfera politicilor publice din România”. *Economie teoretică și aplicată* 18 (1): 76–111, 2011.

10. Popescu, Liliana. „A Change of Power in Romania: The Results and Significance of the November 1996 Elections”. *Government and Opposition* 32 (2): 172–86, 1997.

11. Roșca, Ionuț-Octavian. „Analiza comparativă a schimbărilor din comunitățile de intelligence din Statele Unite ale Americii și România post-război rece –perspectiva izomorfismului mimetic”. *Perspective Politice* 12 (1–2): 75–88. 2019.

12. Stăvaru, Ana-Maria. „Evaluarea în condiții de complexitate - o abordare sistemică”. În *Întărirea capacității administrative. Dezvoltarea sistemului național de evaluare a intervențiilor publice în România: design organizațional cultură și capacitate de evaluare*, 61–111. București, Tritonic, 2017.

13. „Evaluarea impactului - de la contrafactual la metode mixte”. În *Evaluarea programelor și politicilor în România. Impact, răspundere publică și cultură organizațională*, ediție de Nicolae Toderaș și Ana-Maria Stăvaru, 117–40. București, Tritonic, 2015.

14. Zulean, Marian. „Elaborarea strategiilor de securitate națională: concepte, metode și tehnici de formulare”. În *Strategiile de Securitate Națională în spațiul euroatlantic*, ediție de Marian Zulean, 13–46. București, Tritonic, 2015.

ROLUL INTERNAȚIONALIZĂRII ÎN DEZVOLTAREA INSTITUȚIILOR DE ÎNVĂȚĂMÂNT SUPERIOR DIN REPUBLICA MOLDOVA

THE ROLE OF INTERNATIONALIZATION IN THE DEVELOPMENT OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Ina MACOVEI,
master în drept,
Academia de Administrare Publică*

*Irina COIALNÎC,
consultant, Direcția cooperare internațională și dezvoltare,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article presents a study of reflections on the role of internationalization in the development of higher education institutions in the Republic of Moldova, developed in order to make students and teachers aware of the importance of academic mobility at European level. Human relations, respectively international relations, are based on both, a personal and national interest. Also, the types of mobility of academic programs are highlighted, which have a steady opportunity for those who are thirsty for books and knowledge.

Keywords: *internationalization, international projects, academic mobility, students, teachers, programs, study of reflections, institutions.*

În prezent procesul de internaționalizare avansează în mod constant, crește în importanță, în diferite forme. Internaționalizarea învățământului superior la nivel național, regional și instituțional reprezintă o strategie care adaugă un aspect multinațional procesului educațional. Procesele de internaționalizare promovează filosofia progresului social și economic prin educație pe tot parcursul vieții și a cercetării, axându-se pe noile orientări în educație ale Uniunii Europene.

Internaționalizarea educației este un concept complex, fiind văzut diferit de către cercetători, lideri instituționali, actori și organizații la nivel regional, național și global. Internaționalizarea nu ar trebui să fie văzută ca un scop în sine, ci mai degrabă ca un mod prin care se dezvoltă calitatea învățământului superior. Jane Knight a definit internaționalizarea educației ca “un proces de integrare a unei dimensiuni internaționale, interculturale sau globale, funcțiile și livrarea de învățământ universitar” [8]. Internaționalizarea este un proces determinat de evoluțiile factorilor politici, economici, culturali și demografici, cu consecințe asupra societății ca ansamblu și inclusiv asupra instituțiilor de învățământ superior. În acest context, internaționalizarea trebuie să țină cont de misiunea instituției, de prioritățile pe care aceasta și le asumă pentru o anumită perioadă de timp, cu atât mai mult cu cât este necesară o abordare care implică toate compartimentele instituționale.

La nivel mondial, majoritatea instituțiilor de învățământ acordă o mare importanță internaționalizării, Europa fiind pe primul loc în această privință, urmată de America de Nord, Orientul Mijlociu și America Latină și Caraibe. De obicei, marile națiuni vorbitoare de limbă engleză oferă cele mai multe servicii legate de internaționalizare, inițiative de învățământ superior și controlează majoritatea programelor, în timp ce veniturile medii din Asia, America Latină și națiunile sărace din lumea în curs de dezvoltare sunt țările „cumpărătoare”, deoarece nu sunt în măsură să răspundă cererii în creștere [6, p. 49].

Managementul strategic instituțional, axat pe internaționalizarea educației și a cercetării,

asigură posibilitatea angajaților Universităților să se familiarizeze cu viziunile responsabililor pentru Zona Europeană de Învățământ Superior, să-și împărtășească propriile experiențe și să disemineze bunele practici achiziționate. Prin intermediul programelor de mobilitate destinate învățământului superior, prin respectarea prevederilor Acordurilor de colaborare, a Memorandum-urilor de înțelegere, a Regulamentului cu privire la mobilitatea academică în învățământul superior, a Codul educației al Republicii Moldova Nr. 152 din 17-07-2014, a angajamentelor asumate de Republica Moldova, urmare aderării la Procesul Bologna, inclusiv prevederile Comunicatului de la Leuven/ Louvain-la-Neuve, a Strategiei de mobilitate 2020 pentru Spațiul European al Învățământului Superior (EHEA), aprobată în 2012, a Convenției Lisabona și a altor acte normative și legislative naționale în vigoare, precum și a directivelor Comisiei Europene, CoE și UNESCO în materie de mobilitate și recunoaștere, Universitățile din Republica Moldova și-au dezvoltat politici proprii de internaționalizare.

În contextul integrării în spațiul european al învățământului superior și cercetării științifice, Academia de Administrare Publică promovează relațiile de colaborare internațională în scopul internaționalizării activităților didactice și de cercetare ca prioritate a învățământului superior autohton în domeniul administrației publice, ținând cont de faptul că profilul funcționarului public de mâine este determinat de calitatea serviciilor prestate, de competitivitatea în plan internațional, de procesul de globalizare și de necesitățile societății [14, p. 2].

Direcțiile de internaționalizare a Academiei de Administrare Publică au în vedere contextul actual național și internațional.

Intensificarea procesului de internaționalizare a Academiei de Administrare Publică este un obiectiv important, care are ca scop creșterea calității învățământului superior și cercetării științifice naționale în domeniul administrației publice, cât și vizibilității externe a Academiei. Iar realizarea acestui obiectiv presupune în mod imperativ corelarea activității la nivelul tuturor subdiviziunilor implicate [14, p. 4-7]. Cea mai populară dimensiune a internaționalizării educației este mobilitatea. Este de remarcat tendința evidentă de creștere masivă a mobilității globale atât a potențialilor studenți, cât și a cadrelor didactice, tendință care pentru Academia de Administrare Publică reprezintă deopotrivă o amenințare (într-o măsură mai mare) și o oportunitate (într-o măsură mai mică). Grație liberalizării regimului de vize și intensificării ofertei educaționale de către universitățile din UE și România, în particular, mii de absolvenți de licee și studenți aleg universitățile din Occident.

De asemenea, universitățile străine își intensifică eforturile în a recruta cele mai bune cadre didactice din România, iar deficitul creat probabil va putea fi acoperit inclusiv prin recrutarea personalului științifico – didactic din Republica Moldova. Totodată, mobilitatea academică efectuată în cadrul programelor de mobilitate europeană reprezintă o oportunitate excelentă atât pentru studenți, cât și pentru cadrele didactice în vederea perfecționării, schimbului de experiență și extinderii colaborărilor cu colegii din țările europene.

Crearea și aderarea la spațiul european pentru învățământul superior depinde de recunoașterea rolului esențial al instituțiilor de învățământ superior. Acestea sunt forța conducătoare în întregul proces. Este necesar ca politica de internaționalizare să ia în considerare: importanța crucială a personalului didactic cu experiență internațională, oportunități lingvistice reale (aceasta solicită abolirea oricărei legi/ prevederi care ar interzice predarea într-o limbă străină și oferirea anumitor cursuri în limbile de largă circulație); nevoia de a oferi tuturor studenților posibilitatea de a obține un număr de credite de limbi străine, fără deosebire de specializare; calitatea bună și informarea studenților privind oportunitățile de studiu în străinătate.

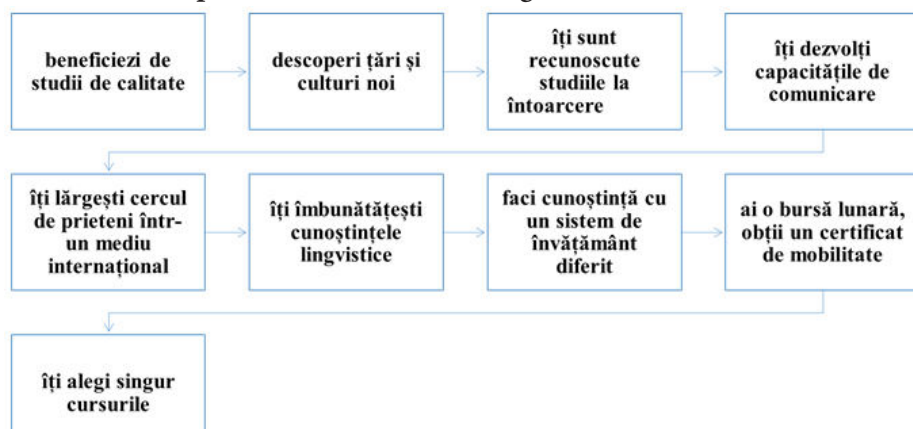
Politicile Republicii Moldova în domeniul învățământului și, mai ales, din învățământul superior urmează a fi orientate spre armonizarea cu cele ale altor țări din aceeași regiune sau din regiuni conexe datorită internaționalizării educației.

Oportunități pentru promovarea mobilității academice sunt oferite Republicii Moldova în special în baza Protocoalelor de colaborare bilaterală semnate de Ministerul Educației cu Ministere omoloage din alte țări în cadrul programelor Consiliul Europei, Uniunii Europene, Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud - Est, Guvernele unor state cum ar fi România, Franța, Germania, Republica Italia, Cehia, Polonia, SUA, precum și organizații neguvernamentale din alte țări.

În temeiul acestor programe tinerii din Republica Moldova se încadrează în diferite programe educaționale care prevăd: studii superioare complete, realizarea unui an academic, semestru sau un număr de luni burse în universitățile din Europa, CSI și SUA.

Beneficiile pentru studentul care are ca scop de a merge în mobilitate sunt:

Figura 1. Beneficiile pentru studentul care merge în mobilitate



Sursa: elaborat de autor în baza Regulamentului privind organizarea mobilității academice, Academia de Administrare Publică

Există mai multe tipuri de programe de mobilitate, care oferă sprijin/ bursă atât studenților, cât și cadrelor didactice. Putem enumera următoarele programe de mobilitate: Program de mobilitate Fulbright (FFDP), Erasmus+ și Mevlana, sunt programele de care AAP a beneficiat și beneficiază în continuare. În cadrul acestor programe se oferă bursă/ diurnă, cazare și transport, aceasta depinde de tipul programului de mobilitate. Doar în cazul mobilităților pe baza Acordurilor de Cooperare, unde se stipulează, că cazarea este oferită de instituția gazdă, transportul este oferit de instituția de origine, dar bursa/ diurna este pe contul studentului.

Programul Fulbright de dezvoltare a cadrelor didactice (FFDP). Acesta oferă instructorilor universitari din Moldova training-uri în domeniul elaborării curriculumului și metodelor de predare. De acest grant, din partea Academiei au beneficiat 3 profesori. Pe parcursul programului în Statele Unite, profesorii au participat și asistat la ore, de asemenea, au frecventat diverse evenimente profesionale. Până și în prezent, participanții colaborează cu mentorii academici de la universitățile-gazdă din SUA pentru a elabora noi cursuri în domeniul lor de studii, adunând materialele didactice noi și împărțind practica de predare din Moldova cu cadrele didactice și studenții din SUA.

Erasmus +, atât pentru cadre didactice, cât și pentru studenți. În aceeași ordine de idei, Academia de Administrare Publică a fost și este implicată activ în acest program, pentru ambele categorii. De acest grant, din partea Academiei au beneficiat 3 profesori, unde au ținut lecții la Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA) din București, România, 2 foști studenți ai Academiei s-au aflat în mobilitate la SNSPA. În schimb, de la instituția sus menționată, la Academia s-a aflat în mobilitate Președintele Senatului universității; un lector universitar și o doctorandă de la Departamentul de Relații internaționale.

Un efort mare a fost întreprins prin a obține mobilitate în cadrul programului Mevlana de la Universitatea din Karabuk, Turcia, cu care avem Acord de Cooperare din 2015, pe o perioadă nedeterminată. Până în final, mobilitatea a fost obținută, dar din cauza pandemiei globale, a fost anulată până în toamna anului 2021.

Din cauza Covid19, care a stopat pe o perioadă mobilitățile din cadrul programelor sus menționate, la momentul de față, dispunem de alte mobilități, anume acele pe baza Acordurilor de Cooperare încheiate între instituții:

Tabelul 1. Mobilitățile Academiei de Administrare Publică, anul de studii 2020-2021.

Denumirea universității	Numărul de studenți aflați în mobilitate
Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca, România	2 studenți
Universitatea „Adam Mickiewicz” din Poznan, Polonia	3 studenți
Universitatea de Economie de Stat din Ural, Rusia	1 student

Sursa: elaborat de autor în baza raportului de activitate a Direcției cooperare internațională și dezvoltare, Academia de Administrare Publică.

Pentru următorul an de studiu, se mai preconizează în jur de 10 mobilități atât cu instituțiile sus menționate, dar și cu alte instituții cu care avem încheiate Acorduri de Cooperare.

O creștere continuă a mobilității intra-europene (schimburi academice) presupune un efort puternic din partea Direcției Cooperare internațională și dezvoltare din cadrul Academiei de Administrare Publică, în scopul consolidării și lărgirii acordurilor interinstituționale, fapt care va asigura recunoașterea perioadelor de studii și a creditelor obținute în străinătate. Acest aspect de asemenea implică o aplicare coerentă a ECTS pe întreg teritoriul Spațiului European al Învățământului Superior.

Concluzii. Unul din obiectivele de bază ale internaționalizării acasă este de a oferi studenților acea experiență academică care îi determină să dobândească cunoștințele și abilitățile necesare într-o lume globalizată și să îi educe în spiritul civic al unei societăți democratice la nivel global.

Într-o universitate internaționalizată, absolvenții ar trebui să înțeleagă și să își internalizeze atât propria lor cultură, dar să demonstreze simultan flexibilitate, gândire critică și viziune comparativă a culturii lor într-un context global al problemelor, proceselor și sistemelor, să comunice și să interacționeze în limba maternă, dar și în limbi străine, să demonstreze un interes pentru implicarea personală în contexte globale și interculturale.

În afara aspectelor legate de deschiderea spre o lume globalizată, o curriculă modernă implică și un nivel ridicat de comunicare cu stakeholderii relevanți din comunitate. În rândul reprezentanților stakeholderilor, universitățile implică în cele mai multe din cazuri companiile multinaționale, instituții locale și străine de cercetare, asociații profesionale, de cele mai multe ori afiliate rețelelor internaționale pe diferite arii de specializare. Alături de cadrele didactice, ei sunt în măsură să aducă îmbunătățiri curriculei și să integreze dimensiunea internațională în conținutul procesului de educație și training. Un mijloc tot mai popular de reformare a curriculei îl reprezintă și dezvoltarea de parteneriate și acordurile de schimburi cooperative, între care se remarcă programele în cotutelă și cu dublă certificare.

Internaționalizarea Academiei de Administrare Publică va spori reputația instituției, va crește valoarea mărcii sale, va atrage investițiile și va conduce la consolidarea legăturilor economice internaționale cu țările partenere.

BIBLIOGRAFIE

1. Altbach, PG., Knight, J., "The Internationalization of higher education: Motivations and realities", Boston College Center for International Higher Education, 2007.
2. Barrow, C. W. et al.: Globalization, Trade Liberalization and higher Education in North America, 2003.
3. Convenția Instituțiilor de Învățământ Superior din Europa, Salamanca 29-30 martie 2001.
4. Chan, WW., Dimmock.C., "The Internationalization of universities: Globalist, internationalist and translocalist models", Journal of Research in International Education, vol/issue: 7(2), pp. 184-204, 2008.
5. Hayden, MC., Thompson, J., Williams, G., "Student perceptions of international education: A comparison by course of study undertaken", Journal of Research in International Education, vol/issue: 2 (2), pp. 205-232, 2003.
6. Institutul de Politici Publice, Autor: Evlampie Donos, doctor în drept: Studiu - Promovarea mobilității studenților și a cadrelor didactice.
7. Jaschik, S., "International winners and losers", 2012. <http://www.insidehighered.com/news/2012/03/15/educators-consider-who-benefits-internationalization>.
8. Knight, J., "Internationalization: Elements and checkpoints", Research Monograph, no. 7, Ottawa, Canada. Canadian Bureau for International Education, 1994.
9. Knight, J., Hans, de Wit., "Internationalization of higher education in Asia Pacific countries", Amsterdam: European Association for Internationalization Education Publications, 1997.
10. Knight, J., "Higher education in turmoil: The changing world of internationalization", Boston College Centre for International higher Education & Sense Publishers, 2008.
11. Knight, J., "Internationalization brings important benefits as well as risks", International Higher Education, 2007.
12. Kreber, C., "Different Perspectives on Internationalization in Higher Education", New Directions for Teaching and Learning, vol. 118, pp. 1-14, 2009. KNIGHT, Jane. Higher Education in Turmoil. The Changing World of Internationalization. Rotterdam: Sense Publishers, 2008, p. 21.

13. Strategia de internaționalizare a învățământului superior și cercetării pentru anii 2019-2025 a Republicii Moldova.

14. Strategia de Internaționalizare Instituțională a Academiei de Administrare Publică pentru perioada 2021-2027.

15. Site-ul Ministerului Educației, Tineretului și Sportului al Republicii Moldova. <http://www.edu.md>.

REPUBLICA MOLDOVA ȘI COLABORAREA CU NATO – ARGUMENT FORTE PENTRU INTEGRAREA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND COLLABORATION WITH NATO - A STRONG ARGUMENT FOR INTEGRATION INTO THE EUROPEAN UNION

*Dana PAIU,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Under the geopolitical matrix: Romania, the Republic of Moldova, Ukraine, the Moldovan state must focus its efforts not on the Eastern vector, as some politicians in Chisinau would like, but on the Western vector, amplifying the processes of cooperation and integration into the European Union and the North Atlantic Treaty Organization. Obviously, NATO membership is not a sine-qua-non condition for European integration, but in the case of the Republic of Moldova, as in the case of Ukraine, this relationship with NATO is vital and must be deepened and finalized within the structures of NATO.

Keywords: *geopolitical matrix, accession, the North Atlantic Treaty Organization, integration, European Union, vector, neutrality.*

Marcați de matricea geopolitică care include România, Republica Moldova, Ucraina, statul moldovenesc trebuie să-și concentreze eforturile nu pe vectorul estic, cum doresc unii politicieni de la Chișinău, ci pe vectorul vestic, amplificând procesele de cooperare și integrare în Uniunea Europeană și NATO. În acest sens se expune filosoful Ludmila Roșca care afirmă: „...Integrarea Europeană a statului național presupune parcurgerea integrală a procesului de europenizare.” [7, p. 206] Urmează să conștientizăm faptul că aderarea la NATO nu este o condiție obligatorie pentru a fi acceptat în UE ca membru cu drepturi depline, dar aderarea în sine este un argument serios în favoarea acceptării în UE.

În cazul Republicii Moldova, unde politicienii insistă pe recunoașterea neutralității, există o problemă cu extinderea NATO. Problema este cu atât mai complicată cu cât România este membru deplin NATO, iar Ucraina tinde din toate puterile să devină membru, rămânerea în stare de neutralitate a Republicii Moldova, între două puteri NATO este o problemă și poate avea consecințe nefaste pentru politica externă a statului moldovenesc. Matricea geopolitică: România, Republica Moldova, Ucraina impune o abordare consecventă a problemei de aderare la NATO a Republicii Moldova [3, 140-145].

Extinderea NATO este benefică pentru Republica Moldova, deoarece criteriile de aderare la NATO sunt de nuanță politică în primul rând, și militară în al doilea rând. Spre exemplu, NATO optează pentru: un sistem politic democratic și funcțional; pentru economia de piață; pentru controlul civil asupra armatei; pentru respectarea minorităților, conform principiilor OSCE; pentru rezolvarea problemelor cu vecinii pe cale pașnică ș.a. Însă, tot aici, trebuie să subliniem faptul că este posibilă și o evoluție negativă a lucrurilor, deoarece relațiile de extindere și acceptare a acestei extinderi sunt condiționate de evoluția problemelor interne, de felul cum percepe populația aceste apropieri de UE și NATO. Dacă în interiorul țării se duce o politică anti Europa, anti NATO, este posibil ca în viitor să ne confruntăm cu o izolare externă, în cazul Republicii Moldova acest lucru este foarte real, deoarece suntem un stat instabil, cu un sistem politic fragil și e foarte greu de a elabora strategii pe termen lung. Fiind un generator de insecuritate socială, politică, militară – Republica Moldova se poate pomeni într-o izolare externă, fapt confirmat de guvernarea socialistă și a ex-președintelui Igor Dodon [13].

Pe de altă parte, Republica Moldova este o platformă de extindere a instabilității din Est, deoarece hotarele cu Ucraina sunt greu de controlat și ușor de penetrat. Emigranți din Asia, din statele CSI, trec ilegal această frontieră, mizând să ajungă în spațiul european. Pe când UE își propune să reducă barierele interne și concomitent să fortifice hotarele externe ale Uniunii, securizându-le la maximum. Interesul Republicii Moldova rezidă în faptul că poate utiliza instrumentele regionale de gestionare a problemelor cu care se confruntă: instabilitatea politică, instabilitatea social-economică, separatism, crima organizată ș.a. Cooperarea cu NATO nu este o garanție că primești pe tîpsie securitatea. Republica Moldova este un stat neutru și ca să fie aproape de NATO, trebuie să demonstreze că are instrumente tari ale puterii: diplomatică, informațională, militară, economică, socială și că poate gestiona riscurile și amenințările la adresa securității naționale. Subliniim faptul că prin colaborarea cu Alianța Nord-Atlantică, putem moderniza sistemul de securitate, intenție ce va demonstra dorința Republicii Moldova de cooperare, atingându-se scopul final al politicii externe – asocierea cu UE. Istoricul cooperării cu NATO debutează cu aderarea Republicii Moldova la Parteneriatul pentru Pace care a cunoscut câteva etape distincte ce s-au desfășurat într-un timp îndelungat din motive obiective.

Prima etapă se deschide odată cu semnarea la 16 martie 1994, a documentului-cadru a Programului Parteneriatul pentru Pace în care Republica Moldova era a douăsprezecea țară semnatară a acestui document și a doua țară din CSI, după Ucraina [9]. Etapa a doua a fost constituită din redactarea documentului de elaborare a Programului Individual de Parteneriat, compus din următoarele domenii: controlul asupra armamentelor și dezarmării; protecția civilă; prevenirea și soluționarea situațiilor de criză; planificarea și desfășurarea în comun a operațiilor de menținere a păcii; pregătirea cadrelor; alte diverse aspecte de activitate militară [16]. În etapa a treia, la 16 decembrie 1997, a fost instituită Comisia Republicii Moldova pe lângă NATO și extinsă colaborarea în domeniul științific [11]. La 28 iunie 2001, Republica Moldova a semnat Memorandumul de Înțelegere cu Organizația NATO pentru Menținere și Aprovizionare, privind colaborarea în domeniul logistic [12]. Cooperarea NATO și Republica Moldova s-a făcut și se face pe următoarele paliere sau să le numim domenii-cheie:

1. Apărare și securitate – în cadrul acestui domeniu se desfășoară Acțiuni de consolidare, capacități de apărare și securitate aferentă (CCASA);
2. Interoperabilitatea – care oferă Republicii Moldova programe ce vizează dezvoltarea interoperabilității cu forțele NATO și consolidarea aptitudinilor necesare pentru participarea la operații de menținere a păcii, conduse de NATO;
3. Programul de întărire a educației apărării (PIEA);
4. Programul de consolidare a integrității sectorului de securitate și apărare;
5. Susținerea autorităților publice prin: fondul pentru distrugerea pesticidelor; pregătirea civilă pentru reacționarea la dezastrele naturale; distrugerea minelor antipersonală; știința pentru Pace și Securitate (SPS) în care sunt antrenați oameni de știință și experți din R. Moldova;
6. Susținerea societății civile și mass-media pentru consolidarea democrației și dezvoltarea diplomației populare. Și tot în cadrul acestui program este promovată implementarea Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate a Națiunilor Unite, privind femeile, pacea și securitatea.

Precizăm că în cadrul Programului SPS, Republica Moldova a prezentat până în 2018, treizeci de proiecte de cercetare – dezvoltare, care au atins un volum de finanțare de 2,1 milioane de euro: „Analizând spectrul cooperării Republicii Moldova – NATO, devine relevant dezideratul extinderii pe multiple planuri a activității NATO, organizație inițial concepută cu caracter politic și militar” [4, p. 16]. În baza Memorandumului de Înțelegere cu Organizația NATO pentru Menținere și Aprovizionare, în 2002 s-a format un fond special pentru distrugerea unui lot de mine antipersonal și a armamentului expirat din dotarea Armatei Naționale. Un alt proiect este cel legat de distrugerea stocurilor de pesticide interzise și inutilizabile, proiect care a cunoscut două faze: 1. nimicirea pesticidelor depozitate și cunoscute, document semnat la 12 mai 2006 la Bruxelles; 2. lichidarea pesticidelor necunoscute, proiect finalizat. La 22 iunie 2011 a fost semnat un nou Acord care prevedea distrugerea pesticidelor și produselor chimice periculoase din Republica Moldova.

Planul Individual de Acțiuni a Parteneriatului Republica Moldova – NATO a fost semnat la 24 mai 2006 [10]. Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republicii Moldova a fost preconizat pentru o perioadă de doi ani, revizuit și adoptat în luna august 2010, cuprinzând următoarele direcții de cooperare: pregătirea documentelor strategice pentru reformare; planificarea bugetului apărării și consolidarea instruirii și educației militare în Republica Moldova. În paralel, un alt obiectiv al colaborării cu NATO a fost dezvoltarea capacităților Batalionului 22 de Menținere a Păcii, pentru a conlucra cu forțele țărilor NATO în operațiuni de menținere a păcii. Unul din

scopuri a fost și elaborarea unui nou program de pregătire a forțelor armate și de participare sistematică la exercițiile militare a Programului PpP.

În acest context, vom menționa aspectul privind participarea Republicii Moldova în perioada 2003-2008 la operațiunile de post conflict din Irak, unde a fost implicat un efectiv de 107 militari. În același context, se înscrie participarea ostașilor moldoveni la misiunile ONU din Afganistan. Începând cu 8 martie 2014, 41 de militari moldoveni au fost implicați în misiunile de menținere a păcii Kfor în Kosovo. Republica Moldova a avut susținere din partea NATO la lichidarea consecințelor înghetușurilor din anul 2000 și a inundațiilor din anul 2008 și 2010.

Cea mai recentă colaborare a Republicii Moldova cu NATO ține de inaugurarea unei noi capacități de răspuns la incidentele cibernetice pentru forțele armate moldovenești, care a fost realizată în cadrul Programului NATO Știință pentru Pace și Securitate (SPS) și în cooperare cu Agenția NATO de Informare și Comunicare (NCIA) printr-un proiect multianual [14].

Relația R. Moldova cu NATO vizavi de Transnistria este una paradoxală [6, p. 6-7]. Fiind o zonă de conflict, NATO nu are dreptul să se implice direct iar conducerea politică a R. Moldovei nu este în stare să gestioneze acest conflict care s-a transformat într-unul latent, pe o durată de mai multe zeci de ani: „Majoritatea guvernărilor statului Republica Moldova, în viziunea noastră, au calificativul de proastă guvernare, mai ales în ceea ce privește securitatea. Vreme de 23 de ani nici o guvernare nu a avut responsabilitatea de a aduce la cunoștința populației măcar elementele costuri și beneficii presupuse de o eventuală aderare la NATO” [5, p. 43]. E și firească această abordare când aderarea Moldovei poate duce la modificarea frontierei NATO cu cel mult 300 km spre est, dar marele câștig se obține în primul rând în plan politic, când încă un stat din fostul imperiu sovietic acceptă să facă parte componentă din puternica alianță. De fapt confruntarea virtuală dintre est și vest se produce pe o fâșie îngustă de pământ numită Transnistria anume din aceste considerente. E o veșnică confruntare dintre nou și vechi, dintre ieri și azi, dintre capitalism și neo imperialismul rusesc. Federația Rusă are nevoie de Transnistria ca de un bastion de avangardă împotriva NATO, împotriva intențiilor Ucrainei de a adera la NATO și UE și în acest scop sacrifică integritatea teritorială a RM, autoritatea diplomatică a Rusiei care încalcă prevederile semnate la Istanbul în anul 1999 [15, p. 56-57], precum și deciziile OSCE referitor la regiunea transnistreană. Iar în rezultat, eforturile RM de aderare la UE sunt blocate și sabotate prin influență politică. Constatăm cu regret că situația Republicii Moldova nu se schimbă odată cu schimbarea guvernărilor. Situația tensionată din regiune, îndeosebi războiul din Estul Ucrainei, obligă conducerea politică a Republicii Moldova să caute variante noi de relații cu NATO și Uniunea Europeană ca o cheazășie a perpetuării păcii și stabilității în această zonă. Conștientizarea acestui fapt se face cu întârziere, dar indiscutabil ca o necesitate.

Parcursul istoric al acestor relații grafic se poate reprezenta printr-o linie cu un parcurs nesigur, pe alocuri sinusoidal, în funcție de preferințele politice ale guvernărilor care s-au succedat. Unele au tins spre est, un drum mai cunoscut și parcurs de multe ori, altele au preferat vestul ca o garanție a progresului și veritabilei abordări democratice a parcursului european.

Relațiile Republicii Moldova cu NATO, fondate la începutul anilor '90, urmau să fie aprofundate, dar s-au ciocnit de un obstacol – neutralitatea Republicii Moldova. Unii politicieni din R. Moldova nu aveau apăsarea de NATO, invocând prin argumentul neutralității imposibilitatea cooperării Cu Alianța Nord-Atlantică. În explicația Curții Constituționale a Republicii Moldova, nr. 14 din 02 mai 2017 cu privire la interpretarea art. 11 din Constituție, referitor la Neutralitatea permanentă se constată că se acceptă: „participarea Republicii Moldova la sisteme colective de securitate, asemenea sistemului de securitate al Națiunilor Unite, operațiuni de menținere a păcii, operațiuni umanitare etc., care ar impune sancțiuni colective împotriva agresorilor și infractorilor de drept internațional, nu este în contradicție cu statutul de neutralitate” [1]. Deschiderea la 8 decembrie 2017 la Chișinău a Biroului de legătură NATO este o dovadă certă a susținerii pe care o oferă partenerii externi Republicii Moldova și creșterii importanței strategice și geostrategice a Republicii Moldova în plan regional. Și după cum afirmă autorii cărții „Politica externă a Republicii Moldova”, Svetlana Cebotari și Gheorghe Căldare, pentru Moldova: „calitatea de membru al NATO este unica opțiune eficientă și actuală de asigurare a securității naționale a Republicii Moldova. Eventuala integrare în Alianță va servi drept o etapă intermediară de dezvoltare, care prin apropierea Moldovei de statele occidentale va facilita considerabil integrarea europeană” [2, p. 301].

În concluzie: cooperarea Republicii Moldova cu NATO indiscutabil este un argument forte pentru facilitarea drumului de aderare și integrare în Uniunea Europeană. Republica Moldova este obligată să parcurgă acest drum, fie chiar și cu pași mici, dar cu speranța că va ajunge la destinația preconizată. Noua guvernare de la Chișinău va fortifica eforturile de soluționare a

conflictului transnistrean prin implicarea opiniei publice mondiale și printr-o politică internă bine echilibrată. Doar prin implementarea obiectivelor menționate se va obține aderarea mult dorită, inclusiv ținând cont că: „a venit timpul ca reprezentanții tuturor generațiilor societății moldovenești să mediteze asupra întrebării: ce vom lăsa după noi, ce sistem valoric vom transmite urmașilor noștri?” [8, p. 291].

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 736 din 13.09.2017 cu privire la Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO pentru anii 2017-2019. http://www.mfa.gov.md/img/docs/2017-2019_ipap_ro.pdf (accesat la 07.04.2021).
2. Cebotari Svetlana, Gheorghe Căldare. Politica externă a Republicii Moldova: Note de curs. Chișinău: CEP USM, 2018, 370 p.
3. Paiu Dana, European integration of the Republic of Moldova: geopolitical realities // International Relations Plus – Scientific-practical journal, No. 2 (18), Chisinau, 2020.
4. Serotilă Igor, Mârzac Elena. Cooperarea multiaspectuală dintre Organizația Tratatului Atlanticului de Nord și Republica Moldova. În: Akademos. Revistă de știință, inovare, cultură și artă, nr. 3(50). Chișinău: Academia de Științe a Moldovei, 2018, 184 pag.
5. Țurcanu Mihai. Republica Moldova și opțiunile de securitate în urma noilor provocări la adresa securității regionale. În: Revista Militară. Studii de securitate și apărare, nr. 1(11). Chișinău, 2014, p. 35-44.
6. Grecu Mihai, Țăranu Anatol. Trupele ruse în Republica Moldova (culegere de documente și materiale). Chișinău: Grupul Editorial Litera, 2004, 872 p.
7. Roșca Ludmila, Filosofia Integrării Europene: Curs universitar, IRIM, Tipografia „Print-Caro”. Chișinău, 2017, 312 p. ISBN 978-9975-56-449-6.
8. Roșca Ludmila, Știința Politică, Centrul editorial al UASM. – Chișinău, 2005, 310 p.
9. <https://mfa.gov.md/ro/content/parteneriatul-pentru-pace-ppp> (accesat la 07.04.2021).
10. <https://mfa.gov.md/ro/content/relatiile-republica-moldova-nato> (accesat la 02.04.2021).
11. https://ro.wikipedia.org/wiki/Rela%C8%9Biile_dintre_Republica_Moldova_%C8%99i_NATO (accesat la 08.04.2021).
12. <https://belgia.mfa.gov.md/ro/content/cooperarea-cu-nato> (accesat la 02.04.2021).
13. <https://moldova.europalibera.org/a/30147811.html> (accesat la 03.04.2021).
14. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_180758.htm?selectedLocale=en (accesat la 02.04.2021).
15. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf> (accesat la 05.04.2021).
16. <http://istoriamilitara.org/stiinta/articole/146-particip.html> (accesat la 05.04.2021).

REVENIREA DIASPOREI ACASĂ ÎN CONTEXTUL PANDEMIEI COVID-19

THE RETURN HOME OF THE DIASPORA IN THE CONTEXT OF COVID-19 PANDEMIC

*Olga IURCO,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In most discussions about migration, numbers are usually the starting point. Understanding large-scale changes, emerging trends and demographic changes associated with global social and economic transformations, such as migration, helps us understand the changing world we live in and plan for the future. According to current global estimates, there were about 281 million international migrants globally in 2020, representing 3.6 percent of the world's population.

Keywords: diaspora, migrants, pandemic, crisis, impact, remittances, World Health Organization.

Impactul actualei pandemii globale afectează fiecare aspect al vieții, sănătății, economiei și interacțiunile sociale. Un număr mare de lucrători migranți, în special, cei iregulari, nu au fost incluși de țările-gazdă în politicile de protecție a muncitorilor pe timp de pandemie și, rămânând fără nici o sursă de venit, s-au pomenit în situația de a reveni cât mai urgent acasă. În pofida acestor provocări, comunitățile din diasporă s-au mobilizat pentru a-și ajuta familiile, prietenii, în timp ce ei înșiși se confruntă cu vremuri provocatoare și un viitor incert în țările lor de destinație.

Agravarea situației epidemiologice, condiționată de creșterea rapidă atât a numărului de persoane infectate, cât și a deceselor, a determinat Organizația Mondială a Sănătății să declare la 30 ianuarie 2020 stare de urgență în sănătate publică, iar la 11 martie 2020, fiind afectate 114 țări cu 118.000 de cazuri de infecție și 4291 de decese înregistrate la nivel mondial, a fost decalrată stare de pandemie cu infecția COVID-19.

În Republica Moldova, primul caz a fost confirmat pe 7 martie 2020. A urmat o perioadă de izolare și declarare a stării de urgență în sănătatea publică. Totodată, valul imens de populație revenită în țară a agravat și mai mult situația. Închiderea instantanee aproape a tuturor frontiereiilor și alte restricții legate de COVID-19 au transformat dinamica migrației. Republica Moldova dispune de o lege ce reglementează regimul stării de urgență, de asediu și război, care a fost completată cu unele prevederi la data de 17.03.2020, odată cu declararea stării de urgență în țară [1].

Din cauza pandemiei COVID-19, o bună parte dintre migrații moldoveni și-au pierdut locurile de muncă și au revenit acasă. Această situație a dus, și încă o perioadă va duce, la scăderea remitențelor. În anul 2019, proporția remitențelor se estima la 16% din PIB, remitențele fiind o sursă esențială pentru supraviețuirea zilnică a mii de familii din Moldova, reprezentând un factor important pentru dezvoltare [2].

De situația imigraților moldoveni depind foarte mult și indicatorii economici ai Republicii Moldova, remitențele joacă un rol foarte important ca forță de cumpărare la nivel intern. Este foarte probabil ca volumul acestora să scadă în anul curent din cauza crizei, pentru că, cu siguranță, în această perioadă se vor trimite mai puțini bani acasă și, totodată, din cauza indisponibilității imigraților moldoveni de a activa în câmpul muncii în țările afectate masiv de COVID-19, așa precum sunt Italia, Regatul Unit, Spania etc. Măsurile restrictive impuse de carantină, scăderea veniturilor, pierderea locurilor de muncă, dar și incertitudinea economică au descurajat cetățenii să trimită bani acasă. Totodată, un aspect pozitiv al revenirii diasporei acasă ar fi abilitățile dezvoltate peste hotare, cât și economiile acestora ar putea reprezenta un avantaj pentru țară.

În acest context, în martie-aprilie 2020, s-a constatat o descreștere ușoară de 12% în fluxul de transferuri. În mai, însă, a fost înregistrată o creștere semnificativă a acestor tranzații de 25%.

Aceasta se datorează faptului că cetățenii au optat pentru transferuri oficiale. Cei care anterior

trimiteau banii acasă prin intermediul transportatorilor sau prin alte mijloace, după instituirea restricțiilor de circulație, au trecut la sisteme oficiale de transfer de bani. Mai multe organizații neguvernamentale naționale și internaționale încurajează migranții să folosească remitențele în activități antreprenoriale care trebuie să fie stimulați, inclusiv prin programe guvernamentale.

La 1 iulie 2020, Agenția ONU pentru Migrație, Misiunea în Moldova, a publicat un raport pe marginea primului sondaj rapid al diasporei, care vizează impactul COVID-19 determinat de mobilitate.

În raportul făcut public, Organizația Internațională pentru Migrație din Republica Moldova estimează că 150.000 de migranți ar putea reveni în 2020, ceea ce reprezintă 10% din populația autohtonă aptă de muncă. Aceasta ar putea produce o creștere a șomajului de până la 8,5% până la sfârșitul anului 2020.

Sondajul Organizației Internaționale pentru Migrație a mai constatat că aproape jumătate din moldovenii emigrați și-au pierdut locul de muncă și au încetat să mai trimită bani acasă, iar unul din patru întâmpină dificultăți pentru achitarea chiriei în țara gazdă [3].

Impactul maximal al pandemiei va fi resimțit atunci când această criză epidemiologică se va transforma în criză economică, care va afecta țările de destinație, iar muncitorii, cărora li se vor permite, în sfârșit, să revină la locul de muncă, nu vor avea unde să revină, căci multe dintre întreprinderile unde lucrau, fie își vor reduce personalul sau/și vor reduce salariile sau vor da faliment, în aceste circumstanțe, vor avea de suferit, în primul rând, migranții.

Evident că, o mare parte dintre cei reveniți acasă, se vor întoarce ulterior în țările din care au venit, odată cu ridicarea restricțiilor de călătorie și atunci când li se va oferi noi oportunități de muncă.

Mesajul ex-președintelui țării Igor Dodon pentru diasporă în această perioadă a fost: „Vă așteptăm acasă, dar rămâneți unde vă aflați” [4]. Fraza a trezit reacții negative în rândurile diasporei, deși inițial erau numiți salvatorii economiei moldovenești.

În data de 1 august 2020, în punctele de trecere ale frontierei fluxul de persoane a constituit 13.138 traversări. Pe sensul de intrare în Republica Moldova, s-au înregistrat 7 140 traversări persoane, dintre care 3.781 treceri la frontiera moldo-română, 1.415 treceri la frontiera cu Ucraina și 1.944 treceri aeriene.

Cele mai tranzitate puncte de trecere a frontierei (intrare în Republica Moldova) au fost: Leușeni (1.857 traversări persoane); Aeroportul Chișinău (1.944 traversări persoane); Giurgiulești-Galați (1.054 traversări persoane); Giurgiulești-Reni (541 traversări persoane); Sculeni (547 traversări persoane) [5].

La data de 31 martie 2020, avocatul poporului Mihail Cotorobai a venit cu o declarație de îngrijorare față de mesajele agresive și intolerante la adresa reprezentanților diasporei moldovenești. Ombudsmanul constată că tot mai frecvent în spațiul public sunt distribuite mesaje ostile la adresa cetățenilor moldoveni, care au revenit sau planifică să revină în țară, în contextul pandemiei de coronavirus de tip nou. Aceștia sunt văzuți ca și vinovații declanșării crizei epidemiologice de COVID-19 în Moldova, sunt învinuiți de iresponsabilitate pentru că ar fi neglijat normele de carantină [6].

Pentru prima dată în ultimele decenii, se conturează probabilitatea revenirii semnificative a moldovenilor acasă, 30% dintre cei intervievați au declarat că, în prezent, au planuri de revenire, ceea ce ar reprezenta aproximativ 255.000 de persoane.

O parte semnificativă dintre aceștia au declarat că intenționează să se întoarcă pentru totdeauna. O altă constatare importantă este aceea că, departe de a fi nevoiașe sau fără abilități, zeci de mii de persoane vor reveni cu competențe care vor trebui certificate și valorificate. De asemenea, mulți vor reveni cu investiții pentru a lansa noi afaceri acasă.

Este evident faptul că, pandemia COVID-19 va avea un impact socio-economic considerabil în următorii ani, iar profilul migrațional al Republicii Moldova va fi un factor decisiv în această privință, precum:

- nivel ridicat de șomaj, cauzat de COVID-19, în rândul unei treimi a cetățenilor moldoveni care locuiesc și muncesc în străinătate, ceea ce duce la creșterea ratei de revenire a lucrătorilor migranți moldoveni, care drept urmare creează o presiune pe piața internă a forței de muncă;
- grup de cetățeni vulnerabili despărțiți de membrii familiilor lor plecați la muncă peste hotare, care sunt lipsiți acum și de remitențe în calitate de sursă principală a venitului disponibil;
- provocările importante în retenția cadrelor esențiale pentru piața forței de muncă interne a Moldovei, precum ar fi profesioniștii din domeniul sănătății și educației, ceea ce va avea un impact major în recuperarea timpurie post COVID-19;
- creșterea economică a Republicii Moldova este, parțial, datorată consumului care, la rândul

lui, este susținut de remitențele financiare, ceea ce contribuie și la veniturile fiscale. Este posibil ca aceste fluxuri financiare (aproximativ 16% din PIB) să scadă datorită impactului socioeconomic al COVID-19 [7].

În acest context, autoritățile ar trebui să elaboreze un plan de acțiuni care țin de sistemul social, medical și piața muncii. Ținând cont de faptul că va exista un număr mai mare de persoane care vor dori să se încadreze în câmpul muncii, aici e nevoie ca Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă să includă aceste persoane în registrul celor aflate în căutarea unui loc de muncă, să faciliteze comunicarea cu ei și găsirea unor locuri de muncă destinate acestora. Iar în acest sens e nevoie de eforturi conjugate din partea instituțiilor economice cu administrațiile locale și cu cetățenii.

Cu toate acestea, migrația moldovenilor și după pandemie va rămâne un fenomen masiv, poate mai mare precum a fost de până la pandemie, iar scăderea trendurilor migraționiste va avea loc din cauza crizei economice cu care se vor confrunta țările europene și, mai puțin, datorită atractivității pieței de muncă interne.

În contextul fără precedent al pandemiei cu mobilitate restrânsă, diaspora a folosit platforme digitale pentru a conecta și organiza diverse inițiative pentru a atenua impactul crizei, au fost create campanii informative și materiale adaptate către propriile comunități pentru a evita răspândirea virusului și pentru a proteja pe cei mai vulnerabili oameni din interiorul lor. Platformele digitale au fost, de asemenea, foarte utile ca instrument de colectare a fondurilor pentru a putea procura și distribui alimente, produse de protecție personală, utilaj și echipamente sanitare.

În cele din urmă, platformele digitale au permis diasporei să comunice cu alte părți interesate implicate în răspunsul la pandemia, precum ar fi organizațiile internaționale, guvernele și experții, forumurile online care au devenit hub-uri de informații în care diaspora își poate schimba cele mai bune practici și pot învăța din experiențele altor migranți.

Pentru migranții care revin principalele riscuri sunt dificultățile în accesarea programei de asistență socială și piața internă a muncii, precum și stigmatul potențial și lipsa acceptării în comunitate. În acest context, Guvernul trebuie să faciliteze reintegrarea migranților reveniți prin dezvoltarea și testarea unui pachet ce cuprinde servicii orientate și bazate pe nevoi, în special, la nivel local, prin campanii extinse de conștientizare și campanii de informare cu privire la serviciile existente și oportunitățile de angajare.

Raportul Migrația Mondială în anul 2020 a fost pregătit pentru a promova o mai bună înțelegere a migrației în întreaga lume. Această nouă ediție oferă date și informații de bază despre migrație, precum și cele mai presante probleme de migrație. Vremurile s-au schimbat, migrația este acum o problemă politică de vârf, interconectată cu drepturile omului, dezvoltare și geopolitică la nivel național, regional și internațional.

Concluzia generală din datele raportului este că, marea majoritate a oamenilor continuă să trăiască în țările în care s-au născut și doar unul din 30 este emigrant, precum și recunoașterea faptului că migrația și strămutarea are loc în cadrul unor motive de securitate, contexte politice și economice. Suntem în mijlocul profundelor transformări globale și că schimbările rezultate în viața noastră de zi cu zi afectează mediul actual în care migrația are loc și este discutată [8].

În final, numeroasele rapoarte despre lipsa forței de muncă, mai ales, în sectorul agricol, unde se planifică începerea sezonului, demonstrează faptul că migranții se vor întoarce imediat ce vor avea posibilitatea în țările de unde au revenit.

Cu toate acestea, nu există nici o garanție că după sfârșitul pandemiei COVID-19 nu va exista o creștere a fluxului de întoarcere a emigrării din Republica Moldova. Cultura migrației, formată în ultimele trei decenii, când o parte relativ mare a populației este gata să emigreze, precum și oportunități limitate de a găsi un loc de muncă, cauzate de carantină, pot determina această parte a populației să-și îndeplinească planurile.

Extinderea atitudinilor negative în societate față de migranții care s-au întors în timpul pandemiei și rezistența la inovație (cunoștințele și abilitățile dobândite în străinătate, precum și experiența unei culturi de muncă diferite), introduse de reemigranți la locul lor de muncă, creează factori care induc migrarea.

De asemenea, disproporția enormă dintre veniturile din interiorul țării și capacitățile migranților care au revenit, va alunga din nou din țară cea mai mare parte a acestor persoane, imediat ce migrația în masă va fi din nou posibilă.

Singura incertitudine este momentul în care se va relua deschiderea, iar acest lucru va fi dictat de timpul în care populația va obține imunitate împotriva COVID-19 și de ritmul redresării economice.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212-XV din 24.06.2004 (în vigoare 06.08.2004). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132-137 art. 696 din 06.08.2004 https://gov.md/sites/default/files/legea_urgenta.pdf. (accesat la 06.04.2021).
2. Organizația Internațională pentru Migrațiune, Agenția ONU pentru Migrație, Misiunea în Moldova, Evaluarea rapidă a Organizației Internaționale pentru Migrație privind impactul COVID-19 asupra bunăstării migranților moldoveni: date empirice privind strategiile și contribuțiile migranților pag. 4.
3. Agenția Organizației Națiunilor Unite pentru migrație. <https://moldova.un.org/ro/51586-oim-agentia-onu-pentru-migratie-misiunea-moldova-publicat-raportul-primului-sondaj-rapid-al> (accesat la 02.04.2021).
4. Stela Untilă. <https://newsmaker.md/ro/va-asteptam-acasa-dar-ramaneti-unde-va-aflati-mesajul-presedintelui-pentru-diaspora-in-contextul-covid-19/> (accesat la 06.04.2021).
5. Poliția de frontieră a Republicii Moldova. [<http://www.border.gov.md/index.php/ro/5417-2-august-2020>] (accesat la 02.04.2021)
6. Mihail Cotorobai, Respectarea drepturilor omului în condițiile stării de urgență: reacții și inițiative ale avocaților poporului. <http://ombudsman.md/news/respectarea-drepturilor-omului-in-conditiile-starii-de-urgenta-reactii-si-initiative-ale-avocatilor-poporului/> (accesat la 06.04.2021).
7. Organizația Internațională pentru Migrație, Evaluarea rapidă a Organizației Internaționale pentru Migrație privind impactul COVID-19 asupra bunăstării migranților moldoveni: date empirice privind strategiile și contribuțiile migranților. OIM 2020, pag. 6.
8. Organizația Internațională pentru Migrațiune, WORLD MIGRATION REPORT 2020, 498 p. ISSN 1561-5502. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/> (accesat la 02.04.2021).

MIGRAȚIA POPULAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN REPUBLICA ITALIANĂ

MIGRATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA'S POPULATION IN THE ITALIAN REPUBLIC

Iulian PETCO,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The problem of the phenomenon of international significance: migration of the population from the Republic of Moldova in the Republic of Italy, is analyzed in this article. The statistics, numbers, opinion tests are just some issues analyzed; all being seen from a realistic point of view. This phenomenon emerged at the end of the 1990, when the migration of the Moldovans in search of a job took the lead; in the following years, it had known different transition steps. In just a few decades, until nowadays, migration had made the Republic of Moldova a country dependent on remittances. What is most outrageous is that even after all these years, the measures taken by the public administration were not able to cover the necessities of our co-nationals and the young generation is still seeing emigration as the only solution for a brighter future.

Keywords: *Italy, Republic of Moldova, emigration, remittances, workforce, population, citizenship, family reunion, migration programs, public administration.*

Fenomenul migrației este resimțit pe scară globală, tot mai întâlnit în viața cotidiană, care afectează anual milioane de persoane și care poate aduce beneficii sau poate ridica mari provocări atât la nivel internațional, cât și național. Când pătrundem în esența subiectului migrațional, înțelegem că, de fapt, vorbim despre un fenomen de dimensiuni mondiale. În complexitatea sa, migrația depinde și este provocată de gestionarea eficientă sau mai puțin, de către guvernele în cauză. În esență, dacă migrația este guvernată în mod neproductiv de stat, dezvoltarea durabilă va fi cu certitudine afectată negativ, iar dacă migrația este bine guvernată, migrația regulată poate prezenta și efecte pozitive, precum contribuția acesteia la creșterea favorabilă a incluziunii și la dezvoltarea durabilă a acesteia. Republica Moldova face parte din țările în care migrația populației, în ultimele două decenii, a înregistrat proporții însemnate, dezvăluind mereu noi și noi fațete ale procesului, reflectând „complexitatea destinelor umane într-un timp al schimbării, emergența unor strategii de migrare și supraviețuire”.

Conform numărului de migranți plecați la muncă în afara Republicii Moldova, în prezent Italia este depășită în statisticile oficiale doar de Federația Rusă, motivul fiind că Italia reprezintă o țară deosebit de atractivă pentru migranții din Moldova. Într-un fel, i-ar putea fi atribuit chiar calificativul de „țara de vis” pentru moldovenii care și-au configurat intenția de a pleca la muncă peste hotare.

La sfârșitul anilor '90 ai secolului XX, migrarea moldovenilor în căutarea unui loc de muncă în Republica Italiană a luat avânt, iar cauzele fenomenului s-au dovedit a fi consecința profundă a crizei economice din anii 1998 - 1999. Conform datelor publicate de unii experți, în anul 1999 80,9% din populația orașelor mici, 76,9% din locuitorii satelor, și 50,4% din locuitorii orașelor mari trăiau sub media sărăciei [1, p. 5-7]. Iar în consecință, acei ani au provocat și desfășurat evenimente și acțiuni ireversibile în nucleul multor familii din Republica Moldova, ale căror trăiri și azi sunt și rămân a fi memorabile pentru tot restul vieții, în istoriile spuse și mai multe nespuse ale moldovenilor emigrați în Republica Italiană. Așadar, o bună parte din migranții moldoveni alegeau să emigreze ilegal la acea perioadă, iar trecerea frontierelor de stat era cu adevărat o luptă de rezistență, de supraviețuire și, de cele mai multe ori, chiar o luptă pe viață și moarte. Acestea erau singurele soluții găsite de către cetățenii Republicii Moldova în perioada sus menționată pentru căutarea unei vieți mai bune. Conform datelor oficiale publicate de „Caritas” dinamica numărului de migranți de muncă moldoveni în Republica Italiană, în anul 2001, a constituit 4.356 de persoa-

ne. Peste 16 ani mai târziu, în anul 2017, potrivit datelor oficiale publicate de www.tuttitalia.it, în Italia erau plecați 135.661 de moldoveni, iar la finele anului 2019, potrivit Institutului Național de Statistică (ISTAT), Italia înregistra 124.545 moldoveni, dintre care 42.114 bărbați și 82.431 femei. Dar cifrele semnalate mai sus reprezintă acea categorie de cetățeni ai Republicii Moldova care au intrat pe teritoriul Republicii Italiene oficial și exclusiv în baza pașaportului moldovenesc. În consecință, aceste cifre nu acoperă miile de familii plecate, ce dețin și cetățenia română, respectiv, părăsind Republica Moldova în baza pașaportului românesc. În ansamblu, moldovenii emigrați în Italia au format comunități numeroase concentrate, în cea mai mare parte, în regiuni precum Veneto (26,2%), Emilia-Romagna (22,2%), Lombardia (16,7%), Lazio (10,8%).

Potrivit cercetării realizate de către „Fundatia SOROS”, aproximativ 323.049 de moldoveni au obținut cetățenia română până în anul 2012, însă numărul lor a crescut considerabil după anul 2012, când au fost eliminate vizele în spațiul Uniunii Europene (UE) pentru români, iar la mijlocul anului 2018 statistica arată că 1.000.000 de moldoveni au obținut cetățenia română, iar actualmente, în anul 2021, alte 200.000 de dosare depuse de moldoveni sunt în așteptare de a fi examinate pentru dreptul de a fi român și cu scopul de a putea obține un post de muncă legal peste hotarele țării. În anul 2020, conform ISTAT, în Republica Italiană erau peste 1.207.919 de cetățeni români, care, de altfel, este comunitatea cu cel mai mare număr de rezidenți din Italia. Câți dintre ei sunt originari din Republica Moldova, nu se știe, cert este că România formează cel mai numeros grup de străini rezidenți în Republica Italiană, din care fac parte și conaționalii noștri. Una din cauzele creșterii numărului de moldoveni în Italia a fost legalizarea șederii migrantilor în 2002, ca urmare a adoptării legii italiene 189/2002 (așa-numita lege Bossi-Fini), care a simplificat procedura de obținere a permisului de ședere pe motiv de studii sau de muncă pentru orice persoană care a împlinit vârsta de 18 ani. Majoritatea emigranților moldoveni la acea perioadă erau femei și este de menționat că aproape nici o femeie din Europa de Est, ajunsă în Italia, nu a fost casnică în viața sa de până la migrație. De cele mai multe ori, acestea are abilități profesionale bune în asistența socială, iar uneori deține chiar o licență în medicină sau inginerie [2, p. 14-15].

Respectiv, imigranții moldoveni fiind duși de valul migrației într-un număr din ce în ce mai mare, erau interesați să primească permisul de ședere pentru rezidență de lungă durată (document în precedență denumit „permis de ședere”), pentru scopul de a-și prelungi permanența pe teritoriul italian, iar, totodată, conaționalii noștri imigrați îi apropie de ei pe cei dragi sau se căsătoresc și își formează o familie. În acest context nu puțini sunt acei care își încep povestea de migrație cu acte în regulă și o termină în iregularitate, datorită complexității și contradicției unor aspecte legate de legislație [3, p.3].

Totodată, în anul 2006, datele statistice demonstrează că interesul imigranților de a dobândi legalitatea de ședere pe teritoriul Italian, la nivel național în Italia era foarte cotelat, practic, 1 căsătorie din 10 au avut ca parteneri un italian și un străin (24.020 pe un total de 245.992 de căsătorii), o cotă mai mult decât dublă, spre deosebire de căsătoriile cu ambii parteneri străini (10.376). Datorită faptului că motivele de a emigra erau din ce în ce mai multiple, anii 2000 au fost cei ai momentului în care mulți moldoveni au decis să găsească în străinătate locuri de muncă mai bine plătite decât cele de pe plan local, unde în anul 2002 salariul mediu net pe economie în Republica Moldova era 488 MDL, acesta fiind cu mult sub nivelul salariilor din țările din Vest. Astfel, moldovenii care doreau să călătorească în spațiul Schengen cu pașaport român erau obligați să dovedească faptul că sunt în posesia a 100 de euro pe zi, pentru fiecare zi petrecută în țările Schengen. Mai mult, ei trebuiau să aibă asigurare medicală pe timpul călătoriei și să dețină și un bilet dus-întors sau carte verde. Italia a fost țara în care au preferat să emigreze cei mai mulți moldoveni, însă, înainte de eliminarea vizelor, în țări, precum Austria sau Italia era deja un număr prea mare de imigranți moldoveni intrați ilegal. Astfel, din 28 aprilie 2014 a fost liberalizat regimul de vize pentru cetățenii Republicii Moldova prin modificarea Regulamentului Uniunii Europene nr. 539/2001, fiind abolită obligația de a deține viză de scurtă durată pentru cetățenii moldoveni, posesori ai pașapoartelor biometrice, care călătoresc în spațiul Schengen.

Eliminarea vizelor ar fi trebuit să reprezinte și o accelerare a procesului de aderare a Republicii Moldova la spațiul Schengen, însă chiar acest val de moldoveni plecați în străinătate, dar și corupția la nivel național au făcut ca aderarea Republicii Moldova să se îndepărteze tot mai mult de respectarea condițiilor recomandate și să nu fie un plan curând realizabil. Prin urmare, moldovenii au văzut emigrarea ca unica opțiune de a obține un trai decent, ce a avut loc în fluxuri mari, iar, odată ce s-au încadrat în câmpul muncii, au provocat o dependență substanțială de remitențe pentru economia Republicii Moldova, republica noastră aflându-se în topul țărilor cele mai dependente de remitențe din lume, alături de Kârgâzstan și Tajikistan. Potrivit datelor Băncii

Naționale a Moldovei, în anul 2020, volumul net al transferurilor de bani către Republica Moldova prin operațiuni bancare în favoarea persoanelor fizice s-a ridicat la aproape \$1.49 mlrd., cea mai mare sumă înregistrată în ultimii 6 ani, iar Republica Italiană, aflându-se pe primele poziții în listă cu volumul de remitențe transferate în Republica Moldova cu un calcul până în luna iunie al anului 2020 în valoare de \$20,32 mil. Remiterile respective constituie o pătrime din PIB-ul Moldovei, fiind una dintre cele mai mari cote din întreaga lume.

Potrivit Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM), peste 237.000 de familii din Republica Moldova primesc transferuri financiare de la rudele aflate la muncă peste hotare, iar aproape jumătate din acestea depind în totalitate de remitențe.

Pe de altă parte, Republica Italiană este în fruntea listei ca țară care conturează o geografie sentimentală pentru mulți dintre copiii și adolescenții din Moldova.

Unul din aspectele proceselor migraționale pe care a trebuit să le înfrunte în ultimii ani Republica Moldova, la nivel politic internațional, a fost cel al minorilor migranți. Acest fenomen a fost numit deseori „fața invizibilă a migrației”, adolescenții de 14-17 ani fiind considerați noii protagoniști ai proceselor migraționale [4, p. 12]. Conform datelor statistice naționale, în anul 2019 în Republica Moldova numărul tinerilor era de 743,3 mii sau 27,7% din populația țării sunt tinerii cu vârsta 14-34 ani. Această cifră este în constantă scădere pe motiv că tinerii emigrează din lipsa de oportunități la ei acasă. Adesea motivele de bază care îi impun pe tinerii Moldovei să-și abandoneze țara-mamă sunt: identificarea oportunităților educaționale mai bune; locuri de muncă plătite; dar și reunirea familiilor, având părinții angajați în câmpul muncii peste hotare.

Conform Barometrului opiniei publice (BOP) din 2019, vedem percepția populației față de fenomenul sărăciei. Fiind întrebați „Cum apreciază veniturile actuale ale familiei lor?”, 43,3% din respondenți au răspuns că veniturile de familie le ajung numai pentru strictul necesar, iar 21,7% au zis că veniturile familiei lor nu le ajung nici pentru strictul necesar, și doar 3,2% au menționat că veniturile familiei le acoperă tot ce le trebuie [5, p. 16]. Peste 30.000 de copii din Republica Moldova au, cel puțin, un părinte plecat peste hotare, ceea ce constituie aproximativ 21 la sută din numărul total de copii din țară, spre deosebire de anul 2006, când procentul era de 6 la sută.

În anul 2018, conform Raportului național privind prezența în Italia a comunității moldovenesti, numărul minorilor de origine moldovenească se ridică la cifra de 22.495, care reprezintă 2,8% din totalul minorilor din afara UE în Republica Italiană. Analiza tipurilor de familii în raport cu comunitatea moldovenească arată că doar 21% din familiile moldovenești din Italia sunt constituite din cupluri cu copii. Moldovenii frecventează școlile italiene, comparativ cu media cetățenilor non-UE în general considerat egal cu 65%. Elevii de origine moldovenească incluși în circuitul școlar italian în timpul anului școlar 2017/2018, erau peste 25.000, egal cu 3,9% din populația școlară din afara UE. În ceea ce privește accesul la învățământul universitar, studenții moldoveni s-au înscris în anul universitar 2017/2018 într-un număr de 2.549 de studenți la cursuri de studii de doi sau trei ani în Italia. În general, numărul studenților care aparțin comunității moldovenești este în continuă creștere, conform Raportului național cu privire la prezența în Italia a comunității moldovenești din anul 2018 [6, p. 5]. Istoria tristă a destinului copiilor din Moldova rămași fără părinți prin emigrare, este reflectată într-un proiect inedit, căruia i-a fost distins premiul organizației de jurnalism „n-ost” pentru cel mai bun fotoreportaj al anului 2012, artistei germane Andrea Diefenbach, pentru volumul fotografic cu titlul „O țară fără părinți”, unde surprinde în fotografii destinul unor familii din Republica Moldova, despărțite prin munca adulților în străinătate. Un subiect foarte important, actual și azi prin generații și prezentat cu multă sensibilitate.

Intenția autoarei portretelor a fost de a face resimțită impresia sorții acestor familii despărțite și de a ridica un punct interogativ asupra imaginii femeii din Europa de Est care le pășește pragul caselor lor, dar mereu își menține privirea în jos, fiind tratată ca apartenență a unei categorii sociale inferioare.

Într-un raport prezentat de “Centrul de studii privind investițiile sociale - Censis”, capitala Italiei, Roma, a fost descrisă pentru anul 2025, ca fiind un oraș cu mai mulți oameni în vârstă și mai mulți străini, care au încredere în condițiile socio-economice mai bune pentru copiii lor și speranța succesului a motivat întotdeauna mai multe proiectele migratoare [7, p. 1]. În consecință, tranziția demografică transformă Italia dintr-o țară cu o vârstă medie avansată, în una din cele mai bătrâne din lume, între timp, piața, pentru a produce bogății are nevoie continuă de muncitori tineri. Imigranții sunt o populație tânără: 80% au mai puțin de 45 de ani, iar cei care au depășit vârsta de 55 de ani sunt prezenți într-un număr foarte scăzut. Fenomenul migrației din Republica Moldova poate fi reversibil doar dacă vom ști să folosim fondurile europene eficient, după exemplul Portugaliei sau Spaniei, care au redresat situația emigrării tinerilor

cu ajutorul investițiilor europene și, desigur, a voinței politice. În acest scop, autoritățile publice din Republica Moldova au coordonat și gestionat de-a lungul timpului numeroase proiecte ce au avut drept obiectiv îmbunătățirea relațiilor cu diaspora, cum ar fi: Programul Diaspora Acasă Reușește (DAR 1+3), implementat pentru perioada anilor 2019-2025, care vizează mobilizarea potențialului uman și financiar din diasporă pentru dezvoltarea socioeconomică locală a Republicii Moldova. Pe lângă acesta, Programul pentru copiii din diasporă - „Diaspora. Origini. Reveniri (DOR)”, inițiat în anul 2014, ulterior prelungit până în anul curent, este unicul program guvernamental care are misiunea de a sensibiliza copiii și tinerii din generația a doua de migranți privind păstrarea identității culturale, naționale și, respectiv, de a crea legături emoționale cu țara de baștină, Republica Moldova. Programul de atragere a remitențelor în economie (Pare 1+1) vine cu propunerea șansei unui viitor acasă pentru persoanele interesate să revină din străinătate și să inițieze o afacere. În cadrul Proiectului „Consolidarea cadrului instituțional al Republicii Moldova în domeniul migrației și dezvoltării” a fost finanțat programul guvernamental de granturi tematice: Programul Diaspora Engagement Hub (DEH) destinat cetățenilor originari din Republica Moldova aflați peste hotare.

Toate programele sus menționate, inițiate și dezvoltate de administrația publică, în parteneriate cu organizațiile internaționale, prin definiție au avut misiunea nobilă de a acorda atenție sporită și nu marginalizată, fenomenului migrațional, în esență, problematicii diasporei. Cât de reușit sau nereușit au fost trasate acțiunile este reflectat în rezultatele finale ale problematicii cu care ne confruntăm și în zilele noastre. Prin prisma studiilor de cercetare apare speranța ca, cu ajutorul datelor statistice prezentate, să putem găsi soluția de a depăși demagogia și clișeele și să ajungem la un mod mai corect de a trata și acționa cât mai aproape de realitate, astfel încât modul nostru de viață să fie modificat spre convingerea că acțiunile administrației publice pentru îmbunătățirea relațiilor cu diaspora din Italia, trebuie să fie un model și un test-pilot care să aducă rezultate pozitive pe măsura așteptărilor noastre, astfel încât ulterior să poată fi aplicat și în alte cazuri de referință unde avem conaționali de-ai noștri.

BIBLIOGRAFIE

1. Moșneaga V., Moraru V., Rusnac G., Țurcan V. Fațetele unui proces: Migrația forței de muncă din Republica Moldova în Italia. Chișinău, 2011, p. 5-7.
2. Nogailic T. Studiul „Moldovenii în Italia. Globalizarea, efectele migrației și asocierea diasporală”. Chișinău, 2016, p. 14-15.
3. Caritas/Migrantes. Immigrazione Dossier Statistico: XVIII Rapporto sull'immigrazione. Roma, 2008, p. 3.
4. Giovanetti M. Minori stranieri non accompagnati: Secondo Rapporto Anci. Roma, 2008, p. 12.
5. Raport privind situația tinerilor din Moldova și interacțiunea acestora cu Obiectivele de Dezvoltare Durabilă. Chișinău, 2020, p. 16.
6. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, La comunita' moldava in Italia: Rapporto annuale sulla presenza dei migranti. Roma, 2018, p. 5.
7. Centro Studi e Ricerche Idos per Caritas. Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Nono Rapporto. Roma, 2012, p. 1.

FOOD SUPPLY VACCINATION POLICY TO TERMINATE COVID-19 CRISIS IN ISRAEL

POLITICA DE VACCINARE A ALIMENTELOR PENTRU ÎNCETAREA CRIZA COVID-19 ÎN ISRAEL

*Julia SIROTA,
PhD, Yezreel Valley College, Israel*

SUMMARY

This paper discusses the consequences of Covid-19 on food supply in Israel. It describes the steps that are needed to take care of safe food supply for the entire population, especially the poor and at-risk ones. Also, it underlines how the Health system of Israel succeeded to vaccinate a majority of population so fast, and how this policy will take the country out of the crisis.

Keywords: food supply, Covid-19 crisis, policies, vaccination, Health system.

Introduction. The virus of COVID-19 paralyzed the whole world and put the population of most countries of the world into serious quarantine and set the world economy into deep crisis. This crisis is so wide, traumatic and special that all of us hope it is a one-time event. However, epidemiology experts often disagree and claim that the climate crisis will continue and bring about more pandemic and other emergencies in the next decades [4]. Prof. Davidovitz from Israel [4] is sure that ecology changes will provoke more diseases, especially in places where they were not common before. In this paper, the author attempts to find out what is special about the policy of food supply safety in Israel during the corona crisis (from March 2020 till the end of 2020).

Food supply. Since the Covid-19 is spreading rapidly all the over the world and there are no tools to stop it immediately yet, many countries keep the emergency status. The ports get closed, some exports are reduced, airplanes are grounded and food markets are also closed, so that each country has to solve its own food problems within its own boundaries [1].

If Israel aims to solve its food problems alone, Atar [1] claims it will encounter a local catastrophe as a result of having neglected the agriculture market for years. Nine millions people may find themselves without food, and panic will prevail [4]. There are opinions that counting on import is like a suicide in the current reality [1]. Even if these pessimistic prognoses are not likely to materialize, the author thinks that attention should be paid to the local agriculture, its current status and possible future development directions.

The United Nations organization evaluates in its documents, dedicated to nutrition and food issues, that the Covid-19 crisis is going to double the number of people, who suffer from hunger and lack of some foods on a global level (Promotion of food safety for the whole population at the period of Corona [5]). Israel, like many other countries in the world, strives to allow employment and routine, and to keep up with existing food supplying systems, safe food supply chains and special food supply programs, like supply of meals in schools. Many more citizens need help now as a result of quarantines, lockdowns and unemployment, altogether with logistic changes in food distributions, leaving families without food safety.

The agriculture sector lost foods as a result of markets' closures and decrease in demand from institutions, restaurants, exports. This sector was damaged both on national and international levels [5].

Food national safety is defined as a variety of foods at the base of national nutrition recommendations, available for the whole population [5].

Policies to supply food safety in Israel. Many more citizens need help in 2020 and 2021 as a result of quarantines, lockdowns and unemployment, altogether with logistic changes in food distributions, leaving families without food safety.

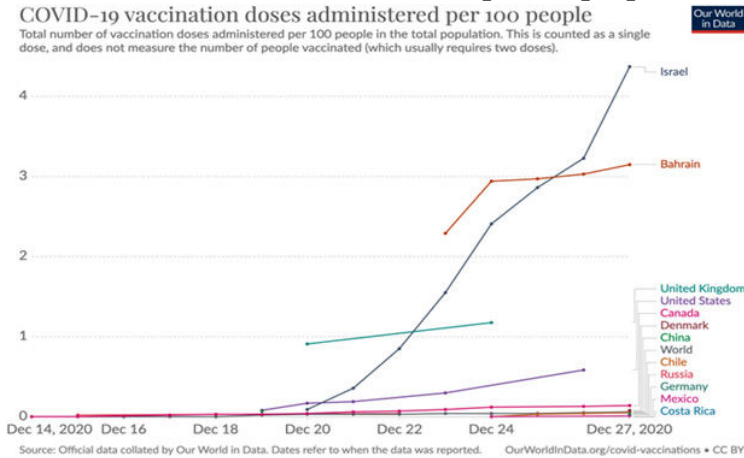
The agricultural sector lost foods as a result of markets being closed and the decrease in demand from institutions, restaurants, exports. This sector was damaged both on national and international levels [5]. In order to supply food safety in this tough emergency period, the Israeli Ministry of Health claims the following three steps are required:

- 1. Saving life and earnings by concentrating on the most vulnerable population: keeping food for humanitarian and critical needs;
 - the diseased and hospital patients: supplying food for medical (treatment) purposes for patients who need special foods during their hospitalization and treatment at home;
 - the patients of special “Corona hotels” should be taken care of properly, including their nutrition.
- 2. Strengthening social defense systems for healthy foods: for example, to supply cash and coupons to purchase or distribute foods, to supply diverse, healthy and balanced food to populations at risk like elderly, unemployed and minorities.
- 3. Intensive investment of development of sustainable future: building up sustainable and environment-friendly food chains, encouraging healthy and safe choice of nutrition. Healthy and cheap food basket may be achieved by competition or price inspection.

Israel as a world vaccination champion. At the time, the supply chains of food and other goods was in great uncertainty, in the end of April of 2020 the rate of unemployment got to 70% [3], citizens continued to lose their jobs during the three lockdowns and the rate of disease spreading did not decrease, Israeli Ministry of Health succeeded greatly in the vaccination campaign against COVID-19.

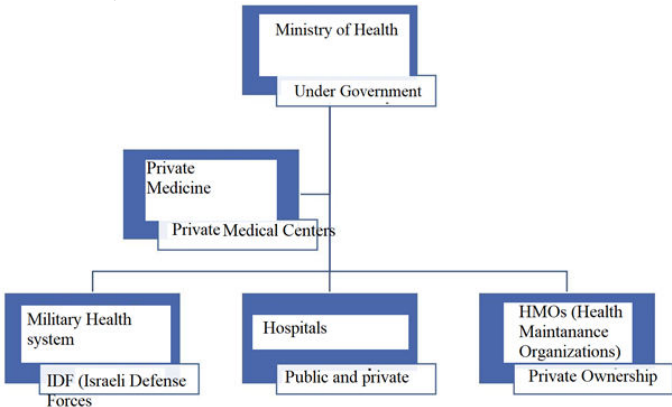
The following figure presents Covid-19 vaccination doses administered per 100 people.

Figure 1. Covid-19 vaccination doses administered per 100 people [2].



Israeli Health system. Perhaps, the reason is Israeli Health system’s effectiveness. The Health system of Israel consists of relatively small number of big institutions conducting health services, and it is mainly public system, based on taxes incomes and governmental budgeting. Any Israeli citizen since birth is granted the right to join one of the official HMOs (Health Maintenance Organizations) and this way to get a basic insurance health coverage, which may also be widened by acquisition of private health insurance programs. The following scheme presents the Health system of Israel in general.

Figure 2. Israeli Health System.



The policy making of vaccination against Covid-19 may be described by the following stages:

Initiation - the decision was taken by the Ministry of Health about providing vaccination against Covid-19 to Israeli citizens;

Estimation - examinations were made about a number of available vaccines, on the one side, ways and methods of their supply, and human resources, on the other side, consisting of target groups of customers, with priority levels, and possible medical staff that should conduct the vaccination;

Implementation - the chosen staff was trained according to the Ministry of Health instructions within HMOs and hospitals, vaccination stations were established (some in existing medical clinics, some in other locations like local culture centers), the citizens entitled to be the first were invited to arrive on certain dates by their HMOs and the vaccinations started. Later on, additional categories of citizens, who were entitled to be vaccinated, were defined and they were also invited to get the vaccine as soon as possible;

Estimation of the number of vaccinated citizens was conducted all the time by the Health Ministry, so that at any given moment the number of vaccinated, sick and hospitalized were registered, which was published in the news and got available to all;

Completion - the process is not over yet, but since the number of highly sick and dead in March of 2021 started to fall drastically, some vaccination stations were closed. HMOs are responsible for the decision which stations to be closed and which should keep on functioning.

Conclusion

To conclude, this study aimed at evaluating the Covid-19 crisis impacts and consequences over Israeli food supply and answer the question how the vaccination will succeed in getting Israel back to normal, out of the economic crisis, and how to obtain a better situation in the food domain over time.

BIBLIOGRAPHY

1. Atar, D. (2020). Opinion: agriculture instead of dreaming. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001323122> (Hebrew)
2. Awni, A. (2020). World record-holder: wide-world media report Israeli success in Corona vaccinations. Globes. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001355164> (Hebrew)
3. Ilan, Sh.(2020). OECD: Israel in on the second place in unemployment increase among developed countries. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3838372,00.html> (Hebrew)
4. Kabir, O. (2020). Climate crisis increases risks of another corona. <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3805993,00.html> (Hebrew)
5. Promotion of food safety for the whole population at the period of Corona (2020). Nutrition Division. Ministry of Health. https://govextra.gov.il/media/22777/nut_305961020.pdf (Hebrew)

CONSIDERAȚII PRIVIND REPERCUSIUNILE CRIZEI RUSO-UCRAINENE ASUPRA SECURITĂȚII REPUBLICII MOLDOVA

CONSIDERATIONS ON THE IMPACT OF THE RUSSIAN- UKRAINE CRISIS ON THE SECURITY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Mădălina BĂLAN,
masterandă,
Academia de Administrare Publică*

*Svetlana CEBOTARI,
doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The crisis in Ukraine in early 2014 marked a turning point in the history of international relations. A number of specialists in the field of political science have sought to explain the reasons for the occurrence of such events in the 21st century and what implications they may have for the global security system, but especially for the regional one. This article analyzes the impact of the Russian-Ukrainian crisis on the security of the Republic of Moldova.

Keywords: *national security, repercussions, Russian-Ukrainian crisis, Republic of Moldova, Russian Federation, Ukraine.*

În ultimul timp, criza ruso-ucraineană, care a început în 2014 și care are o durată de mai bine de cinci ani, ca preocupări a politicii și diplomației internaționale, devine obiectul unei atenții sporite. Tot mai mulți cercetători, dar și factori de decizie din sfera politicii internaționale, își aruncă tot mai frecvent privirile asupra relațiilor dintre cele două state - Federația Rusă și Ucraina. Aceasta se întâmplă și din cauza că, atât Federația Rusă, cât și Ucraina au fost în ultimii ani, fiecare în parte, obiectul unui interes particular, cauzat de evenimente precum: acțiunile Federației Ruse în Estul Ucrainei, ocuparea de către Rusia a peninsulei Crimeea. Analiză impactului crizei ruso-ucrainene asupra securității regionale, în general, cât și asupra securității Republicii Moldova, în particular, de asemenea devine un subiect prezent în discursurile politicianilor și a cercetătorilor științifici. Pentru o mai bună comprehensiune a acestui fenomen este necesar de a scoate în relief unele aspecte pe care ar putea să le aibă impactul crizei ruso-ucrainene asupra securității Republicii Moldova. Criza politică din Ucraina începe în noiembrie 2013, în condițiile în care Cabinetul de Miniștri al Ucrainei a anunțat stoparea procesului de eurointegrare a statului, soldat cu răsturnarea acestuia la 22 februarie 2014. Criza ruso-ucraineană este consecința parafării Acordului de Asocieri a Ucrainei cu UE, care a avut un caracter problematic privind relațiile cu Federația Rusă [4, p. 167]. În perioada guvernării președintelui L. Kravciuk în politica externă a Ucrainei are loc orientarea vectorului versus Occident. De asemenea, venirea la conducerea statului a președintelui V. Iuscenko în 2004 a fortificat vectorul occidental al politicii externe a Ucrainei, iar relațiile ruso-ucrainene trec de la parteneriat la o confruntare.

O altă premiză care stă la baza declanșării crizei ruso-ucrainene este susținerea de către Ucraina a regimului Saakașvili în Georgia, împreună cu care a încercat să formeze în spațiul CSI „Comunitatea alegerii democratice” - sau un cordon pro-occidental în jurul Federației Ruse. De asemenea, apropierea Ucrainei de NATO, susținerea amplasării scutului antirachetă în Europa de Est au condiționat reacția negativă din partea Federației Ruse. Analizând evenimentele din Ucraina prin prisma intereselor geostrategice ale Federației Ruse și celor ale Occidentului, putem constata că Ucraina a devenit scena disputelor și confruntărilor acestor actori geopolitici. UE este intere-

sată să includă Ucraina în sfera sa de influență. Pentru Europa, Ucraina este nu doar un teritoriu imens cu o populație de 46 mln. locuitori, dar poate servi drept un scut în asigurarea securității statelor din vecinătate la frontiera sa. Statele care vor forma cordonul sanitar, potrivit intereselor UE, trebuie să devină susținătoare ale valorilor democratice și respectiv să devină piețe de desfacere pentru mărfurile europene. Deși liberalizarea piețelor ucrainene este în favoarea politicii comerciale a UE, aceasta poate servi drept o lovitură pentru promovarea mărfurilor autohtone ucrainene pe propriile piețe de desfacere.

Deși Acordul de Asociere cu UE este parafat, implementarea acestuia este de durată. Drept rezultat strategic a servit anexarea Crimeei la Federația Rusă, ceea ce fortifică spațiul rus în sfera religioasă, culturală și istorică, contribuind la fortificarea poziției Rusiei în bazinul Mării Negre. De asemenea, anexarea peninsulei Crimeea la Rusia semnifică formarea unei imagini a victoriei contemporane, realizată după 1945, cât și la demonstrarea că teritoriile ruse pot fi reîntoarse pe cale pașnică, la creșterea conștiinței naționale, iar confruntarea dintre Vest și Est continuă. Anexarea teritorială a Crimeei are și unele procese negative, care au modificat arhitectura spațiului est-european. Ruperea relațiilor comercial-economice cu Occidentul, distrugerea sistemului valutar, creșterea prețurilor și destabilizarea situației financiare a cetățenilor, au cauzat trecerea la noi standarde, schimbarea statutului unor obiecte. Astfel, pentru o mai bună comprehensiune a repercursiunilor crizei ruso-ucrainene asupra securității Republicii Moldova, apare necesitatea de a relieva factorii care ar putea condiționa amenințări și riscuri la adresa securității țării.

Un nou impuls politic „Novorossia” a fost dat de către președintele rus V.Putin, care în cadrul conferinței de presă din 17 aprilie 2014 a afirmat că Harikov, Donețk, Lugansk, Herson, Nikolaev și Odesa sunt zone care constituie „novorossia”, zone care din punct de vedere istoric nu au aparținut Ucrainei. Din afirmațiile președintelui Putin, „Novorossia” a fost inclusă în componența Ucrainei de către bolșevici ca rezultat al revoluției din 1917. În vara anului 2014 a fost formulată concepția confederației „Novorossia” care trebuia să includă 8 republici populare, create în baza regiunilor sudice și estice ale Ucrainei: Odesa, Herson, Nikolaev, Dnepropetrovsk, Zaporojie, Harikov, Donețk și Lugansk. De facto, ca rezultat al crizei ruso-ucrainene, practic au fost create doar republicile populare Lugansk și Donețk [11, p. 29-30].

Actualmente, în opinia unor specialiști, proiectul „Novorossia” poate fi considerat un subiect epuizat. Eșecul acestui proiect se datorează contramăsurilor luate de către Occident ca reacție la acțiunile Federației Ruse în Ucraina [10]. Astfel, conform opiniei lui M. Emerson, politolog britanic, specialist în problemele spațiului postsovietic, contramăsurile luate de către Occident împotriva Federației Ruse au fost un pas important în modificarea intențiilor strategice ale Rusiei în relațiile cu Ucraina [11]. Deși este considerat eșuat, nu este exclus că acest proiect să fie reactivat de către Federația Rusă. Astfel, pentru a determina care ar fi impactul unei eventuale reactivări a proiectului „Novorossia” asupra securității Republicii Moldova, apare necesitatea de a supune examinării condițiile și factorii care ar putea contribui la o eventuală extindere a acestuia. Pentru o mai bună comprehensiune a situației create în regiune, apare necesitatea de a examina factorii care ar duce la destabilizarea situației și care ar constitui amenințări la adresa securității regionale.

Un prim factor care ar putea să ducă la reactivarea proiectului „Novorossia” este prezența forțelor militare și a armamentului rus în zona Donbas. Conform datelor, în Donbas sunt prezenți militari a 45 unități a Federației Ruse implicate în evenimentele și acțiunile militare din zonă. Aici sunt incluse unitățile motorizate, unitățile de artilerie, de infanterie, unități ale forțelor antiaeriene (SAR), aparate de zbor fără pilot. În conflictul din Donbas, majoritatea forțelor Grupării Tactice Militare au fost formate ca rezultat al comansării forțelor militare a brigăzilor poziționate în regiunea sudică: 136, 18, 17, 8, 19, 205, 33, brigada 34 motorizată, brigada 291 de artilerie și, inclusiv, baza militară 7 [11, p. 68].

De asemenea, în zona Donbas sunt prezente 12 unități de militari, utilizați cu scopul de a reacționa operativ în situații critice și în cazul amenințării obiectelor strategice ca: Ilovaïsk, Debalîțevo, aeroportul Donețk. În zona Donbas sunt prezente unitățile speciale a Comandamentului General de Cercetare. Au fost depistate 7 subdiviziuni ale Comandamentului General de Cercetare al Federației Ruse care activează cu scop diversionist și de cercetare. Aceste forțe ocupă clădirile administrative, atacând forțele ucrainene, care, fiind integrate sub acoperirea documentelor false, ocupă funcții înalte de răspundere - de la locuitor de comandant până la comandanți inferiori și specialiști, care deservesc tehnica contemporană și înarmarea [7, p. 68].

În zonă mai sunt prezenți reprezentanții a 4 unități a forțelor maritime. Militarii brigăzii 61 infanterie marină și reprezentanții brigăzii 200 cu destinație specială a flotei maritime de nord care, în perioada 2014-2015 au fost activate în Lugansk. Din 2015, în zonă Donețk este prezentă

gruparea tactică 99 a flotei nord. Militarii brigăzii 810 infanterie marină a flotei Mării Negre dislocați în Crimeea au fost observați în 2016 pe direcția Mariupol.

Armata națională „Rosgvardia” este și ea prezentă în zonă. Astfel, au fost identificate 5 subunități – cu militari angajați în bază de contract cu experiență militară în Caucazul de Nord. În Donbas mai sunt prezente brigăzile operative cu destinație specială numărul 46 și 451, detașamentul 15 cu destinație specială „Veatici” [7, p. 69]. Pe lângă acest potențial militar, au mai fost descoperite în zona Donbas forțe militare ale apărării antirachetă și tehnică radio care fac parte din structura forțelor militar-cosmice ale Federației Ruse. În primăvara anului 2015 au fost prezente unități ale subdiviziunii 338 a Regimentului 4 al armatei, în competența căruia se află controlul spațiului aerian (Stații de radiolocație de tip „Kast” și „Nebo”). De asemenea, au fost fixate ZRPK „Panțiri”, ZRK „Buk” implicat în doborârea „Boingului cursei MH17”. În zonă vin militari din unitățile dislocate în Orientul Apropiat, în Arctica, Tadjikistan. De asemenea, în operațiunile militare din Donbas sunt atrași militarii prezenți în unitățile dislocate în teritoriile ocupate de către Federația Rusă - Abhazia, Crimeea, și chiar zona transnistreană a Republicii Moldova [7, p. 69-70].

O componentă a agresiunii Federației Ruse în Donbas este înarmarea militarilor cu armament și tehnică. Astfel, în baza observațiilor efectuate de către Agenția de Cercetare Inform Napalm, în zona de conflict a Ucrainei au fost identificate peste 40 de tipuri de tehnică militară a Federației Ruse. O bună parte din tehnică prezentă dislocată în perioada anilor 2004-2015 se referă la cele mai noi modele. De asemenea, în scopul mânăuirii acestei tehnici este nevoie de personal cu pregătire specială (lucru care demonstrează că în zona Donbas activează cadre militare ruse).

În zona estică a Ucrainei mai este prezentă și următoarea tehnică militară rusă: automobile blindate GAZ-233014 „Tigru”, GAZ-39371 „Vodnik”, KamAZ -43269 „Vistrel”, TAB 82 A, tancuri T-72 (model 1989), T-72BA (model 1999), T-72B3 (model 2011), T-90A (model 2006), T-72 C1, camioane model KamAZ-5350 „mustang”, „Ural 632301”, „Ural-43206”, RSZO 2B26, 9K58 „Smerci”, CHAP1 RL232-2M, ZRK9K330 „Tor”, 9K331 „Tor M-1” și 9K332 „Tor M-2”, ZRPK 96K6 „Panțiri-C1”. Sunt prezente stații radio R-166-0,5, R-441-OB „Liveni”, KȘM R-149BMR „Kușetka-B”, REB RB-341B „Leer-3”, REB R-378b „Borisoglebsk-2”, REB R-934UM, REB R-330 J „Jiteli”, REB „Torn”, REB „Rtuti BM”, RB-636AM2, „Svet-KU”, BLLA „Granat-1”, „Granat-2”, „Forpost”, „Orlan-10”, „Eleron-3SB”, „Zastava” [17, P.68-80]. În zona Donbas, în operațiunile militare a fost utilizată tehnică de model sovietic cum ar fi: tancuri T-64, T-72B, instalații de artilerie 2C1 „Gvozdika”, complexul antiaerian „Strela-10”, mașini de luptă ale infanteriei „BMP-1”, „BMP-2”, tractoare blindate multifuncționale „MT-LB”, obuziere calibrul 122 mm „D-30” și calibrul 152 mm „Msta-B”, tunuri antitanc MT-12 „Rapira” [7, p. 80-81].

Președintele ucrainean Volodimir Zelenski a acuzat Moscova că î-și sporește la granița cu autoproclamatele republici populare Donețk și Lugansk prezența trupelor în zonă sub acoperirea unor exerciții militare. Astfel, conform datelor ONU, conflictul din Donbas s-a soldat cu circa 14.000 de morți de la declanșarea sa în 2014.

Serviciul de informații militare al Ucrainei a tras un semnal de alarmă, denunțând că Rusia a început pregătiri cu scopul de a forța armata ucraineană să răspundă la „acțiuni ostile” pe linia de demarcare a forțelor în Donbas. Aceasta ar servi drept scuză pentru ca Rusia să-și sporească prezența militară în teritoriile separatiste din estul Ucrainei prin introducerea unor „unități regulate” cu pretinsul scop de a „proteja cetățeni ruși”, având în vedere că zeci de mii de ucraineni din Donbas au primit deja pașapoarte rusești. Acest scenariu a fost deja utilizat în 2008 în Osetia de Sud, când trupe georgiene au intrat pe teritoriul regiunii separatiste în urma unor provocări, căzând în capcana Moscovei, potrivit unor experți independenți ruși, ceea ce a declanșat intervenția militară a Rusiei, sub pretextul „impunerii păcii”, care a condus la recunoașterea independenței Osetiei de Sud, precum și a celeilalte regiuni separatiste georgiene Abhazia de către Federația Rusă [5]. În contextul evenimentelor din zona estică a Ucrainei, merită să se acorde atenție factorului social, care determină vectorii și interesele politicii externe ale unui stat, în cazul dat al Ucrainei. Populația ucraineană, în special cea din zonele sud-estice ale țării rămâne a fi sceptică cu referire la integrarea Ucrainei în UE. Astfel, conform sondajului efectuat de către grupul „Reiting”, populația orașelor Dnepr (49%), Zaporojie (35%), Harikov (32%), Mariupoli (24%), Severodonetsk (23%) s-au pronunțat pentru aderarea Ucrainei la UE. Adepți ai integrării Ucrainei în UE sunt în Lvov (86%), Ivano-Frankovsk (85%) și Ujgorod (82%). Pentru integrarea în spațiul Euroasiatic populația ucraineană s-a pronunțat în Mariupol (37%), Odessa (29%), Harikov (27%). Cel mai mic procentaj (2%) cu referire la aderarea Ucrainei la proiectul euroasiatic a fost obținut în zona vestică a țării [10]. Spre deosebire de situația din zonele sud-estice ale Ucrainei din 2016, actualmente, marea majoritate a populației se pronunță pentru integrarea Ucrainei

în UE. Un alt factor care ar putea avea un impact asupra securității regionale, inclusiv asupra securității Republicii Moldova, poate fi considerată stabilitatea/instabilitatea regiunii Odessa. În ultimii ani 2016-2017 Odessa a devenit un oraș în care se observă creșterea criminalității și a numărului organizațiilor extremiste care au ieșit de sub controlul Kievului [9].

În perioada Rusiei țariste, Odessa ocupa locul 5 în imperiu privind gradul de criminalitate care se reducea la infracțiuni cum ar fi furturile. Actualmente, Odessa iese de sub controlul organelor de drept ale Ucrainei. Astfel, conform datelor statistice, în 2015, criminalitatea în regiunea Odessa a crescut cu 21%, față de anul 2014, iar în anul 2016 - cu 45%. Infracțiunile deosebit de grave au crescut de la 355 la 717 anual, iar infracțiunile grave - de la 4397 la 6295. De asemenea, în perioada respectivă, se observă creșterea cu 76,0% a cazurilor de omor, cât și dublarea cazurilor de viol. În opinia lui V. Serdiuk, șeful Departamentului Național de Poliție, situația în Odessa în ultimii ani a devenit critică. Cauzele creșterii criminalității în Odessa sunt: stagnarea economică, diminuarea veniturilor populației, pierderea locurilor de muncă, instabilitatea politică și socială, răspândirea ilegală a armamentului din zona estică a Ucrainei, revenirea combatanților la baștină, care în lipsa unui serviciu, se implică în activități criminale. Un alt factor care a contribuit la creșterea criminalității în Odessa a fost adoptarea și aprobarea de către Rada Supremă a Ucrainei la data de 26 noiembrie 2015 (a intrat în vigoare la data de 24 decembrie 2015) a legii nr. 838-VIII privind introducerea modificărilor în Codul Penal al Ucrainei cu referire la ordinea și termenul de detenție a deținuților. Această lege a fost denumită legea lui Savcenko, conform căreia o zi de detenție se echivala cu 2 zile lucrătoare, fapt care a dus la diminuarea termenului de detenție în pușcării a deținuților. Deși, așa numita lege a lui Savcenko a fost abrogată la data de 21 iunie 2017 [2;6], mulți deținuți deja au fost eliberați, iar în prezent aceștia î-și continuă activitățile ilegale. Nu mai puțin impact asupra situației din Odessa o are și reforma Ministerului de Interne al Ucrainei care a dus la înlocuirea cadrelor profesionale cu personal necalificat/neprofesioniști. Un alt aspect care diminuează securitatea Odessei este lupta de interese a politicienilor Poroșenko, Kolomoiskii, Timoșenko pentru deținerea influenței în zonă, în special este lupta pentru a deține monopol asupra celor patru porturi, a vămii, a pieței „sedimoi kilometr”, puncte care aduc venit și prin care are loc efectuarea celor mai mari infracțiuni. Un alt aspect care vizează securitatea Odessei, inclusiv și securitatea regională este polarizarea orașului. Prezența „sectorului de dreapta - pravii sektor” și a forțelor filoruse duc la destabilizarea situației, la creșterea criminalității [8].

Un alt factor care ar putea duce la destabilizarea situației în Odessa este aspectul multiethnic al populației. Astfel, conform recensământului general al populației, efectuat în 2001, în zona Odessa locuiesc peste 133 de etnii: ucrainenii - 1542,3 mii (62, 8%); ruși - 508 mii (20, 7%); bulgari - 150, 7 mii (6,1%); moldovenii - 123, 8 mii (5%); găgăuzii - 27, 6 mii (1, 1%); evreii - 13,4 mii (0, 6%); beloruși - 12,8 mii (0,5%); armenii - 7,4 mii (0,3%); romii - 4,0 mii (0,2%); polonezii - 3, 2 mii (0,1%); nemții - 2,9 mii (0, 1%); georgienii - 2, 8 mii (0,1%); azerii - 2, 7 mii (0,1%); tătarii - 2, 6 mii (0,1%); grecii - 2,1 mii (0,1%); albanezii - 1,9 mii (0,1); arabi - 1, 3 mii (0,1%); alte etnii - 45, 6 mii (1, 9%) [11]. O amenințare directă la adresa securității Republicii Moldova este și Regiunea care pretinde a se constitui ca stat suveran și independent constituie teritoriul Republicii Moldova din partea stângă a râului Nistru, care ocupă o suprafață de 3,7 mii km², ceea ce reprezintă 11% din teritoriul Republicii, cu o populație de 730 mii din cei 4380 mii locuitori ai țării, adică 16,7% din totalul populației. Vom menționa de la bun început că, nu există nici un fel de premise pentru autodeterminarea politică a acestui teritoriu. În primul rând, în această regiune după cum ne demonstrează datele statistice locuiesc: populația băștinașă, moldovenii, care constituie 38,5%, 29,5% - ucrainenii, 25,3% - ruși, 1,6% - bulgari, 4,6% - alte naționalități [10]. Moldova, s-a transformat într-un adevărat focar de conflicte.

Din anul 1995 Rusia, pentru a-și menține prezența militară în Moldova, a luat calea transformării contingentului redus de trupe ruse în Transnistria în forțe de menținere a păcii. Intenția Federației Ruse de a transforma ex-Armata a 14-a în forță de pacificare nu este nouă. Rusia a făcut propuneri Moldovei în acest sens încă în timpul conflictului armat din vara anului 1992. La 22 noiembrie 1995 problema transformării contingentului redus de trupe ruse din Transnistria în forțe de menținere a păcii a fost discutată în cadrul Comisiei Unificate de Control (CUC). Formațiunile militare ale Federației Ruse, dislocate în raioanele de est ale Republicii Moldova, includ unitățile și subunitățile fostei armate a 14-a, care din 1997 a început să fie denumită Grupul operativ al trupelor ruse (GOTR). Această transformare este explicată de Federația Rusă prin diminuarea considerabilă a prezenței militare în regiune și prin noile misiuni pacificatoare îndeplinite de trupele sale. Însă, explicația mai aproape de adevăr a acestor metamorfoze ar fi următoarea:

1. Utilizarea în continuare a sintagmei Armata a 14-a devenise prea incomodă pentru Moscova din motive că aceasta era asociată cu implicarea directă a Rusiei în conflictul militar de partea separatiștilor.

2. Schimbarea denumirii oferea posibilitatea de a sustrage atenția de la nedorința Rusiei de a îndeplini în continuare prevederile Acordului din 1992. Cu privire la principiile reglementării conflictului din regiunea Transnistreană a Republicii Moldova în conformitate cu care unitățile militare din regiune nu puteau fi utilizate în operațiunea de menținere a păcii.

3. În 1997 expira termenul de trei ani, determinat pentru retragerea completă de pe teritoriul Republicii Moldova a trupelor ruse, prin renumitul Acord semnat în 1994 și Federația Rusă era nevoită să creeze impresia că, chiar și dacă intrarea în vigoare a acordului în cauză fusese blocată de Duma rusească, totuși Rusia acționează, în măsura posibilităților obiective, în conformitate cu spiritul acestui acord. În realitate, nici un fel de noi misiuni pentru trupele ruse n-au apărut și nici un fel de diminuare considerabilă a prezenței militare n-a avut loc. Către sfârșitul anului 1997 în Federația Rusă fusese retrase numai 377 vagoane cu tehnică și echipament militar din cele circa 10000 determinate înainte de semnarea acordului din 1994. În acești trei ani de pe teritoriul Republicii Moldova fusese retrasă numai tehnică de geniu, de transmisiuni, de luptă radioelectronică și echipament logistic, dar nu fusese retrase nici un tanc, nici o mașină blindată de luptă, nici o piesă de artilerie, sistemă antitanc sau antiaeriană, nici un vagon cu muniții, etc. Această tendință nu s-a schimbat nici în continuare. În anul 1998 de pe teritoriul Republicii Moldova n-au fost retrase nici un vagon cu echipament sau tehnică militară ale GOTR, în 1999 au fost retrase 122 vagoane cu automobile, tehnică de geniu și echipament de reparație, în 2000 din nou numai 40 vagoane cu automobile și echipament logistic. (Astfel, până în prezent de pe teritoriul Republicii Moldova a fost retras echipament militar în volum ce nu depășește 5 la sută din volumul declarat spre evacuare în 1994).

Din punct de vedere militar, abrogarea denumirii Armata a 14-a părea să fie logică dat fiind faptul că mai multe unități care au făcut parte din această structură către anul 1992 se aflau pe teritoriul Ucrainei și au trecut sub jurisdicția acesteia, două unități militare (din Parcani și Dubăsari) au trecut sub jurisdicția Tiraspolului, iar unitățile aflate în Tiraspol reprezentau în esență o divizie de infanterie cu câteva unități de întărire. În prezent, structura Grupului operativ a rămas practic similară cu cea a diviziei 59-a de infanterie motorizată și include o brigadă de infanterie (formată în baza celor 3 regimente de infanterie din divizia 59-a), un regiment de tancuri, un regiment de artilerie, un regiment de rachete antiaeriene, un divizion de artilerie antitanc, un batalion de recunoaștere, un battalion de transmisiuni, subunități de asigurare, depozite, etc. Înzestrarea trupelor ruse, pe parcursul a 6 ani, de asemenea, a rămas fără schimbări esențiale: 117 tancuri T64 în 2000 în comparație cu 120 în 1994, 130 mașini blindate de luptă în comparație cu 160 în 1994, 128 piese de artilerie în comparație cu 128 în 1994 și 180 în 1992. (Să amintim că diferența dintre cantitatea armamentului rus în 1992, 1994 și 2000 se explică destul de simplu prin faptul transmiterii armamentului și tehnicii militare formațiunilor militare ale RMN). Cea mai stupefiantă concluzie, la care ajung analiștii militari în urma evaluării în timp a prezenței militare ruse pe teritoriul Republicii Moldova, este că potențialul total al forțelor militare de malul stâng al Nistrului a rămas practic același care a fost în 1992. Unitățile militare din categoria celor de rezervă în Armata a 14-a s-au transformat în unități militare semi-desfășurate. Forțe Armate ale RMN, diminuarea efectivului forțelor ruse a fost însoțită de creșterea efectivului militar al RMN în aceeași proporție, ofițerii și subofițerii din trupele ruse trec cu serviciul militar în unitățile militare transnistrene, iar armamentul și tehnica militară sunt pur și simplu transmise la înzestrarea celor din urmă. În asemenea mod, pe malul stâng al Nistrului a fost păstrat un potențial militar cu mult superior celui existent pe malul drept. Compararea potențialului a două forțe militare nu se bazează, în exclusivitate, pe cantitatea categoriilor de armament și tehnică militară dar, în primul rând, pe potențialul lor de luptă. Astfel, cantitatea unor sisteme de armament, cum ar fi de exemplu cele de artilerie, poate fi comparabilă, însă în cazul când o parte din aceste sisteme nu au muniții sau sunt într-o stare tehnică care nu mai permite folosirea lor, atunci la evaluarea potențialului militar real această categorie poate fi omisă în totalitate. De asemenea, să nu uităm că depozitele de la Colbasna sunt practic divizate în două, o parte aparținând Tiraspolului. În același timp către anul 1992 pe malul drept n-au existat stocuri importante de muniții iar condițiile de finanțare și activitate a Armatei Naționale a Republicii Moldova de la momentul creării acesteia și până în prezent permit să estimăm că rezervele de muniții sau diminuat considerabil iar procurări n-au avut loc. Faptul că armata încearcă să vândă unele categorii de armament și tehnica din dotare este o mărturie tangențială că aceste categorii nu au o influență decisivă asupra

potențialului militar. Astfel, modificările organizatorice din 1997, efectuând câteva schimbări în structura unităților militare ruse, n-au diminuat potențialul militar rus din regiune, înscriindu-se perfect în logica Cursului strategic al Federației Ruse cu statele-membre ale CSI, aprobat de B.Elțin la 14 septembrie 1995, și care a declarat Comunitatea Statelor Independente drept zonă a intereselor vitale ale Federației Ruse și a oficializat implementarea mecanismului de păstrare a prezenței militare ruse în statele CSI pe principii și forme de baze militare. Acordul cu privire la principiile reglementării politice a conflictului transnistrean, semnat în iulie 1992, determina că unitățile militare ale Armatei a 14-a nu puteau fi folosite pentru îndeplinirea misiunilor de menținere a păcii, dat fiind faptul implicării active a acestora în conflictul militar, precum și prin faptul că circa 50% din ofițeri și circa 80% din subofițerii acestor unități sunt semi-localnici și, de-facto, cetățeni ai RMN. În asemenea mod Moscova a impus aplicarea principiului neutralității și imparțialității trupelor de menținere a păcii în varianta de elaborare proprie. În noua formulă, după reorganizarea armatei a 14-a în GOTR, îndeplinirea misiunilor de menținere a păcii, deja nu mai este pusă pe seama unităților militare aduse în regiune din adâncurile Rusiei, dar pe seama trupelor locale. În realitate, însăși acceptarea de către Republica Moldova a forțelor militare ruse în calitate de forțe de menținere a păcii a fost cea mai mare greșeală de ordin politic care a condiționat blocarea întregului proces de soluționare a conflictului și este o profanare a însăși principiilor unui asemenea proces. De altfel, întreaga operațiune de menținere a păcii este, în realitate, o operațiune de conservare a conflictului și protejare a regimului separatist și a procesului de consolidare a acestuia [2].

Rusia a încercat să motiveze propunerea sa de a acorda funcții pacificatoare trupelor din ex-Armata a 14a prin dificultățile de ordin financiar cu care se confruntă în asigurarea cu mijloace a trupelor de menținere a păcii. În realitate, propunerea rusă a constituit o dovadă în plus a faptului că Moscova nu are intenții de a respecta Acordul de retragere a trupelor ruse, acord semnat cu Moldova în octombrie 1994, iar „transferul funcției de menținere a păcii a Armatei a 14-a va perpetua prezența acesteia în Moldova”. În opinia unor observatori propunerea rusă urmărea și un alt scop. Conform prevederilor Tratatului cu privire la armamentele convenționale în Europa, Federația Rusă se obliga să distrugă sau să retragă de pe teritoriul Republicii Moldova 5 tipuri de armament convențional (tancuri, vehicule blindate, piese de artilerie, elicoptere de luptă și avioane de atac). În cazul în care Republica Moldova ar accepta propunerea rusă, întreg armamentul, sau o parte din el, ar trece în dotarea forțelor de menținere a păcii, fapt care ar însemna scoaterea lui de sub incidența Tratatului FACE și prin urmare Rusia, în acest caz nu va putea fi acuzată de nerespectarea Tratatului menționat. Rusia ca succesor al Uniunii Sovietice, nu s-a împăcat și nu se împacă cu diminuarea rolului său în spațiul fostei URSS. Ea a fost cointereseată în stoparea tendințelor centrifuge și diminuării influenței sale în acest teritoriu.

În componența Forțele Armate ale așa zisei RMN se află: unități și subunități de infanterie, artilerie, tancuri, apărare antiaeriană, transmisiuni, aviație, speciale, de asigurare și altele din cadrul Ministerului Apărării; trupele de interne în cadrul Ministerului Afacerilor Interne; trupele de grăniceri în cadrul Ministerului Securității de Stat; trupele de cazaci; statele majore și formațiuni de miliție populară; statele majore și formațiuni ale apărării civile. Efectivul formațiunilor militare din componența Ministerului apărării, trupelor de interne și trupelor de grăniceri la sfârșitul anului 2000 atingea cifra de 7.200 de militari, dintre care circa 3000 sunt dislocați în zona de securitate. Trupele de cazaci (circa 3000 pers) și miliția populară (circa 3000 pers) sunt considerate unități de rezervă activă. În caz de pericol militar este preconizată creșterea efectivelor până la circa 25.000 persoane. În prezent formațiunile militare ale a.z. RMN sunt structurate în conformitate cu doctrina militară proprie care prevede menținerea unităților cu efectiv redus, dar capabile să-și tripleze efectivul în caz de necesitate. Astfel, fiecare brigadă de infanterie include subunități de comandament, pază și asigurare desfășurate (care asigură activitatea cotidiană a unității), precum și câte un batalion desfășurat de infanterie (care asigură instruirea recruților și formarea permanentă a rezervei militare). În caz de pericol militar, se prevede desfășurarea unităților până la statele de război. Astfel, evaluând situația din Ucraina, am putea evidenția următoarele repercursiuni ale crizei ruso-ucrainene asupra securității Republicii Moldova:

Deși proiectul „Novorossia” poate fi considerat un subiect epuizat datorită contramăsurilor luate de către comunitatea de reacție la acțiunile Federației Ruse în Ucraina, nu este exclus că acest proiect să fie reactivat de către Rusia, iar formațiunile militare ruse, dislocate în raioanele de est ale Republicii Moldova, ar putea susține dezvoltarea acestuia.

Prezența armamentului în zona estică a Ucrainei, condiționează crearea de rețele criminale, inclusiv pe teritoriul Republicii Moldova, implicate în comercializarea ilegală a armamentului.

Embargoul impus Republicii Moldova în septembrie 2013 la exportul vinurilor este de natură politică, pentru descurajarea integrării europene, și afectează securitatea economică a Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Albu N. Influența crizei din Ucraina asupra securității Republicii Moldova. *Revista Militară* nr. 2(14), 2015.
2. Aspectul militar în soluționarea conflictului din zona de est a Republicii Moldova. Institutul de Politici Publice. Chișinău, 2001.
3. Ciurea C. Criza din Ucraina și impactul ei asupra sistemului de securitate al Republicii Moldova. Asociația pentru Politică Externă.
4. Petro Poroșenko: Proiectul gazoductului Nord Stream 2 exprimă doar interesele geopolitice ale Rusiei. <http://www.mediafax.ro/externe/petro-porosenko-proiectul-gazoductului-nord-stream-2-exprima-doar-interesele-geopolitice-ale-rusiei-17223350>
5. SUA și NATO, în alertă, după escaladarea tensiunilor între Rusia și Ucraina în Donbas. https://deschide.md/ro/stiri/externe/82945/SUA-%C5%9Fi-NATO-%C3%AEn-alert%C4%83-dup%C4%83-escaladarea-tensiunilor-%C3%AEntre-Rusia-%C5%9Fi-Ucraina-%C3%AEn-Donbas.htm?fbclid=IwAR2608RmIFe5NM8WmUHvZKOrCREJAlia4_DrHRZ_vgSjZvJR-KUcdf1QUE4k
6. Верховная рада Украины отменила «закон Савченко», сокращавший сроки уголовникам. <http://www.mk.ru/social/2017/05/18/verkhovnaya-rada-ukrainy-otmenila-zakon-savchenko-sokrashhavshiy-sroki-ugolovnikam.html>
7. Донбас в огне. Путеводитель по зоне конфликта. Львов: Прометей, 2017, с. 29-30
8. Оганджанов И. Беспредел у моря: как Одесса превратилась в криминальную столицу Украины. <https://russian.rt.com/article/311089-bespredel-u-morya-kak-odessa-prevratilas-v-ukrainy>
9. «Правый сектор» и криминал делят Одессу на сферы влияния. <https://vz.ru/world/2015/3/5/732919.html>
10. Рада и «закон Савченко»: отмена ошибки? <https://ru.krymr.com/a/28499518.html>
10. Феномен Новороссии по-прежнему присутствует в политическом поле Украины. <http://rebels-herald.ru/fenomen-novorossii-po-prezhnemu-prisutstvuet-v-politicheskom-pole-ukrainy/>
11. Численность и состав населения Одесской области по итогам Всеукраинской переписи населения 2001 года. Государственный комитет статистики Украины. <http://2001.ukrcensus.gov.ua/rus/results/general/nationality/odesa/>

PROBLEME ALE EGALITĂȚII DE GEN ÎN PERIOADA POSTMODERNĂ

GENDER EQUALITY ISSUES IN THE POSTMODERN PERIOD

Tatiana LUNGU,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Throughout history, the issue of gender equality has been raised numerous times by the international community. With the modernization of European society, women are increasingly realizing that they must have equal rights, including political ones, equal to those of men. The continuous and systematic promotion of the principle of equal opportunities between men and women is a relatively recent concern for the Republic of Moldova. The steps taken by our country, which began with the proclamation of independence, related to the harmonization of legislation with international and European standards. Community provisions on equal opportunities and equal treatment for women and men are significant, however insufficient. The legal status of women has undoubtedly improved, but equality is far from a reality. Even though women have the same rights as men, they do not always have equal access to opportunities as men and often fail to fully exercise their rights, especially in the political and social life.

Keywords: *gender equality, equality between men and women, payment gap and equal payment, participation of women, women's rights, COVID-19 impact on women, gender sensitive public policies, women in politics, women in leadership positions, gender based violence.*

Egalitatea de gen este un concept care presupune atingerea egalității în drepturi între bărbați și femei în multitudinea de raporturi existente prin studierea și eliminarea tuturor barierelor sociale care vin să împiedice acest lucru. Egalitatea de gen este nu doar un drept fundamental. Atingerea egalității de gen aduce numeroase beneficii de ordin social și economic. Abilitarea femeilor stimulează economii prospere, impulsionează productivitatea și dezvoltarea. Cu toate acestea, inegalitățile de gen rămân adânc înrădăcinate în fiecare societate. Femeile nu au acces la locuri decente de muncă, se confruntă cu divizarea pe domenii profesionale și sunt remunerate mai prost decât bărbații. Foarte des li se refuză accesul la studii și îngrijire medicală de bază. În toată lumea femeile suferă de violență și discriminare. Ele sunt subreprezentate în rândul decidenților din politică și economie.

Egalitatea de tratament între bărbați și femei a constituit un principiu fundamental al Uniunii Europene încă de la înființarea sa. În 1957, principiul egalității de remunerare pentru muncă egală a devenit parte a Tratatului de la Roma [19, p. 43]. De atunci, instituțiile europene reafirmă în mod regulat acest principiu, promovându-l ca pe o valoare esențială a UE. Principiul a fost reluat în Directiva din 1976 privind egalitatea de tratament între bărbați și femei [6]. Pe măsură ce tot mai multe femei intră pe piața de muncă, UE și statele membre își reafirmă angajamentul de a promova egalitatea de gen, progresele în educația femeilor și progresele pe calea eliminării diferențelor de remunerare și a discriminării la angajare între femei și bărbați. Privind spre viitor, „Angajamentul strategic pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați 2016-2019” al Comisiei Europene a fost creat ca un cadru de referință, subliniind necesitatea intensificării eforturilor la toate nivelurile pentru elaborarea de politici în vederea îmbunătățirii egalității de gen [1]. În plus, acesta sprijină Pactul european pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați 2011-2020 [10].

În calitate de principală organizație europeană pentru drepturile omului, Consiliul Europei a întreprins o serie de inițiative pentru a promova protecția femeilor împotriva violenței încă din anii '90. Aceste inițiative au avut ca rezultat adoptarea, în 2002, a Recomandării Rec(2002)5 a Consiliului Europei a Comitetului de Miniștri către statele membre privind protecția femeilor împotriva violenței și desfășurarea unei campanii la nivel european, din 2006-2008, pentru combaterea violenței împotriva femeilor. Adunarea parlamentară a adoptat, de asemenea, o poziție politică fermă împotriva tuturor formelor de violență împotriva femeilor. Acesta a adoptat o serie

de rezoluții și recomandări care solicită standarde obligatorii din punct de vedere juridic privind prevenirea, protecția și urmărirea penală a celor mai severe și răspândite forme de violență de gen. Asumându-și rolul principal în protecția drepturilor omului, Consiliul Europei a decis că este necesar să se stabilească standarde cuprinzătoare pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice. În decembrie 2008, Comitetul Miniștrilor a înființat un grup de experți mandatat să pregătească un proiect de convenție în acest domeniu. Pe parcursul a puțin peste doi ani, acest grup, numit CAHVIO (Comitetul ad hoc pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice), a elaborat un proiect de text finalizat în decembrie 2010. Convenția privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (numită și Convenția de la Istanbul) a fost adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 7 aprilie 2011 [4]. Convenția a fost deschisă spre semnare la 11 mai 2011 cu ocazia celei de-a 121-a sesiuni a Comitetului de Miniștri de la Istanbul. Convenția de la Istanbul este concepută pentru a crea un cadru legal european consistent pentru protejarea femeilor împotriva tuturor formelor de violență și pentru a implementa cele mai bune practici consistente pentru prevenirea, investigarea și urmărirea penală a violenței împotriva femeilor și a violenței în familie. Convenția a fost semnată de 45 de țări și de către Uniunea Europeană, și ratificată de 33 țări și de UE. La 20 martie 2021, președintele turc a anunțat retragerea țării sale din Convenție printr-un decret prezidențial publicat în gazeta oficială a guvernului. Retragerea a fost criticată atât pe plan intern, cât și pe plan internațional, inclusiv de partidele de opoziție din țară, de liderii străini și de Consiliul Europei.

Această critică se datorează și faptului că Președinta Comisiei Europene Ursula von der Leyen a declarat anul 2020 un an focusat pe egalitatea de gen. În martie 2020, Uniunea Europeană și-a lansat Strategia internă pentru egalitatea de gen 2020-2025, iar în noiembrie 2020, UE a lansat Planul de acțiune de gen III (GAP III) privind egalitatea de gen în politica externă și a adoptat Planul de acțiune privind drepturile omului și democrația 2020-2024 (APHRD) care ghidează drepturile omului în politica externă [13; 2]. Comparativ cu inițiativele anterioare ale UE, aceste planuri folosesc „egalitatea de gen” în loc de limbajul tratatului UE „egalitatea între bărbați și femei”. Oficialii UE spun că această schimbare lingvistică este menită să fie mai incluzivă pentru a cuprinde preocupările LGBTIQ. În timp ce instituțiile UE și majoritatea statelor membre o susțin, câteva state membre au rezistat schimbării, provocând o dispută în curs de desfășurare.

În decembrie 2020, Consiliul UE a lansat răspunsul său la GAP III, care ar fi în mod normal o declarație de consens și un angajament pentru acțiune. Cu toate acestea, doar 24 de state membre au aprobat declarația finală, excluzând Polonia, Ungaria și Bulgaria. Oficialii statelor membre au declarat că dezacordurile privind „egalitatea de gen” au creat confuzii în declarații. Discuțiile la nivel de lucru ale UE cu privire la drepturile omului au devenit mai dificile pe măsură ce Ungaria și Polonia contestă definiția UE a egalității de gen fiind reticenți în privința noii definiții. Dezacordul intern a întârziat într-o oarecare măsură și a diminuat declarațiile UE, provocând frustrări în rândul multor state membre care se îngrijorează de faptul că aceasta ridică o piatră de temelie a UE, și anume sprijinul pentru valorile fundamentale. Oficialii polonezi au declarat că pur și simplu apără textul Tratatului European insistând pe utilizarea „egalității între bărbați și femei”. Oficialii polonezi au argumentat că „egalitatea de gen” nu apare în tratatele UE și că aceasta a fost o încercare de extindere a drepturilor LGBTIQ. Oficialii au declarat că GAP III a folosit definiția extinsă a Convenției de la Istanbul a egalității de gen, care contravine poziției maghiare și pe care Ungaria a refuzat să îl ratifice. Oficialii bulgari au declarat că nu se pot alătura din cauza hotărârilor Curții Constituționale, și anume că Curtea Constituțională a Bulgariei a decis neconstituțională Convenția de la Istanbul în 2018. Polonia și Ungaria continuă să se confrunte cu alte state membre cu privire la problemele drepturilor fundamentale care afectează politica internă și externă a UE. Aceste diviziuni pun în pericol capacitatea UE de a vorbi cu o singură voce asupra drepturilor omului. Deși Comisia Europeană a lansat numeroase inițiative de egalitate în 2020, amplitudinea ambițioasă a depășit unele state membre ale UE să accepte măsurile propuse în domeniul egalității de gen, și a căror cooperare este necesară pentru punerea în aplicare a acestor inițiative. Pe măsură ce UE lucrează pentru a promova o agendă ambițioasă de egalitate în UE și pentru a fi o voce principală a drepturilor omului, UE îi revine un rol crucial în remedierea divergențelor interne.

De-a lungul deceniilor, Organizația Națiunilor Unite a înregistrat progrese semnificative în promovarea egalității de gen, inclusiv prin semnarea acordurilor de referință precum Declarația și Platforma de acțiune de la Beijing, și Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW) [5]. Timp de mulți ani, ONU s-a confruntat cu dificultăți serioase în promovarea egalității de gen la nivel internațional, inclusiv finanțare insuficientă și lipsa

unei entități recunoscute care ar dirija eforturile ONU în acest domeniu. În iulie 2010 Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a înființat UN Women, Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor pentru a se ocupa de această sarcină. Astfel, statele membre ale ONU au făcut un pas istoric către intensificarea progresului în realizarea obiectivelor ONU în domeniul egalității de gen și al abilitării femeilor.

Guvernul Statelor Unite ale Americii are politici bine determinate în domeniul abordării egalității de gen și violenței bazate pe gen. Împuternicirea și protecția femeilor și fetelor a fost o parte centrală a politicii externe și a securității naționale a SUA, așa cum se arată în Planul Național de Acțiune al SUA pentru Femei, Pace și Securitate, punerea în aplicare a Strategiei SUA pentru Prevenirea și Răspunsul la Violență bazată pe gen la nivel global, fiecare susținută de un ordin executiv și lansarea Strategiei globale a SUA pentru abilitarea fetelor adolescente [14]. SUA observă egalitatea de gen, în special violența bazată pe gen, că este o problemă critică și legată în mod complex de obiectivele strategice ale Biroul Departamentului de Stat pentru Populație, Refugiați și Migrație, precum și Biroul Departamentului de Stat de Justiție Penală și Aplicare a Legii. Guvernul Statelor Unite a recunoscut de demult creșterea prevalenței și a riscului de violență bazată pe gen, vizat în special pentru femei și fete. Birourile sunt lidere în cadrul comunității umanitare privind protecția femeilor și fetelor, în special implementarea cuprinzătoare a programului violenței bazate pe gen și solicită statelor beneficiare să prezinte o analiză de gen, o protecție împotriva exploatarei sexuale și a unui plan de acțiune care să răspundă nevoilor femeilor și fetelor. Totodată, Departamentul de Stat al SUA publică anual Rapoarte de congres privind situația respectării Drepturilor Omului care acoperă drepturile individuale, civile, politice recunoscute la nivel internațional, astfel cum sunt prevăzute în Declarația universală a drepturilor omului și în alte acorduri internaționale [16]. Raportul include secțiuni privind situația femeilor în politică, precum și violența împotriva femeilor.

Promovarea continuă și sistematică a principiului egalității de șanse între bărbați și femei constituie o preocupare relativ recentă pentru Republica Moldova. Demersurile pe care le face țara noastră, începute odată cu proclamarea independenței, legate de armonizarea legislației la standardele internaționale și europene, prevederile comunitare privind egalitatea de șanse și de tratament egal pentru femei și bărbați sunt semnificative, dar nu și suficiente. Statutul juridic al femeilor, fără îndoială, s-a îmbunătățit, dar egalitatea este departe de a fi o realitate. Chiar dacă femeile au aceleași drepturi ca și bărbații, ele nu au întotdeauna acces egal la oportunitățile oferite bărbaților și, deseori, nu reușesc să-și exercite drepturile pe deplin.

Odată cu dezvoltarea științelor umanistice și interdisciplinarizării acestora, în Occident au apărut o mulțime de studii vis a vis de problema egalității de gen care au și creat o disciplină nouă – gender studies, însă în Republica Moldova aceasta este încă în starea sa incipientă și, momentan, nu dispunem de lucrări pe măsura așteptărilor. Principalul izvor de studiere a tendințelor din Republica Moldova este constituit din datele furnizate de Biroul Național de Statistică, Barometrul Opiniei Publice și diverse materiale a organizațiilor internaționale cum ar fi Programul Națiunilor Unite de Dezvoltare PNUD (Moldova), UN Women (Moldova) sau organizații locale neguvernamentale, precum Platforma pentru Egalitate de Gen, Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, Centrul “Parteneriat pentru Dezvoltare”, Centrul de Drept al Femeilor, Centrul Internațional La Strada ș.a.

Ce înseamnă totuși egalitatea de gen și de ce acest termen provoacă discuții aprinse până și în interiorul Uniunii Europene? Egalitatea de gen este un concept socioeconomic, cu derivate politice, de aici și importanța analizei contextelor social, economic și politic ale unei societăți în continuă schimbare cu privire la rolul bărbaților și femeilor [18, pag. 6]. În accepțiunea Consiliului Europei, egalitatea între femei și bărbați înseamnă vizibilitatea, autonomia, responsabilitatea și participarea egală a femeilor și bărbaților în toate sferile vieții publice și private. Aceasta se opune inegalității – nu diferenței – între cele două sexe. Egalitatea șanselor între femei și bărbați impune acceptarea și valorificarea, în mod egal, a complementarității femeilor și bărbaților, precum și diversele roluri pe care le joacă în societate.

Constituția Republicii Moldova spune că în Republica Moldova, femeile și bărbații beneficiază de drepturi și libertăți egale, fiindu-le garantate și șanse egale pentru exercitarea lor [3]. Deși Constituția specifică că femeile se bucură de aceleași drepturi ca și bărbații, în realitate, din cauza stereotipurilor existente în societate, există inegalități între femei și bărbați, începând de la accesul pe piața muncii, câștigurile salariale, reprezentarea femeilor în forurile decizionale, etc. [17]. În conformitate cu Legea nr. 5 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, egalitatea între genuri semnifică egalitate în drepturi, șanse egale în exercitarea drepturilor, participare egală în toate sferile vieții, tratare egală a femeilor și bărbaților [11].

Analiza situației din Republica Moldova cu privire la domeniul egalității de gen, prezintă în diverse rapoarte ale societății civile și ale Guvernului, scoate în evidență faptul că cele mai problematice arii sunt: abilitarea femeilor în plan politic, economic și social, precum și violența față de femei. Deși Guvernul, societatea civilă și organizațiile internaționale au realizat și susținut multiple proiecte cu scopul redresării situației, se mai constată încă o stare îngrijorătoare. Astfel, femeile continuă să fie subreprezentate la nivelul forurilor politice înalte, în funcții de conducere din Administrația Publică Centrală (APC) și Administrația Publică Locală (APL), deși au studii superioare și calificări înalte profesionale. Conform ultimelor date ale Biroul Național de Statistică privind portretul statistic al femeilor și bărbaților în Republica Moldova, rata de ocupare în rândul femeilor este mai mică decât cea a bărbaților. Ponderele femeilor în populația ocupată este mai mică în comparație cu cea a bărbaților (48,7% femei și 51,3% bărbați, în anul 2019) [15]. De asemenea, femeile câștigă în medie cu 14% mai puțin decât bărbații. Femeile au câștigat în anul 2019, în medie, cu 14,1% mai puțin decât bărbații (85,9% din câștigul salarial mediu al bărbaților). Exprimată în valoare numerică, discrepanța a constituit, în medie, circa 1098 lei. Astfel, câștigul salarial mediu lunar brut al femeilor în anul 2019 a constituit 6709,8 lei, iar al bărbaților – 7808,0 lei [15]. Cele mai mari discrepanțe ale câștigurilor femeilor și bărbaților sunt în activități financiare, informații și comunicații, industrie. Astfel, femeilor le revin câștiguri salariale inferioare bărbaților în majoritatea activităților economice, în anul 2019, cele mai mari diferențe au fost înregistrate în activitățile: financiare și de asigurări – cu 42,9% (8105,0 lei) mai puțin, informații și comunicații – cu 35,7% (6704,5 lei) mai puțin, industrie – cu 20,9% (1660,7 lei) mai puțin, sănătate și asistență socială – cu 19,6% (1634,4 lei) mai puțin, activități de cazare și alimentație publică – cu 15,9% (880,3 lei) mai puțin [15].

Pandemia COVID-19 a determinat o serie de schimbări și efecte asupra populației, acestea fiind instaurizate în mod diferit de către femei și bărbați. Ca urmare a răspândirii virusului de tip nou și instaurării măsurilor restrictive de către autoritățile din Republica Moldova, s-a observat că efectele situației se răsfrâng diferit asupra bărbaților și femeilor, atât în plan economic, cât și social. Acest lucru este determinat, inclusiv, de diferențele de roluri pe care le joacă femeile și bărbații în societate și în familie. S-a observat tendința pierderilor oportunităților de angajare de către femei, iar multe femei s-au pomenit în situația că nu mai au siguranța unui venit stabil din cauza măsurilor restrictive la domiciliu. De asemenea, femeile sunt implicate în mai multe activități de îngrijire și în activități casnice neremunerate, acestea având un impact asupra vieții lor profesionale. Pandemia COVID-19 a afectat într-o proporție mai mare populația feminină pe piața muncii conform datelor BNS. Astfel, efectele pandemiei COVID-19 pe piața muncii a afectat într-o proporție mai mare populația feminină - 30,9% din total femei ocupate, în comparație cu cea masculină - 18,5% din totalul bărbaților ocupați. În structura pe sexe, ponderea femeilor a constituit 60,5% din total, persoane afectate la locul de muncă și cea a bărbaților - 39,5% [15]. Impactul pandemiei asupra situației la locul de muncă s-a manifestat în mare parte prin întreruperea și/sau sistarea activității, micșorarea orelor de muncă efectiv lucrate, prestarea muncii la domiciliu și trecerea la programul de lucru parțial.

Societatea moldovenească poate fi considerată una patriarhală, iar relațiile dintre genuri rămân în continuare tradiționale, ceea ce implică și perpetuarea unor roluri tradiționale de gen. Deși în ultimele decenii Republica Moldova traversează un proces amplu de democratizare ca stat, populația țării împărtășește în mare parte convingeri conservatoare cu privire la rolul femeilor și bărbaților în societate. În același timp, datorită transformărilor fundamentale ale relațiilor dintre genuri în lumea contemporană occidentală și a anvergurii fenomenului migrațional din Republica Moldova, anumite schimbări se pot constata, totuși, la nivelul relațiilor sociale [18, pag. 7]. Femeile din Moldova se confruntă cu bariere disproporționate care le limitează opțiunile de ocupare a forței de muncă, tergiversând creșterea economică și conducând emigrația femeilor către piețe mai profitabile, unde există egalitate de gen, astfel afectând întreaga societate. Barierele specifice pentru femeile din Republica Moldova includ segregarea în ocupații cu plăți mai mici și așteptările tradiționale cu privire la alegerile de carieră. Datele despre (non) participarea economică a femeilor moldovenești susțin acest argument. Potrivit unui studiu din 2017, Moldova are cel mai mare procent de femei și fete în rândul migranților internaționali din orice țară din lume: 64,6%. Cu alte cuvinte, pentru fiecare bărbat care pleacă, le revin 2 femei plecate peste hotare. Deci, dacă vrem să întorcem declinul demografic, ar trebui dezvoltate câteva programe care să vizeze femeile. Femeile sunt subreprezentate în sectoarele foarte plătite, sunt angajate în cea mai mare parte în locuri de muncă cu salarii mai mici și în cele mai „feminizate” sectoare ale economiei. Sectorul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor (TIC) prezintă oportunități extraordinare pentru femei, dar femeile din Moldova dețin doar 17% din locurile de muncă în do-

meniul tehnologiei, comparativ cu 25% din locurile de muncă în domeniul tehnologiei deținute de femei din întreaga lume.

În ceea ce privește regiunea Transnistreană, care ocupă 12% din suprafața totală a Republicii Moldovei și care nu se află sub controlul autorităților de la Chișinău, femeile se confruntă cu provocări politice și economice și mai mari. Totuși, nu există date oficiale despre situația reală a femeilor din Transnistria. Tot ce se cunoaște e că Transnistria urmărește în special exemplul Kremlinului cu privire la problemele femeilor, iar viziunea Kremlinului despre locul unei femei, așa cum este articulată de Președintele rus însuși, este în domeniul casnic și nu în sfera publică.

Una dintre preocupările constante ale Guvernului Republicii Moldova a fost să asigure prin multiple acțiuni egalitatea de șanse dintre femei și bărbați. Astfel, în context național dispunem de un cadrul legislativ și cel de politici dedicat egalității între femei și bărbați. Scopul Legii nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați constă în asigurarea exercitării drepturilor egale de către femei și bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții, drepturi garantate de Constituția Republicii Moldova, în vederea prevenirii și eliminării tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex [15]. Scopul Legii nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferele politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dezabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar [12].

Legea prezintă în premieră examinarea plângerii prin inversarea sarcinii probării. Programul național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea pentru anii 2018-2021 aprobat prin HG 259/2018, care are drept scop soluționarea problemelor cu care se confruntă femeile în sectorul de securitate și apărare, prin intermediul următoarelor obiective: reducerea stereotipurilor legate de rolul femeilor, creșterea posibilităților pentru ca femeile și bărbații să combine viața profesională cu cea de familie, prevenirea și combaterea discriminării, hărțuirii și violenței de gen, sporirea participării femeilor în procesul de consolidare a păcii și în cadrul misiunilor de menținere a păcii [8]. Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați pe anii 2017-2021 și Planul de acțiuni privind implementarea acestuia, aprobată prin HG Nr. 259/2017 este un act complex, care descrie situația actuală și propune măsuri spre readresare a problemelor și a inegalităților de gen [9]. Strategia are drept scop cultivarea respectului față de rolul legii în realizarea protecției drepturilor omului, asigurării valorilor unui stat de drept, creșterii economice și durabilității societății în general. Strategia cuprinde cinci obiective generale și zece arii de intervenție: participarea femeilor la nivel de luare a deciziilor, piața muncii și disparitățile salariale de gen, protecție socială și politici familiale, sănătate, educație, schimbări climatice, mecanismul instituțional, stereotipurile în societate și comunicarea nonviolentă, egalitatea de gen în sectorul de securitate și apărare, bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen.

Ca urmare a documentelor de politici elaborate și Convențiile internaționale semnate și ratificate, Republica Moldova poate raporta și unele realizări majore în asigurarea egalității de gen. O importanță deosebită în promovarea femeilor la nivel decizional și politic a constituit activitățile de consolidare a capacităților acestora. Includerea cotei de 40% de reprezentare a ambelor sexe în procesul decizional politic și public, precum și a mecanismului de plasament al cotei. La fel a fost și aprobarea documentelor de politică publică ce țin de egalitatea de gen, rezoluția 1325 ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea, Prevenirea și Combaterea Violenței Față de Femei și a Violenței în Familie și Combaterea Traficului de Ființe Umane. Au fost întreprinse activități de combatere a sexismului și elaborarea proiectului de lege pentru pedepsirea urii și instigarea la ură.

La fel, un succes fără precedent a fost alegerea prin vot transparent și democratic a primei femei președintă de către cetățenii Republicii Moldova. Conform Dr. Cristina Gherasimov, cercetător la Centrul Robert Bosch pentru Europa Centrală și de Est, Rusia și Asia Centrală, „Devenind prima femeie președintă din Republica Moldova, Maia Sandu sparge tavanele rigide de sticlă pe care doar puține femei le-ar putea atinge până acum în spațiul post-sovietic. Acest lucru dă speranță și curaj fetelor și tinerelor femei din Moldova să urmeze cariere la alegerea lor care altfel par a fi inaccesibile” [7].

Următorul pas important pe acest segment a fost declarația Doamnei Președintă a Republicii Moldova în plenul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE), cu privire la egalitatea de gen:

1. Discursul de ură e o problemă foarte mare și este mai mare pentru femeile politiciene decât pentru bărbații politicieni.

2. O altă problemă foarte mare cu care se confruntă țara este violența împotriva femeilor. Deși Guvernul a aprobat Convenția de la Istanbul, actualul Parlament nu are suficiente voturi pentru a o ratifica.

3. Moldova trebuie să lucreze la eliminarea decalajului de remunerare între bărbați și femei.

Au fost luate măsuri privind îmbunătățirea cadrului normativ și alinierea acestuia la standardele naționale. Totuși, una din principalele disonanțe în ceea ce privește problema egalității de gen în Republica Moldova, este că avem o legislație bună și corespunzătoare tuturor normelor internaționale, însă neimplementată. În același timp putem menționa și anumite provocări în asigurarea unei funcționalități eficiente a mecanismului instituțional precum reticența autorităților în asigurarea abordării complexe a egalității de gen în documentele de politici sectoriale, inclusiv în implementarea bugetării sensibile la dimensiunea de gen. La fel remarcăm dificultăți în funcționalitatea complexă a egalității de gen în documentele de politici sectoriale.

Din acest considerent, se recomandă insistent ca politicile publice să prevadă și anumite măsuri de responsabilizare din perspectiva de gen, precum și sprijin bugetar. Contribuțiile partenerilor internaționali de dezvoltare sunt foarte apreciate, însă sprijinul financiar al statului este extrem de necesar în promovarea politicilor sensibile la gen. Abilitarea politică a femeilor este o strategie fundamentală pentru dezvoltarea țării, motiv pentru care este o stringență adoptarea unor măsuri temporare pentru îmbunătățirea cadrului legislativ în scopul creșterii participării femeilor în viața politică. Implementarea cotelor de reprezentativitate în Parlament și consiliile raionale vor transforma situația politică din Republica Moldova, eliminând multe dintre obstacolele cu care se confruntă femeile care încearcă să candideze și astfel, va determina prezența mai multor femei în forurile executive și legislative. Mobilizarea femeilor din sfera politică este un instrument necesar pentru o mai bună reprezentare a preocupărilor, nevoilor și intereselor femeilor din țară. Femeile din Republica Moldova continuă să se confrunte cu o varietate de obstacole în calea participării lor la viața publică și politică, discriminare în societate și în partidele politice, barierele sociale, economice și culturale, motiv pentru care rolul și influența educației și mass-media trebuie să sporească în vederea promovării unei bune guvernări sensibile la dimensiunea de gen și îmbunătățirii reprezentării sociale cu privire la participarea politică a femeilor.

Atitudinile tradiționale și barierele culturale sunt printre cele mai dificil de eliminat, iar instituțiile mediatice și organizațiile non-guvernamentale constituie o forță foarte importantă în modelarea atitudinilor culturale. Integrarea dimensiunii de gen în reformele guvernamentale este un pas important în consolidarea egalității de gen. Deoarece societatea moldovenească este în continuare una patriarhală și multe persoane împărtășesc stereotipuri de gen și prejudecăți, este la fel de important de a crește numărul de femei în funcții de conducere, precum și susținerea în poziții de conducere a acelor persoane, bărbați și femei, care sunt dedicați în promovarea egalității de gen în Republica Moldova. De asemenea, realele schimbări și cele cu adevărat importante trebuie să vină de jos, prin intermediul educației și a învățământului, care utilizate corect, vor furniza generații de fete și băieți conștienți asupra problemei egalității de gen.

BIBLIOGRAFIE

1. „Angajamentul strategic pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați 2016-2019”, Direcția Generală Justiție și Consumatori (Comisia Europeană), 14.03.2016. <https://op.europa.eu/en/> (accesat la 24.04.2021).

2. Comunicare comună către Parlamentul European și Consiliu. Planul de acțiune al UE pentru drepturile omului și democrație 2020-2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/> (accesat la 24.04.2021).

3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94 // Monitorul Oficial nr.1, 12.08.1994. <http://www.parlament.md/CadruLegal/Constitution/> (accesat la 24.04.2021).

4. Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței în familie. Istanbul, 11.V.2011. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices> (accesat la 24.04.2021).

5. Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor, New York, 18 decembrie 1979. <https://www.ohchr.org/en/> (accesat la 24.04.2021).

6. Directiva Consiliului 76/207/CEE din 9 februarie 1976 privind punerea în aplicare a principiul egalității de tratament pentru bărbați și femei în ceea ce privește accesul la muncă, formare și promovare profesională și condiții de muncă. <https://www.equalrightstrust.org/sites/.pdf> (accesat al 24.04.2021).

7. Fillion Stéphanie. Maia Sandu Becomes Moldova's First-ever Female President. Articol Forbes. <https://www.forbes.com/sites/stephaniefillion/2020/11/17/maia-sandu-becomes-moldovas-first-ever-female-president/> (accesat la 24.04.2021).

8. Hotărâre Nr. 259 din 28-03-2018 cu privire la aprobarea Programului național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind femeile, pacea și securitatea pentru anii 2018-2021 și a Planului de acțiuni cu privire la punerea în aplicare a acestuia. Monitorul Oficial Nr. 108-112 art. 294, 30-03-2018. <https://www.legis.md/> (accesat la 24.04.2021).

9. Hotărâre Nr. 259 din 28-04-2017 cu privire la aprobarea Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia. Monitorul Oficial Nr. 171-180 art. 410, 02-06-2017. <https://www.legis.md/> (accesat la 24.04.2021).

10. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 25.5.2011. Concluziile Consiliului din 7 martie 2011 privind Pactul european pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați (2011-2020) (2011/C 155/02). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO> (accesat la 24.04.2021).

11. Lege Nr. 5 din 09-02-2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. Monitorul Oficial Nr. 47-50 art. 200, 24-03-2006. <https://www.legis.md/cautare/> (accesat la 24.04.2021).

12. Lege Nr. 121 din 25-05-2012 cu privire la asigurarea egalității. Monitorul Oficial Nr. 103 art. 355, 29-05-2012. <https://www.legis.md/> (accesat la 24.04.2021).

13. Planul de acțiune de gen III (GAP III), Bruxelles, 25 noiembrie 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2184 (accesat la 24.04.2021).

14. Planul Departamentului de Stat privind implementarea Strategiei SUA pentru Femei, Pace și Securitate 2020-2023. <https://www.state.gov/> (accesat la 24.04.2021).

15. Portretul statistic al femeilor și bărbaților în Republica Moldova, 05.03.2021. <https://statistica.gov.md/newsview>. (accesat la 24.04.2021).

16. Rapoarte de țară 2020 privind practicile drepturilor omului: Moldova. Biroul de democrație, drepturile omului și muncă, 30.03.2021. <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/moldova/> (accesat la 24.04.2021).

17. Teleucă Veronica, Natalia Vozian. Egalitatea de gen în Moldova. Ghid pe înțelesul tuturor; contribuție: Svetlana Andrieș; UN Women (Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitate de Gen și Abilitarea Femeilor), Chișinău: 2019, 108 p. <https://egalitadedegen.md/biblioteca/institutii-si-proceduri-pentru-promovarea-egalitatii-de-gen/> (accesat la 24.04.2021).

18. Terzi-Barbarosie Daniela. Participarea femeilor în viața politică și publică din Republica Moldova, Raport elaborat în cadrul Parteneriatului Estic de Facilitare al Consiliului Europei, 2013. <https://rm.coe.int/1680599098> (accesat la 24.04.2021).

19. Tratatul de la Roma, 25 martie 1957. https://ec.europa.eu/romania/sites/default/files/tratatul_de_la_roma.pdf (accesat la 24.04.2021).

SISTEMUL EDUCAȚIONAL DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL PROCESULUI BOLOGNA

THE EDUCATIONAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF THE BOLOGNA PROCESS

Valeria BOTNARI,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The fundamental goal of the European Higher Education Area (EHEA) is to develop mechanisms for harmonized quality academic systems for complex problem solving in a highly competitive society. Starting in 2005, when Moldova became part of it, it has followed with dedication the path of implementation of the Bologna Process objectives, which offer the reference points for a comprehensive reform of higher education focused on the academic structure: Bachelor, Master, Doctorate, the European Credit Transfer and Accumulation system, standards and mechanisms for quality assurance system in the European Higher Education Area. It was not an easy way and great efforts are still required in order to sustain and promote the reforming process.

Keywords: the Bologna Process, strategic objectives, educational standards, challenges of the higher education system in the Republic of Moldova.

Perioada prin care trece Republica Moldova, a impus acesteia adaptarea la standardele și necesitățile lumii contemporane și, totodată, adoptarea unui nou stil de abordare a tuturor sferelor de viață, cum ar fi sociale, economice sau de drept. Trăim într-o perioadă de tranziție, când deciziile se adoptă foarte repede, iar lumea este un imens mușuroi de furnici, bine structurat și organizat în care trebuie să ne găsim și menținem locul.

Uniunea Europeană, alături de ideile și reformele pe care le promovează, a oferit șansa multor state de a da curs schimbării, și de a modifica mentalitatea și tradițiile demodate, la care, se pretau aceștia, mai înainte. Una dintre spectaculoasele reforme care și-a găsit sprijin și a fost acceptată de majoritatea statelor europene, a fost reforma învățământului superior. Aceasta a impus noi exigențe în ceea ce privește pregătirea tinerilor specialiști din diversele domenii oferite cu generozitate de către universitățile din Republica Moldova. Tara noastră a aderat la "Procesul de la Bologna", prin care se urmărește crearea și asigurarea funcționării unui spațiu european comun privind învățământul superior.

În cadrul Procesului de la Bologna, guvernele europene poartă discuții referitoare la reformarea politicilor din domeniul învățământului superior și depun eforturi pentru a depăși obstacolele din calea creării unui Spațiu european al învățământului superior. În contextul actual se vorbește foarte mult despre Procesul Bologna din perspectiva integrării europene, prin care domeniul educațional, în speță cel al învățământului superior, va fi primul domeniu care va pași „cu dreptul” în structurile europene. De aceea, atât Guvernul Republicii Moldova, cât și instituțiile de învățământ superior depun un efort deosebit pentru ajustarea acestui sector la standardele și valorile europene [1].

Procesul Bologna este numit după Declarația de la Bologna, care a fost semnată în orașul italian Bologna, la 19 iunie 1999, de către miniștrii responsabili de învățământul superior din 29 de țări europene. Prin semnarea acestui document a fost inițiat procesul de creare a Spațiului European al Învățământului Superior care ar facilita convergența diverselor sisteme de învățământ superior spre sisteme mai transparente, comparabile și compatibile bazate pe trei cicluri: licență, masterat, doctorat. Scopul major al Procesului Bologna este crearea unui Spațiu European al Învățământului Superior (European Higher Education Area) bazat pe cooperare internațională și schimb academic pentru facilitarea mobilității studenților, profesorilor și cercetătorilor și pregătirea tinerilor pentru carierele viitoare și pentru calitatea de cetățeni activi în societățile democratice europene. În prezent, 48 de state sunt membre ale Procesului Bologna [2].

Republica Moldova a aderat propriu-zis la Procesul Bologna în 2005, an, începând cu care au fost realizate mai multe reforme în domeniul învățământului superior [3].

Fiind vorba despre modificarea în totalitate a metodelor, practicilor și tehnicilor de predare, altele decât cele care au persistat spațiul moldav în perioada sovietică și post-sovietică prin implementarea noilor tehnologii de predare, care au menirea de a schimba gândirea și acțiunile tinerei generații, Procesul de la Bologna, a devenit un subiect foarte important la nivelul de impact asupra discipolilor, dar și profesorilor care s-au învrednicit de asemenea reformă.

Un beneficiu enorm pe care ni l-a oferit reforma de la Bologna, dar în același timp și o mare responsabilitate în fața căreia s-a pomenit Moldova, întrucât aceasta a presupus transformări radicale în curriculum universitar, gândirea și adaptarea acestuia la cerințele procesului de la Bologna. Prin noile condiții impuse de către aceasta, s-a permis revizuirea disciplinelor în toate universitățile Republicii Moldova, modalitățile de predare s-au schimbat complet și nu în ultimul timp, s-a schimbat și opinia multor studenți și cadre universitare referitor la ceea ce înseamnă universitate și mediu academic. Reforma de la Bologna este esențială pentru a genera încrederea de care este nevoie pentru succesul mobilității în scop de învățare, cooperarea academică transfrontalieră și recunoașterea reciprocă a perioadelor de studii și a calificărilor obținute în străinătate. Consolidarea calității și relevanței procesului de învățare și predare este o misiune centrală a Procesului de la Bologna. Implementarea acestor reforme este, totuși, inegală la nivelul celor 48 de țări participante.

Procesul de la Bologna oferă și un forum pentru dialogul cu țările vecine pe marginea reformelor din învățământul superior și a aspectelor legate de principiile academice comune, cum ar fi independența universităților și participarea studenților la activitățile societății civile. Acest forum a devenit un spațiu important pentru utilizarea diplomației informale (soft) în relația cu țările din Balcanii de Vest, cu țările Parteneriatului estic, cu Turcia și Rusia și cu multe alte țări [4].

Există mai multe viziuni privind necesitatea implementării Procesului Bologna ca acțiune la nivelul spațiului european. În primul rând, menționăm miza economică care susține faptul că statele europene, luate în bloc, adică continental, rămân în urma concurenților săi: SUA, China, Canada, Japonia, Australia [5]. Din acest considerent, premisa economică cedează în favoarea valorilor și spiritului de unitate europeană. Astfel, se observă o continuă rondare între viziuni.

Deci, Republica Moldova se înscrie perfect în acest cadru, mai ales că este stat vecin cu UE.

În același timp, Republica Moldova cunoaște o continuă dezvoltare a politicilor de tineret. Acest domeniu a avut în ultimii ani o implicare accelerată în ceea ce privește procesele de reformă și ajustare la valorile UE. Din acest punct de vedere fenomenul de ajustare este unul prin care tinerii au posibilitatea să devină actori în procesul de integrare în structurile europene, prin participarea la diverse programe și acțiuni de tineret. Aceștia din urmă sunt stimulați și interesați să-și asume responsabilități pentru o implementare durabilă a prevederilor și normelor existente din domeniul respectiv în Europa. Politicile de tineret au o legătură strânsă cu Procesul Bologna, deoarece acesta reformulează întreaga concepție a domeniului educațional, completând sistemul educațional.

Din punctul de vedere al politicilor educaționale [6] în capitolul 7, Planul de Acțiuni prevede două obiective majore, iar fiecare obiectiv în parte este scindat în mai multe acțiuni specifice:

Obiectivul 75: Ajustarea sistemului educațional din Republica Moldova la standardele statelor membre ale Uniunii Europene și la prevederile procesului de la Bologna. Implementarea reformei legislative și a altor acțiuni care vor pregăti aderarea Moldovei la procesul de la Bologna.

Obiectivul 76: Intensificarea cooperării în domeniul educației, instruirii și tineretului. Susținerea schimbului și oportunităților de studiu pentru moldoveni, în special, prin participarea lor la Programul Erasmus Mundus; Intensificarea participării Moldovei la programul Tempus III; Sporirea promovării dialogului intercultural, a schimbului de tineri și a cooperării în domeniul educației non-formale prin intermediul programului Youth. Astfel, acțiunile concepute în Plan prevăd o serie de pași obligatorii, pe care Republica Moldova ar trebui să-i realizeze pentru a face parte din Spațiul European al Învățământului Superior și pentru a participa activ la nivel european în ceea ce privește mobilitatea tineretului, participarea la programele de instruire profesională și non-formală, implicarea și asumarea de responsabilități în procesul educațional de către societatea civilă.

După implementarea prevederilor Declarației de la Bologna, constatăm că acțiunile de reformare a învățământului superior din Republica Moldova sunt axate pe obiectivele procesului, vizând diverse aspecte, în special implementarea:

- Unei structuri noi a învățământului superior (licență și master), mai recent – doctoratul. Pentru realizarea Spațiului Comun European al Învățământului Superior în învățământul național

sunt în curs de implementare cele două cicluri universitare: licență de 3 sau 4 ani și master de 1,5-2 ani. Implementarea ciclului I, studii superioare de licență a început în anul 2005, oferind universităților la nivel național un nou Nomenclator al domeniilor de formare profesională și al specialităților, un Plan cadru pentru studii superioare de licență, un ghid de implementare a Sistemului Național de credite transferabile, primul model de Supliment la diploma de studii de licență etc. Studiile superioare de master se organizează pe filiera științifică sau profesională. Conform legislației naționale până la 50% din absolvenții studiilor superioare de licență pot fi admiși la studii superioare de master.

Odată cu aprobarea noii legi a educației a fost posibilă și purcederea la implementarea celui de al treilea ciclu universitar de 3 ani – studii superioare de doctorat [7]. Odată cu această prevedere a fost aprobat un nou regulament pentru organizarea studiilor superioare de doctorat, care prevede organizarea școlilor doctorale ca structuri finanțate distinct în instituțiile de învățământ superior.

- Sistemul European de Credite Transferabile (ECTS);
- Suplimentul la Diplomă de model european.

Pentru a asigura compatibilitatea în ceea ce privește cantitatea și calitatea ofertei educaționale a instituțiilor de învățământ și a rezultatelor obținute de studenți a fost pus în utilizare Sistemul European de Transferare și a Acumulare de Credite (ECTS). Și pentru ca rezultatele învățării să fie recunoscute a fost elaborat și pus în aplicare Suplimentul la diploma (DS) de studii eliberat gratis fiecărui absolvent, în limbile română și engleză. Actualmente toate instituțiile de învățământ superior din țară implementează sistemul de credite transferabile și eliberează Suplimentul la diploma de studii. În comparație cu statele participante la Spațiul European Comun al Învățământului Superior doar 2/3 din acestea realizează cerințele pentru Suplimentul la Diploma de studii, inclusiv și țara noastră. Totodată, un instrument pentru recunoașterea calificărilor pe plan național și internațional îl reprezintă Cadrul Național al Calificărilor (CNC) elaborat în concordanță cu Cadrul European al Calificărilor. Acesta va contribui la recunoașterea diplomelor, perioadelor de studii și a competențelor absolvenților.

- Mecanisme de asigurare a calității procesului de formare profesională inițială prin constituirea de structuri instituționale de management al calității.

În cadrul realizării reformelor a fost posibilă crearea Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, care v-a avea competențe în asigurarea calității instituționale, a programelor de studii în învățământul superior și învățământul profesional tehnic și a programelor de formare continuă conform cu Standardele și liniile directorii de asigurare a calității în Spațiul European al Învățământului Superior.

- Cadrului Național al Calificărilor și dezvoltarea acestuia; - stagiilor de practică și perfecționarea acestora; - unor noi generații de programe curriculare universitare etc.

Odată cu aprobarea Codului Educației (iulie, 2014) și a Strategiei Educația 2020 (2014) reformele de creare a Spațiului Comun European al Învățământului Superior în Republica Moldova iau o orientare semnificativă spre asigurarea competitivității învățământului superior din țară pentru realizarea priorității nr.1 din Strategia Națională Moldova 2020 „Racordarea sistemului educațional la cerințele pieței forței de muncă în scopul sporirii productivității forței de muncă și majorării ratei de ocupare în economie” []. Noul cod al educației oferă posibilități de dezvoltare a studiilor integrate, a specialităților duble, și a programelor comune de studii.

Totuși implementarea obiectivelor procesului de la Bologna în procesul educațional din Republica Moldova nu a trecut fără provocări cum ar fi că după introducerea sistemului de credite transferabile a constituit o mare schimbare de paradigmă privind sistemele de evaluare: folosirea sistemului de credite doar pentru transfer și nu și pentru acumulare, este mai greu de implementat, activitatea independentă a studentului, realizată în afara orelor de curs, seminar etc. La fel o provocare este și numărul mare și îngust al programelor de studii de licență și master, confuzia unor cadre științifico-didactice din universități de a implementa conținutul programelor anterioare de 5 ani de studii de până la procesul Bologna în cei trei sau patru ani ai ciclului de licență, acordarea de credite și calitatea predării cursurilor universitare etc. La fel lipsa unei evaluări externe care nu s-a produs în universități din lipsa unei instituții specializate [].

Reforma dată nu este una de neglijat și nu trebuie să admitem accepțiunea că este o reformă obișnuită. La mijloc este vorba despre învățământul superior, locul unde individul își găsește un loc în societate, se pregătește de pasul esențial pe care trebuie să-l facă în lume, și de ce nu, este o probă a maturității lui. De aceea, problema pregătirii tinerilor specialiști este și va fi mereu de o actualitate majoră. Or, de felul în care cadrele didactice îi pregătesc, depinde și funcționarea de mai departe a statului, și aici vorbim din punct de vedere strict tehnic.

Astfel, succesul reformei adoptate de către Guvernul R. M. depinde nu numai de instituții, profesorii universităților ci și de studenți. Este foarte important pentru ei de a conștientiza importanța acesteia, de a avea o atitudine mai serioasă față de procesul educațional superior și nu în ultimul rând, de a avea un înalt grad de implicare în viața civică a statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Toderaș N. Aspectele racordării sistemului de învățământ superior la standardele statelor membre ale Uniunii Europene: politici educaționale și de tineret, SNSPA, București, 2006.
2. <https://mecc.gov.md/ro/content/procesul-bologna>
3. Ciurea C., Berbeca V., Lipcean S., Gurin M. Sistemul de învățământ superior din Republica Moldova în contextul procesului Bologna: 2005-2011, Chișinău, 2012.
4. https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_ro
5. Știința europeană: „China ajunge Europa, iar Europa nu le ajunge pe SUA și Japonia”. <http://www.almamater.md/news/869/index.html>.
6. Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, Obiectivele 75 și 76.
7. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, nr.1007 din 10 decembrie 2014. Monitorul Oficial Nr. 386-396 din 26.12.2014.
8. Legea cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”, nr. 166, din 11.07.2012. Monitorul Oficial Nr. 245-247, 2012.
9. Velișco N. Realizarea recomandărilor Declarației de la Bologna în Învățământul Superior din Republica Moldova: de la Declarație la Proces. Tendințele actuale în învățământul superior din Republica Moldova. Reflecții ale membrilor echipei de Experți Naționali în Reforma Învățământului Superior din cadrul Programului Erasmus+, Ediția 2016.

ROLUL ORGANIZAȚIILOR INTERNAȚIONALE ÎN GESTIONAREA CRIZEI COVID

THE ROLE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN COVID CRISIS MANAGEMENT

*Evghenia ILAȘCO,
masterandă
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The coronavirus pandemic has generated a humanitarian crisis of unprecedented proportions around the world. COVID-19 has evolved rapidly into a global emergency. This article examines the role that international organizations have played in the management of the Covid-19 pandemic. At the same time, their efficiency or inefficiency in the fight against the virus is analyzed. To deal with the coronavirus crisis, international organizations have responded to the pandemic as a security issue. To help combat the coronavirus pandemic around the world and to limit the spread of the virus, international organizations - UN, WHO, NATO, the EU provided assistance and support to the states in need. But there were also difficulties. In conclusion, international organizations have, first and foremost, the role of coordinators and catalysts for the solidarity of the international community.

Keywords: *international organizations, pandemic crisis, COVID-19, international aid, assistance, community.*

Pandemia de coronavirus reprezintă criza globală de sănătate definitorie pentru timpurile noastre și una din cele mai mari provocări de după cel de-al doilea război mondial. De la apariția sa la sfârșitul anului 2019, virusul s-a răspândit pe toate continentele. COVID-19 este mai mult decât o criză de sănătate, având implicații fără precedent în plan socio-economic. Pandemia debusolează fiecare țară pe care o afectează, având forța de a genera efecte devastatoare de ordin social, economic și politic, care vor lăsa cicatrici profunde. Pentru a face față crizei cauzate de coronavirus, organizațiile internaționale au reacționat la pandemie ca la o problemă de securitate. Pentru a contribui la combaterea pandemiei provocate de coronavirus în toată lumea și pentru a limita răspândirea virusului, organizațiile internaționale – ONU, OMS, NATO, UE ș.a au oferit asistență și sprijin statelor care au nevoie.

Deși toată atenția comunității internaționale a fost concentrată asupra răspândirii virusului COVID-19 și a impactului acestuia asupra individului, societății, relațiilor interumane și interpersonale, merită să fie acordată atenție activității sau inactivității instituțiilor responsabile de menținerea păcii și a securității pe arena internațională. Prin urmare, principala instituție care are asemenea atribuții în domeniul securității este Organizația Națiunilor Unite (ONU), în special Consiliul de Securitate. De la înființare, Organizația Națiunilor Unite a activat în domeniul sănătății la nivel mondial. Organizația Mondială a Sănătății (OMS), a cărei Constituție a intrat în vigoare la 7 aprilie 1948, este liderul acestor activități în cadrul sistemului ONU, zi în care sărbătorim Ziua Mondială a Sănătății în fiecare an. Încă de la început, domeniile prioritare ale activității OMS au fost lupta împotriva malariei, tuberculozei și bolilor cu transmitere sexuală, sănătatea femeilor și copiilor, nutriția și salubritatea mediului. Multe dintre aceste probleme rămân pe agenda OMS, cu adăugarea unor boli relativ noi, cum ar fi HIV/SIDA, diabetul, cancerul și focarele de infecții virale, sindromul respirator acut sever, febra hemoragică Ebola, Zika sau sindromul respirator din Orientul Mijlociu. (MERS). OMS conduce răspunsul internațional la pandemia bolii coronavirus (COVID-19) [15]. În 1948, OMS a preluat conducerea în dezvoltarea Clasificării Internaționale a Bolilor, care a devenit standardul internațional pentru definirea și descrierea bolilor și a sănătății generale. Personalul OMS, medici, profesioniști din domeniul sănătății publice, oameni de știință, epidemiologi și alți experți lucrează în 150 de țări din întreaga lume. Aceștia sfătuiesc ministerele sănătății pe probleme tehnice și oferă sprijin pentru prevenire, tratament și îngrijire [16].

Nu putem, însă, să lăsăm fără atenție faptul că la debutul crizei pandemice COVID-19, organismul responsabil pentru detectarea amenințărilor la adresa păcii și securității internaționale nu a făcut imediat acest lucru atunci. Convocarea ședinței Consiliului de Securitate a fost făcută la inițiativa Germaniei, deoarece de la urgența virozei, din partea Consiliului de Securitate a existat „o tăcere asurzitoare”, a menționat ambasadorul Christoph Heusgen. În contextul discursului său, Ch. Heusgen a remarcat eforturile depuse de membrii permanenți (Statele Unite, Rusia, China, Franța, Regatul Unit) pentru a elabora „o concluzie sau o rezoluție pentru organizarea unui summit”, lucru care nu a fost posibil la începutul emergenței pandemiei [9]. Astfel, cea mai puternică instituție a Organizației Națiunilor Unite, care a rămas tăcută la problema COVID-19 de când a început să se răspândească în întreaga lume, provocând moartea a zeci de mii de oameni, a emis primul său comunicat de presă. Conform Documentului, din data de 23 martie 2020, a exprimat sprijinul pentru toate eforturile legate de consecințele posibile ale pandemiei COVID-19 în țările afectate de conflict și a reamintit nevoia de unitate și solidaritate cu toți cei afectați. Totuși, este dificil de înțeles că organismul responsabil pentru detectarea amenințărilor la adresa păcii și securității internaționale nu a făcut imediat acest lucru atunci, din moment ce a avut o experiență de a monitoriza alte epidemii. Lumea a atins apogeul în lupta sa sfâșietoare cu Pandemia Covid-19, care până în prezent a luat aproape 3 milioane de vieți. Este trist că impactul pandemiei mortale a fost exacerbat de lipsa de coordonare a eforturilor globale. Potrivit lui António Guterres, secretar general al Organizației Națiunilor Unite, care a preluat funcția la 1 ianuarie 2017, lumea trebuie să dea dovadă de solidaritate mult mai mare în memoria celor peste 2 milioane de oameni care au fost victime ale acestei pandemii [3].

Organizația Mondială a Sănătății a devenit cea mai populară instituție în perioada crizei COVID-19. Criza cauzată de coronavirus a devenind un câmp de luptă între China și SUA [7]. Totodată, Organizația a fost amenințată de președintele american Donald Trump că va rămâne fără finanțare din partea Statelor Unite. Președintele Trump a acuzat OMS că este subordonată Chinei și că nu a fost suficient de fermă și de transparentă în perioada pandemiei de COVID-19. Mai mult, o anchetă a jurnaliștilor de la Associated Press arată că oficialii chinezi au ascuns date importante la începutul pandemiei și că oficialii OMS erau la curent cu situația, dar au preferat doar să mulțumească publicul Chinei pentru colaborare [10]. Astfel, la data de 8 mai, ONU nu a putut să dea o rezoluție privind pandemia coronavirusului. Nu a putut să adopte această rezoluție din cauza divergențelor dintre SUA și China. Statele Unite doreau ca rezoluția să atribuie răspândirii virusului lipsa de „transparență”: cu alte cuvinte, dorea ca statul chinez să-și asume responsabilitatea privind urgența pandemiei iar China, la rândul său, s-a opus, insistând că rezoluția se referă la rolul organismului Națiunilor Unite – Organizația Mondială a Sănătății. Statele Unite au contestat această recomandare și, prin urmare, nu a fost adoptată nici o rezoluție. Acest refuz de a recunoaște rolul OMS, conform poziției lui I. Gutiérrez, era noua tactică a administrației Trump, deși strategia generală nu era una nouă. Administrația SUA a învinovățit OMS pentru declanșarea crizei și de încercarea de a distrage atenția comunității internaționale de la gestionarea pandemiei, afirmând că OMS a acoperit greșelile comise de către China. Drept urmare, SUA s-a pronunțat pentru reducerea finanțării organizației, care este una relevantă, deoarece guvernul Statelor Unite este (și a fost) principalul său donator. Decizia Washingtonului apare ca o strategie pentru a influența politica Beijingului [8]. Activitatea OMS în timpul epidemiei de COVID-19 este tot mai contestată, printre motive numărându-se: subestimarea inițială (de ex. în ceea ce privește contagiozitatea); intervențiile intempestive (de ex. declararea unei urgențe la nivel internațional în domeniul sănătății publice – PHEIC – și, ulterior, a unei pandemii); orientările contradictorii (de ex. privind utilizarea echipamentelor personale de protecție – PPE); concesiile făcute guvernului chinez, în pofida responsabilității sale în propagarea contagiunii, chiar și când acesta a încercat, cu stângăcie, să transfere răspunderea pe umerii altor state, îndeosebi ai unui stat membru al UE, Italia [1].

OMS i se reproșează, în special, că nu a verificat la timp informațiile transmise de China privind originea și evoluția contagiunii, contribuind astfel la întârzierea cu care s-au adoptat la nivel mondial măsurile de combatere a pandemiei. În realitate, criza pe care o traversează OMS din perspectiva eficacității, a transparenței și credibilității nu este nouă, ci datează de mai mulți ani. În 2010, OMS și-a recunoscut propriile carențe în gestionarea epidemiei de gripă H1N1, îndeosebi alarmismul excesiv, care a dus la o acumulare de vaccinuri neutilizate și a dat naștere la suspiciuni privind legăturile opace ale organizației cu unele companii farmaceutice mari. În 2015, OMS a recunoscut că a reacționat tardiv pentru a gestiona epidemia de Ebola care izbucnise cu un an înainte în Guinea, Liberia și Sierra Leone [2].

Există, de asemenea, semne de întrebare și în ceea ce privește măsura în care actualul director

general al OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, este potrivit pentru a ocupa această funcție. În calitate de ministru etiopian al sănătății, el a fost criticat pentru modul în care a gestionat trei epidemii de holeră izbucnite în cursul mandatului său (2005-2012); în plus, legăturile politice și economice privilegiate pe care le-a stabilit cu China în perioada în care a făcut parte din guvernele etiopiene (2005-2016) aruncă o umbră de neignorant asupra imparțialității acțiunilor sale [1]. Totuși, pentru a combate pandemia COVID-19, OMS cooperează cu Națiunile Unite și cu toți partenerii și părțile interesate relevante la nivel global, regional, național și local. La 4 februarie 2020, sub conducerea OMS, echipa Națiunilor Unite pentru gestionarea crizelor a devenit activă, adunând 23 de agenții ale Națiunilor Unite pentru planificarea coordonată și dezvoltarea politicilor. În perioada februarie - septembrie 2020, echipa de gestionare a crizelor s-a întâlnit de 25 de ori. În aceeași perioadă au fost implementate nouă domenii de lucru și de asemenea, strategii și inițiative globale pentru sprijinirea statelor membre. Aceste inițiative includ Cadrul Națiunilor Unite pentru un răspuns socio-economic imediat la COVID-19, Planul global de răspuns umanitar pentru COVID-19, Planul strategic de pregătire și răspuns al OMS și recomandările sale rezultate, precum și sistemul de aprovizionare cu resurse de către Națiunile Unite [13].

În perioada pandemică OMS continuă să își consolideze capacitatea la toate nivelurile organizației pentru îndeplinirea completă și eficientă a funcțiilor, încredințată acestuia în conformitate cu International Health reglementări (2005) (rezoluția WHA73.1, paragraful 9 (2)). De asemenea, OMS elaborează, diseminează și actualizează orientările normative și sfaturi tehnice, instrumente de învățare, date și informații științifice privind răspunsurile la COVID-19, inclusiv pentru a contracara diseminarea informațiilor false și înșelătoare și activitatea rău intenționată în spațiul cibernetic și continuă să ia măsuri de combatere a medicamentelor și produselor medicale de calitate joasă sau false (rezoluție WHA73.1, paragraful 9 (5)).

OMS vine ca răspuns crizei pandemiei cu un șir de norme, planuri strategice, care subliniază măsurile cheie de sănătate publică, pentru a ghida eforturile partenerilor naționali și internaționali. Potrivit Ambasadorului extraordinar și plenipotențiar al Rusiei, vicepreședinte al RIAC, Gleb Ivanșențov, întregul sistem al organizațiilor internaționale s-a dovedit a fi complet ineficient, dacă nu chiar în paralizie absolută. Instituția cheie pentru asigurarea securității internaționale - Organizația Națiunilor Unite și Consiliul său de securitate - nu au făcut altceva pentru a construi lupta colectivă a comunității internaționale împotriva pandemiei, în afară de exprimarea preocupărilor și a apelurilor la solidaritate. Iar Blocul NATO, care încă anul trecut părea atotputernic, și-a demonstrat în mod convingător neputința de a rezista provocării coronavirusului. De asemenea, foarte puține declarații au fost din partea BRICS, SCO, CSI, EAEU și CSTO, deși coronavirusul se referă direct la securitatea colectivă, la care această organizație este chemată să se ocupe în conformitate cu statutul său [14].

De cealaltă parte, Attila Mesterhazy, Președintele Adunării Parlamentare NATO, este de părere că Alianța a reacționat fără întârziere și efectiv pentru a-și aduce contribuția la lupta împotriva eșecurilor cauzate de răspândirea coronavirusului la începutul anului 2020. Potrivit lui, aceasta rămâne asociată luptei care, în cele din urmă, trebuie să pună stăpânirea bolii odată pentru totdeauna. Până în prezent, NATO a coordonat peste 350 de misiuni, de la transportul de materiale medicale și personal până la dislocarea spitalelor de campanie până la furnizarea a zeci de mii de paturi pentru pacienți. Forțele armate aliate, ajutând la salvarea de vieți și la combaterea răspândirii și impactului celei mai letale pandemii dintr-un secol, au evidențiat rolul critic pe care îl pot juca în răspunsul la criză [5]. De asemenea, potrivit lui A. Mesterhazy, ultimele luni au fost o oportunitate pentru Alianță de a face un bilanț al lecțiilor valoroase învățate din această situație, cu scopul nu numai de a putea face față unui nou val care ar putea cuprinde populațiile țărilor aliate și parteneri, dar și pentru a consolida mai larg pregătirea forțelor sale în fața viitoarelor pandemii.

Pe lângă îndeplinirea responsabilității sale principale de a se asigura ca criza sănătății să nu se transforme într-o criză de securitate, NATO și-a folosit experiența în gestionarea crizei și ajutorarea dezastrelor pentru a se adapta la criză și a sprijini eforturile aliaților și partenerilor pentru a ajuta la combaterea pandemiei și salvarea vieților oamenilor. Aceasta reiese din raportul anual pentru 2020, prezentat de către Jens Stoltenberg, secretarul general al NATO [17]. Din raportul său desprindem că de la începutul crizei, NATO și personalul militar aliat au sprijinit eforturile civile, ceea ce prevedea furnizarea de transport aerian militar, organizarea de zboruri pentru livrarea de provizii critice, înființarea de spitale, schimbul de expertiză medicală și contribuirea la dezvoltarea răspunsurilor inovatoare. Peste o jumătate de milion de militari au sprijinit autoritățile civile în timpul primului val al crizei COVID-19 [11, p. 36]. De la începutul pandemi-

ei, Centrul NATO de coordonare a răspunsurilor la dezastrele euroatlantice a coordonat cererile de asistență din partea NATO și a țărilor partenere, precum și a Oficiului Națiunilor Unite pentru coordonarea afacerilor umanitare. Prin intermediul Centrului, au fost livrate provizii medicale vitale către aliați și parteneri, ușurând povara asupra sistemelor naționale de sănătate și contribuind la salvarea vieților. În iulie 2020, ca urmare a unei cereri a Organizației Națiunilor Unite de sprijin pentru transportul aerian, Centrul NATO de Coordonare a Răspunsurilor la Dezastre EuroAtlantic a coordonat, de asemenea, transportul unui spital mobil din Europa către Accra, Ghana, cu Forța Aeriană Regală a Regatului Unit și Programul Mondial pentru Alimentație. Facilitatea este utilizată pentru lucrătorii din prima linie din regiune pentru a ajuta la combaterea pandemiei COVID-19 [11, p. 37].

Tot din raport reiese că în total, aproximativ 1.500 de tone de consumabile și echipamente medicale au fost transportate în țările aliate, inclusiv Bulgaria, Ungaria, Țările de Jos și România, precum și Republica Cehă, Germania, Polonia și Slovacia. NATO a asistat autoritățile locale să lupte împotriva COVID-19 acolo unde este desfășurată Alianța. De exemplu, în Afganistan, Misiunea de sprijin condusă de NATO, a contribuit la combaterea pandemiei prin furnizarea de provizii critice forțelor de securitate afgane din 14 provincii, mai mulți aliați furnizând echipamente esențiale. În Irak, echipamentele medicale esențiale au fost livrate în coordonare cu Misiunea NATO Irak. În Kosovo, Forța Kosovo condusă de NATO a donat echipamente de protecție personală spitalelor și a livrat peste 50 de donații de alimente și îmbrăcăminte către 14 municipalități din Kosovo, în coordonare cu organizațiile de caritate locale și Crucea Roșie din Kosovo. De asemenea, aliații s-au ajutat reciproc prin forme bilaterale de asistență. Spre exemplu, Spania a primit sprijin din partea Cehiei, Estoniei, Germaniei, Letoniei, Lituaniei, Luxemburgului, Poloniei și Turciei. Italia a fost asistată de Albania, Republica Cehă, Estonia, Luxemburg, Polonia, Slovacia, Turcia și Statele Unite. De asemenea, asistența a fost acordată celor mai noi membri ai NATO: Muntenegru a primit sprijin din partea Estoniei, Olandei, Poloniei, Turciei și Statelor Unite; iar Macedonia de Nord a primit asistență din Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Țările de Jos, Norvegia, Polonia, Slovenia, Turcia și Statele Unite [11, p. 38]. Nu putem trece cu vederea și alte aspecte și acțiuni întreprinse de organizațiile internaționale. Astfel, OMS, Federația Internațională a Societăților Crucea Roșie și Semilună Roșie (IFRC) și UNICEF au lansat o notă despre cum să reducem stigmatul cu privire la cazurile suspectate de COVID-19. UNESCO, ca răspuns la închiderea școlilor ca urmare a epidemiei COVID-19, oferă asistență tehnică pentru pregătirea și implementarea rapidă a soluțiilor incluzive de învățare la distanță folosind abordări de înaltă tehnologie, tehnologie scăzută și non-tehnologie. De asemenea, UNESCO a elaborat o compilație de resurse digitale de învățare pe care guvernele, școlile, profesorii și părinții le pot folosi pentru elevii care nu pot frecventa școala. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, OMS și UNICEF au colaborat cu WhatsApp pentru a oferi informații despre sănătate în timp real și sfaturi simple și practice pentru profesioniștii din domeniul sănătății, educatori, lideri ai comunității, organizații nonprofit, guvernele locale și întreprinderile locale. În solidaritate și sprijin pentru toți cei afectați de pandemia de coronavirus și, în special, cei mai vulnerabili - vârstnici, bolnavi, cei fără acces la asistență medicală și cei aflați în pragul sărăciei, Societatea de Muzică de Cameră a Consiliului ONU, în colaborare cu Open Mind Project și Culturrunners, a lansat un webcast de discursuri pentru a aduce un omagiu expresiilor de altruism și iubire care inspiră lumea în aceste vremuri incerte [12].

Astfel, supunând analizei activitatea Organizației Mondiale a Sănătății în condițiile pandemiei COVID-19, putem concluziona că organizațiile internaționale s-au implicat activ în combaterea pandemiei. Deși inițial proporțiile problemei au fost subestimate, în timp a devenit clar că fără eforturile conjugate ale guvernelor și organizațiilor internaționale sunt imposibile progrese în eradicarea crizei generate de COVID-19.

BIBLIOGRAFIE

1. Activitatea Organizației Mondiale a Sănătății (OMS) în timpul epidemiei de COVID-19. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-9-2020-000034_RO.html
2. Activitatea OMS în timpul epidemiei de COVID-19. <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/>
3. Antonio Guterres, Lumea nu poate învinge virusul decât dacă e în clasă. <https://www.un.org/ar/coronavirus/%E2%80%99Cour-world-can-only-get-ahead-virus-one-way-together%E2%80%9D>

4. António Guterres, Only together can we end this pandemic and recover. <https://www.un.org/en/coronavirus/only-together-can-we-end-pandemic-and-recover>
5. Attila Mesterhazy, 2020 - Rapport- Le rôle essentiel de l'otan face à la pandémie de COVID-19. 2020 - Le rôle essentiel de l'otan face à la pandémie de COVID-19 - MESTERHAZY - 091 DSC 20 F | AP-OTAN (nato-pa.int),
6. Cebotari S. Impactul crizei COVID-19 asupra securității internaționale (2020), disponibil: <https://infocenter.md/op-ed-svetlana-cebotari-impactul-crisiei-covid-19-asupra-securitatii-internationale/>
7. Natalino Ronzitti, Le istituzioni internazionali di fronte all'emergenza. <https://www.affarinternazionali.it/2020/04/covid-19-e-istituzioni-internazionali/>
8. Natalino Ronzitti, Pandemia di COVID-19 Le istituzioni internazionali di fronte all'emergenza. Le istituzioni internazionali di fronte all'emergenza – Affarinternazionali
9. Philippe evaluator, COVID-19: Consiliul de Securitate al ONU a cerut să se unească, „motivul său”. <https://www.lesoleil.com/actualite/covid-19/covid-19-le-conseil-de-securite-de-lonu-exhorte-a-sunir-sa-raison-detre-a8407ed02e3a0d32225b70398b4cc9e4>
10. Will Weissert, DHS report: China hid virus' severity to hoard supplies. DHS report: China hid virus' severity to hoard supplies (apnews.com).
11. Jens Stoltenberg, The Secretary General's Annual Report 2020. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/sgar20-en.pdf#page=36 , p.36-38
12. Департамент глобальных коммуникаций, Борьба с коронавирусом — дело каждого человека. Борьба с коронавирусом — дело каждого человека | Организация Объединенных Наций (un.org).
13. Всемирная организация здравоохранения, Обновленная информация об осуществлении резолюции WHA73.1 (2020 г.) по борьбе с COVID-19. Обновленная информация об осуществлении резолюции WHA73.1 (2020 г.) по борьбе с COVID-19 (who.int).
14. Глеб Ивашенцов, Коронавирус: кризис — не только опасность, но и возможность. РСМД :Коронавирус: кризис — не только опасность, но и возможность (russiancouncil.ru).
15. Глобальные вопросы повестки дня. Здравоохранение, disponibil la: <https://www.un.org/ru/global-issues/health>
16. Глобальные вопросы повестки дня. Здравоохранение. <https://www.un.org/ru/global-issues/health>
17. Годовой отчет Генерального секретаря 2020 г. https://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_182236.htm?selectedLocale=ru

ROLUL DIPLOMAȚIEI ECONOMICE ÎN PROMOVAREA INTERESULUI ECONOMIC AL REPUBLICII MOLDOVA

THE ROLE OF ECONOMIC DIPLOMACY IN PROMOTING THE ECONOMIC INTEREST OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Natalia RAHMISTRIUC,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Economic diplomacy is the function of foreign policy approaches with the objectives of promoting the economic wellbeing of the citizens of a country. It aims at using foreign policy instruments to support the economic interests not only of its entrepreneurs in a foreign country, but also of the state in general. Economic diplomacy is the effective framework for institutional cooperation in order to take steps to promote the economic objectives of a country beyond its borders.

Economic diplomacy is of substantial importance for the foreign policy of the Republic of Moldova. The mission of the MFAEI is to develop and continuously enhance its efforts to promote the national economic interests of the Republic of Moldova by attracting foreign investment and promoting exports.

Keywords: *economic diplomacy, concept, normative acts, institutions, development, problems, perspectives.*

Diplomația economică constituie o componentă de bază a politicii externe a oricărei țări, ce are drept scop apărarea și promovarea intereselor economice naționale peste hotare. Diplomația economică presupune recunoașterea unei practici economice conștientizate, priorității reformismului rațional, fără a miza pe cataclisme sociale. Ea contează pe colaborarea echitabilă și egală în drepturi a tuturor participanților legitimi la gestionarea economiei mondiale în regimul acțiunilor previzibile și pe baza recunoașterii indiscutabile a intereselor legitime ale tuturor participanților indiferent de formele de proprietate, prin respectarea de către ei a angajamentelor internaționale și a normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional. De unde rezultă că diplomația economică trebuie să ofere întregii comunități platforma necesară pentru tratative, pentru o dezvoltare echitabilă și egală în drepturi, fără a admite samavolnicia și dictatul internațional.

Diplomația Economică constituie una din componentele principale ale politicii externe a Republicii Moldova și are scopul de a apăra și promova interesele economice naționale peste hotarele țării, astfel contribuind la asigurarea creșterii economice și prosperării Republicii Moldova.

În contextul globalizării și a dinamicii accelerate a proceselor internaționale, prioritatea de bază a Diplomației Economice a Republicii Moldova este sprijinul dezvoltării economice a statului, prin prisma integrării economiei țării în sistemul internațional de relații economice. Succesele Republicii Moldova în promovarea imaginii țării ca destinație atractivă pentru afaceri și investiții, dar și ca producător de bunuri și servicii competitive pe plan internațional sunt însă foarte modeste.

Moldova se situează pe unul din ultimele locuri în regiune după volumul investițiilor străine atrase, exporturile sunt extrem de vulnerabile la conjunctura economică externă, iar producătorii moldoveni cu greu găsesc piețe noi de desfacere, chiar și după intrarea în vigoare a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu UE. Strategie de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020, miza pe diplomația economică pentru atingerea obiectivelor sale. Noua Strategie accentuează importanța revizuirii competențelor și modului de activitate a atașărilor comerciali în misiunile diplomatice, și a modului de conlucrare a acestora cu MIEPO.

Politica statului în domeniul relațiilor economice externe, având drept scop integrarea continuă a țării în economia mondială și asigurarea susținerii creșterii economice, se axează în mod prioritar pe dezvoltarea următoarelor direcții prioritare:

1. Promovarea comerțului exterior, prioritate având promovarea exporturilor;
2. Atragerea investițiilor și a noilor tehnologii în economia națională;

3. Atragerea asistenței economice externe;
4. Promovarea imaginii economice și investiționale favorabile a țării.

Scopul principal constă în promovarea mărfurilor și serviciilor autohtone pe piețele străine de o manieră orientată spre reducerea deficitului balanței comerciale și respectiv, echilibrarea schimburilor comerciale externe.

Pentru atingerea scopurilor menționate, activitățile principale în domeniu vor fi orientate spre:

- consolidarea și aprofundarea cadrului juridic al relațiilor comercial-economice cu țările străine, între care Acordurile Interguvernamentale de cooperare economică, Acordurile privind evitarea dublei impunerii și prevenirea evaziunii fiscale pe venit și capital, etc;
- promovarea produselor sectoarelor cu potențial de export ridicat din țară, identificarea piețelor strategice de export și facilitarea accesului produselor naționale pe aceste piețe;
- facilitarea și acordarea asistenței pentru participarea partenerilor străini la târgurile și expozițiile din țară, precum și participarea agenților economici naționali la astfel de manifestări pe plan internațional;
- organizarea vizitelor oamenilor de afaceri, asigurarea informațională a agenților economici;
- extinderea și beneficierea de facilitățile oferite în cadrul aranjamentelor juridice cu UE, Elveția, Japonia, Canada și SUA, precum și în cadrul OMC.

Atragerea investițiilor străine și a noilor tehnologii avansate contribuie la crearea de noi sectoare productive profitabile pentru Republica Moldova. O majorare simțitoare a investițiilor externe va permite restabilirea factorilor de bază ai creșterii economice prin înnoirea cardinală a fondurilor fixe și implementarea tehnologiilor avansate, crearea masivă a noilor locuri de muncă, revitalizarea științei, creșterea nivelului educației și științei etc, contribuind astfel la menținerea și accelerarea ritmului de creștere economică.

Obiectivul prioritar al Diplomației Economice în domeniul investițiilor este contribuția la creșterea semnificativă a volumului investițiilor străine și menținerea acestora la un nivel înalt.

Una din principalele componente ale Diplomației Economice o constituie promovarea unei imagini economice favorabile a Republicii Moldova care joacă un rol indispensabil în obținerea performanțelor economice externe. Se poate afirma că există o corelație directă între nivelul promovării imaginii țării și volumul comerțului exterior, precum și volumul investițiilor atrase. Anume promovarea activă a unei imagini favorabile țării va duce la obținerea unor rezultate politico-economice calitative și cantitative scontate precum:

- asigurarea credibilității Republicii Moldova ca stat în care investițiile sunt garantate de riscuri și pot fi plasate în activități economice profitabile și durabile;
- asigurarea atractivității Republicii Moldovei drept destinație pentru fluxurile investiționale la nivel de țară, regiune, ramură economică și informarea investitorilor privind oportunitățile investiționale în cadrul acestora;
- promovarea imaginii Republicii Moldova de țară producătoare de mărfuri calitative și cu potențial turistic sporit. Reieșind din situația politico-economică actuală, se vor întreprinde măsuri concrete în vederea informării active și continue, pe plan internațional, asupra entității Republicii Moldova într-o manieră favorabilă țării, cum ar fi, implementarea diverselor măsuri promoționale; organizarea Misiunilor oamenilor de afaceri; organizarea în străinătate a zilelor țării și organizarea prezentărilor tematiche; reflectarea imaginii țării în cadrul surselor media de peste hotare; distribuirea materialelor publicitare despre economia țării prin intermediul Misiunilor Diplomatice, instituțiilor de profil și comunității de afaceri din țările străine.

Rolul misiunilor diplomatice este de a identifica și a oferi informație potențialilor investitori despre facilitățile oferite de Guvernul Republicii Moldova pentru atragerea investițiilor străine, pe de altă parte, de a veni cu recomandări inspirate din experiența acumulată în statul de reședință. Cât privește facilitățile pe care, la moment, sunt oferite de Guvernul Republicii Moldova în vederea atragerii investitorilor străini, sunt enumerate mai jos:

- zonele economice libere;
- subsidierea locurilor de muncă nou-create;
- implementarea reformelor în domeniul antreprenorialului prin modelul One Stop Shop;
- cetățenia prin investiții;
- promovarea proiectelor investiționale de importanță națională;
- programul de Atragere a Remitențelor în Economie „PARE 1+1”.

Investițiile în capitalul productiv pot proveni atât din surse străine interne, cât și din cele locale. Investițiile locale au un rol la fel de important pentru dezvoltarea capitalului productiv în sectoarele „tradiționale”, în care Republica Moldova deține anumite competențe tehnologi-

ce (industria alimentară, industria băuturilor alcoolice, confecțiile etc.) sau care sunt mai puțin atractive pentru investitorii străini din cauza accesului restrâns la factorii-cheie de producție. Cu un sector financiar insuficient de dezvoltat, volumul resurselor investiționale interne este unul destul de limitat, iar întreprinderile autohtone nu dispun de suficiente competențe tehnologice pentru a investi în sectoarele „noi”, promițătoare sub aspectul productivității, calității, sofisticării și diversificării structurale a creșterii economice. Investitorii locali, în mod evident, explorează și potențialul industriilor noi, însă la o scară mult mai mică, inclusiv sub aspectul numărului de locuri de muncă create, decât companiile internaționale, care au o experiență de câteva decenii, un set complet de competențe tehnologice și canale garantate de desfacere a producției.

Deși a fost adoptată Noua Strategie care a inclus și elementul de diplomatie economică, aplicarea ei este încă destul de limitată în special pe dimensiunea internă și componentele de atragere a investițiilor și promovarea exporturilor. Direcția care avea în sarcină implementarea conceptului de diplomatie economică a avut un efectiv limitat și în scurt timp a fost lichidată. Astfel, în prezent deși pe site-ul ministerului este anunțată o asemenea prioritate nu există nici o informație actualizată despre activități și rezultate iar aplicarea conceptului de diplomatie economică rămâne mai degrabă declarativă. Moldova rămâne fără o politică externă care să se axeze pe o promovare activă a intereselor economice peste hotare. Rezultatele precedentei strategii n-au fost evaluate lucru care să permită o apreciere a eficienței activității instituțiilor implicate.

Sectorul privat, în special IMM-urile cărora le lipsesc resursele, pregătirea, experiența, informația și prezența fizică nu beneficiază de un sprijin care să le diminueze costurile semnificative pe care le întâmpină în exterior. Instrumentele de sprijin elaborate în prezent (de exemplu partea de garantare a investițiilor prin intermediul ODIMM) rămân destul de limitate și dependente de asistența din cadrul proiectelor cu finanțare externă.

Concluzii. Eforturi considerabile au fost depuse pentru fortificarea diplomatiei moldovenești pe parcursul ultimilor ani. În special, a fost dezvoltată bază normativă și instituțională, prin înstituirea Grupului de Lucru inter-instituțional, dezvoltarea continuă a capacităților personalului responsabil, elaborarea Ghidului pentru atașatii comerciali, elaborarea mecanismului de monitorizare, evaluare și raportare pe rezultate pentru atașatii comerciali, crearea unui sistem virtual de schimb de date. Totodată, datele statistice indică o dinamică relativ scăzută a volumului investițiilor străine în economia Republicii Moldova în ultimii ani. Aceasta se poate datora atât factorilor globali de creștere economică, cât și factorilor interni, printre care se numără și rolul diplomatiei economice moldovenești.

1. Implicarea rețelei diplomatice a Moldovei în activitatea de promovare activă a intereselor economice externe ale Moldovei. La moment, majoritatea misiunilor, cu unele excepții (Belgia, Polonia, Romania, Germania), nu au consilieri economici.

După toate aparențele viziunea actuală de dezvoltare axată pe orientarea spre export are la bază suportul întreprinderilor mari (străine) din domeniul industriilor (cum ar fi auto, textile, IT) și mai puțin pe sprijinul IMM-urilor autohtone. Aceasta denotă o strategie bazată pe atragerea investițiilor străine prin care să integreze economia moldovenească în lanțul de producere și inovare globală folosind rețelele și logistica acestora. În același timp aceasta reiese și dintr-o lipsă de soluții și resurse pe intern mizând totul pe cartea investițiilor externe care încă nu se grăbesc să vină.

Promovarea intereselor economice externe nu figurează printre principalele priorități de politică externă iar conceptul de politică externă existent este depășit. Astfel, rețeaua diplomatică nu dispune de resurse umane, financiare și de infrastructura de reprezentare externă : atașati economici, misiuni economice, suficientă pentru a promova interesele economice ale Moldovei în exterior.

BIBLIOGRAFIE

1. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/8-18_0.pdf
2. Jean-Louis Mucchielli, Relations Economiques Internationales, Hachette Livre, Paris, 1994, p.11.
3. Revista Economica nr. 4(60) 2007.
4. <http://www.viitorul.org/ro/content/exper%C8%9Bi-idis-%C3%AEEn-cadrul-dezbaterilor-economice-republica-moldova-nu-are-diploma%C8%9Bie-economic%C4%83>
5. <https://mfa.gov.md/ro/content/diplomatia-economica>
6. Acorduri internaționale privind promovarea și protejarea reciprocă a investițiilor. <http://ca-investitiilor> (accesat la 28.03.2019).

FUNDAMENTAREA ȘI EVOLUȚIA CONCEPTULUI DE DIPLOMAȚIE: ASPECTE ISTORIOGRAFICE ȘI ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE

FUNDAMENTALS AND EVOLUTION OF THE CONCEPT OF DIPLOMACY: HISTORIOGRAPHICAL ASPECTS AND THEORETICAL-METHODOLOGICAL APPROACHES

Roman GORMAH,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

There are a large number of opinions in literature about the essence, forms, and mechanism of diplomacy. This article presents a systematization of all definitions of diplomacy, an analysis of the conceptual evolution so far. According to contemporary investigators, diplomacy must be approached through the prism of science and art. The similarity of diplomacy with art is reached by identifying past definitions and current critical analysis. The correlation between diplomacy and diplomatic negotiations shows the idea that in their time international relations are managed and regulated, which determines diplomacy as an institution of power. From the point of view of the theory of international relations and international law, diplomacy ensures the efficient functioning of the international system, based on the principles and provisions of international treaties.

Keywords: *diplomacy, international relations, foreign policy, negotiations, diplomatic forms, diplomatic methods.*

În pofida faptului că exemplele primelor practici diplomatice sunt cunoscute încă din antichitate, în prezent nu există o definiție generală a diplomației care să poată fi cuprinzătoare sau consensuală. Acest lucru se datorează mai multor „metamorfoze” care s-au produs de-a lungul timpului de la datarea primelor practici diplomatice până la apariția noilor jucători non-statali în domeniul relațiilor internaționale. În sensul său original, conceptul „diplomație” semnifică titlul unei diplome, adică a unei scrisori de recomandare sau acreditare, emisă de un funcționar trimis în provincii sau în străinătate. Pentru aceasta a fost aplicat adjectivul „diplomatic” (în latină – diplomaticus, în franceză – diplomatique), ceea ce desemna culegerea de documente autentice de stat, care se refereau la dreptul internațional și relațiile internaționale ale statului, dar nu direct la „diplomație” [2, p. 7]. În opinia diplomatului englez E. Satow, pentru prima dată în semnificația sa actuală cuvântul diplomație a fost folosit în anul 1645 [4, ctp. 12], în timp ce expresiile de corp diplomatic și serviciu diplomatic inițial au fost aplicate în Anglia, în anul 1787 [2, p. 7].

Totodată, este de menționat că la sfârșitul secolului al XVIII-lea sensul ulterior al termenului diplomație s-a îndepărtat semnificativ de la înțelegerea sa inițială în urma înlocuirii a ceea ce anterior numise negociere prin diplomație [3, p. 6]. Cu toate acestea, se atestă că în secolul XVIII, în majoritatea țărilor europene, cuvântul „diplomație” și „diplomat” nu se găsesc și doar începând cu secolul XIX termenul „diplomație” intră pe larg în folosință. De atunci, a fost folosit în literatură și în context verbal și chiar a dobândit o reputație destul de bogată. Termenul „diplomație” a fost folosit în diverse semnificații precum: activitate de stat în domeniul relațiilor externe, un set de instituții sau persoane angajate în această activitate, profesia de diplomat, flexibilitate și dexteritate în managementul afacerilor etc. Prin urmare, multitudinea semnificațiilor precum și accețiunea ambiguă a conceptului „diplomație” a stârnit unele critici. Așa, fost diplomat britanic și expert în diplomație multilaterală, Sir Peter Marshall în lucrarea sa „Positive diplomacy” dă o apreciere ironică a impreciziei monstruoase a cuvântului „diplomație”. În opinia autorului, diplomația are, cel puțin, șase semnificații sau grupuri de semnificații, legate între ele, dar distincte. În cea mai cuprinzătoare situație, poate însemna conținutul afacerilor externe în ansamblu,

care rezultă din etimologia cuvântului „diplomă”, o hârtie pliată sau o scrisoare de recomandare sau un document și, prin urmare, conținutul documentului. În al doilea rând, diplomația poate însemna conducerea politicii externe, din nou o chestiune cuprinzătoare, care implică toate aspectele impactului pe care o țară le poate avea asupra altei țări, inclusiv recurgerea la forță. În al treilea rând, poate însemna gestionarea relațiilor internaționale prin negociere. Această definiție, este important de remarcat, restrânge semnificația diplomației la negociere, diferită de utilizarea forței. În al patrulea rând, diplomația poate însemna aparatul pentru gestionarea relațiilor internaționale, în special, a serviciilor diplomatice profesionale: un concept mai limitat și, de asemenea, mai tehnic. În al cincilea rând, poate însemna modul în care sunt gestionate relațiile internaționale. Definiția adoptată de o autoritate britanică notată, Sir Ernest Satow, este „aplicarea inteligenței și a tactului la desfășurarea relațiilor oficiale între guvernele statelor independente”. Această definiție are utilizarea sa normativă ca standard, la care ar trebui să aspire cei care se ocupă de conduită politică externă. Dar abia poate fi privită ca o descriere exactă a sumei totale a impactului pe care o țară are asupra altora. În cele din urmă, diplomație poate însemna arta sau priceperea diplomatului, cu tonuri populare nu numai de mare ingeniozitate, ci și de evazivitate, disimulare sau înșelăciune [9, p. 7]. Diplomatul și publicistul englez Harold Nicholson, în cartea sa „Diplomația”, are și mai multe semnificații. El scrie: „În limba vorbită, cuvântul diplomație este folosit pentru a însemna o serie de lucruri complet diferite. Uneori este folosit ca relație de politică externă ... În alte cazuri denotă negociere ... Acest cuvânt servește și la denumirea procedurii și a aparatului prin care se desfășoară negocierile. Este, de asemenea, utilizat pentru a desemna corpurile din străinătate a departamentului afacerilor externe ... În cele din urmă, denotă o abilitate specială, manifestată prin agilitate, într-un sens bun, și insidiositatea, într-un sens rău, în cadrul desfășurării negocierilor internaționale”.

Însă, tocmai în sensul activității statului în domeniul relațiilor externe, „diplomația” este un concept care necesită definiție științifică și acoperire teoretică. Prin urmare, pentru o înțelegere mai profundă a definiției de bază a diplomației ne vom referi la lucrările unor autori cu competențe relevante în domeniul relațiilor internaționale. Acest lucru este pentru a descoperi o cunoaștere fundamentală a diplomației și a relațiilor diplomatice dintre națiuni. Termenul „diplomație” provine din grecescul „diploō”, care înseamnă duplicat. Aceasta însemna în antichitate acțiunea de a redacta documente și diplome oficiale în două exemplare, purtătorul unuia a devenit diplomat și munca sa - diplomație. În limba română, termenul se găsește la începutul secolului al XVIII-lea la Dimitrie Cantemir în „Cronica vlahilor româno-moldoveni” în sensul hrisovului sau certificatului. Cu semnificație actuală, termenul „diplomat” apare pentru prima dată în limba română în „Vocabularul franțezo-românesc”, alcătuit de Aaron Florian, G. Hill și Petrache Poenaru, în anul 1840, desemnând persoană „care cunoaște diplomația, se îndeletnicește cu diplomația, se află în diplomație”. În acest dicționar, termenul francez „diplomație” este definit de cânturarii timpului drept „știință care învață a cunoaște interesele și raporturile statelor și ale suveranilor dintre sine; chiar aceste interese și raporturi; miniștrii, ambasadorii ș.a. care le pun la orânduială, tratează despre dănele” [8, p. 19]. Alecu Russo folosește în „Amintiri” cuvântul diplomatic, Costache Negruzzi vorbește în „Scrieri” de diplomație ca abilitate, Nicolae Bălcescu folosește adjectivul acestei activități. Termenul intră definitiv în limba română în a doua jumătate a secolului al XIX-lea în scrierile lui Gheorghe Șincai, Petru Maior, B. P. Hașdeu și Titu Maiorescu, precum și la curtea domnească [13, p. 8].

În dicționarele cu caracter general și, special, în manualele privind practica diplomatică, în eseurile despre diplomație și despre istoria diplomației, care definesc diplomația în sensul actual, există diverse definiții. Astfel, Disraeli în lucrarea sa „New English Dictionary”, editată în anul 1826, a folosit cuvântul „diplomatic” pentru a specifica „manifestarea abilității în negocieri și în relații de orice caracter” [4, p. 13]. P. Fauchille afirma că diplomația este orientată spre negocierile internaționale, iar aceasta implică abilitatea de a coordona și conduce negocieri politice, dublată de o înțelegere deplină; Flassan, în „The History of French Diplomacy”, definește diplomația drept „știința a influenței relațiilor, care se bazează pe diplome sau acte scrise sau emanate de la suverani”. În „Dicționarul explicativ a limbii Ruse”, diplomația este definită ca știința „Despre relațiile reciproce ale suveranilor și statelor în general”, iar Dicționarul Explicativ al Limbii Române definește astfel termenul diplomație: o activitate desfășurată de un stat prin reprezentanții săi diplomatici, în scopul realizării politicii externe preconizate; comportare șireată, abilă, subtilă” [5]. Adesea, diplomația este definită de aceiași autori în două sensuri: în linii mari, ca știința a relațiilor externe și, în sens restrâns, ca arta de a conduce negocieri oficiale. Susținătorii acestei concepții sunt Harold Nicholson - „diplomația este știința raporturilor și intereselor popoarelor

între ele, într-un sens mai restrâns, știința sau arta negocierilor ” [11, p. 43]; Charles de Martenes - „diplomația este știința relațiilor externe, sau într-un sens mai determinat, știința sau arta negocierilor” [10, p. 23]; Paul Fauchille - „diplomația poate fi privită ca o știință și ca o artă” [6, p. 654]. După cum vedem, majoritatea definițiilor de mai sus indică doar unele aspecte particulare sau anumite aspecte ale conceptului de diplomație, precum ar fi: implementarea sarcinilor de politică externă, implementarea unei funcții, arta de a desfășura negocieri formale, aplicarea dreptului internațional, desfășurarea relațiilor interstatale etc., dar nu acoperă toate principiile existente. Chiar dacă este posibil, în sens general, să se definească diplomația ca desfășurarea relațiilor interstatale, aceasta corespunde unei definiții restrânse în politică mondială contemporană. Deși actorii dominanți ai politicii internaționale sunt, fără îndoială, încă state suverane, secolul trecut a asistat la o schimbare a status quo-ului structurii sistemului politic internațional. De la sfârșitul Războiului Rece, lumea a experimentat o diversificare a actorilor din politică mondială, precum organizații internaționale/regionale, companii transnaționale și ONG-uri, ceea ce a necesitat redefinirea diplomației dintr-o perspectivă mai largă.

În acest sens, conceptul propus de Hedley Bull, care definește diplomația ca „facilitarea comunicării dintre liderii politici ai diferitor state și alte entități în politica mondială” este unul dintre cele mai actuale [7, p. 156]. Bull susține că acesta este cel mai larg sens al termenului, totuși este posibil să fie dată o definiție mai scurtă și mai cuprinzătoare. În consecință, diplomația poate fi definită pe scurt ca arta de a conduce diverse relații între actorii politicii globale. Concepând o definiție relativ modernă pentru diplomație, profesor și fost diplomat englez R.P. Barston, la fel, extinde conceptul prin includerea relațiilor dintre state și actori nestatali, afirmând că „diplomația este preocupată de gestionarea relațiilor dintre state, și dintre state și alți actori” [1, p. 1]. În acest fel, el extinde domeniul de aplicare al diplomației. Din perspectiva statului, funcțiile diplomației includ modelarea și implementarea politicii externe. În acest sens, diplomația este suma instrumentelor cu care statele își păstrează și își comunică interesele atât în cercuri restrânse, cât și în cercuri largi, prin intermediul funcționarilor și altor reprezentanți, angajându-se, astfel, într-o serie de activități, precum corespondența, întâlnirea reciprocă, schimbul de perspective, lobby, vizită și chiar amenințare.

Conceptul modern de diplomație este foarte polifacetic. Potrivit politologului rus A.G. Savvovskiy, „Diplomația este cel mai important mijloc nemilitar al politicii externe a unui stat în exprimarea intereselor, valorilor, principiilor și priorităților naționale în relațiile cu alți participanți pe arena internațională; aceasta cuprinde activitățile funcționarilor în politică externă; utilizarea tehnicilor și metodelor profesionale în procesul acestei activități și în scopul prevenirii conflictelor; extinderea cooperării în diferite domenii ale vieții internaționale” [14, p. 54]. Trebuie recunoscut, că există o anumită confuzie între politica externă și diplomație. Cărțile despre diplomație și istoria diplomatică a multor țări sunt adesea tratate ca sursele bibliografice despre politica externă a acestor țări și istoria relațiilor lor externe. Politica externă este produsul activității guvernelor. În timp ce formularea și adoptarea politicii este responsabilitatea liderilor și miniștrilor, implementarea sau executarea acesteia este funcția funcționarilor publici și, în cazul politicii externe, a diplomaților. În acest scop diplomații folosesc un set mixt de tehnici și instrumente, care au la baza lor active de putere blândă și dură. Diplomatul unei națiuni, care trebuie să funcționeze ca ochii, urechile și vocea țării sale în străinătate, trebuie să fie conștient de interesele și valorile naționale, și, totodată, capabil să înțeleagă politica și culturile străine.

După cum s-a menționat mai sus, în diferite surse concept de diplomație este descris în forme diferite, însă esența sa este identică. Totodată se atestă, că este larg răspândit un anumit concept de diplomație ca „abilitate”, „artă”, „agilitate” a funcționarilor în punerea în aplicare a sarcinilor de politică externă. Cuvântul „diplomație” este folosit atât de forțele politicii externe, cât și pentru a desemna partea externă a departamentelor de afaceri externe, dar trăsătura de o importanță excepțională a diplomației este de a servi exclusiv scopurilor de implementare a politicii de stat pe arena internațională prin mijloace pașnice. De la primele practici diplomatice din timpuri străvechi, diplomația s-a dezvoltat în strânsă legătură cu dezvoltarea statului. În diferite epoci și în diferite etape istorice, conținutul, caracterul și metodele diplomatice s-au schimbat, dar un lucru a rămas invariabil - diplomația rămâne a fi instrument al politicii externe a statului. Fără a exagera rolul diplomației, putem spune că aceasta are un impact serios asupra destinului istoric al statelor și popoarelor, însoțind atât progresul, cât și catastrofele din viața internațională.

Astfel, generalizând cele menționate, putem constata că conceptul de diplomație ar putea fi definit în felul următor - Diplomația este activitatea organelor interne și externe ale statului, șefilor de stat, guvernului și departamentelor în scopul menținerii relațiilor oficiale între actorii

statali și non-statali prin negocieri, corespondență, încheierea tratatelor și acordurilor, organizarea conferințelor și întâlnirilor, precum și prin alte mijloace pașnice.

Fiind cel mai important mijloc de politică externă, predeterminând utilizarea tuturor celorlalte mijloace, diplomația reprezintă o artă politică, care este reglementată de normele dreptului internațional. În plus, diplomația este un instrument de cooperare internațională și de soluționare a diferențelor dintre state. O atenție deosebită trebuie să fie acordată metodelor și formelor diplomației, întrucât succesul relațiilor între diferite entități din câmpul relațiilor internaționale este în strânsă legătură cu aceste două componente. În literatura de specialitate se regăsesc deseori expresii: „forme” și „metode” ale diplomației, dar diferiți autori pun diferit conținut în aceste expresii. Este necesar să precizăm conținutul acestor concepte și să stabilim sensul exact al acestora, luând în considerație conținutul clasic al termenilor „forme” și „metode”, precum și conținutul care este cel mai adesea încorporat în expresiile de mai sus.

Formele diplomației sunt acele instituții de stat și internaționale cu statut juridic, prin intermediul cărora este organizată activitatea diplomatică, cu alte cuvinte, acestea sunt cadrul organizațional în care se desfășoară această activitate, canalele externe prin care decurge. Prin urmare, pot fi distinse următoarele forme a diplomației:

1. În primul rând, congrese diplomatice, conferințe sau reuniuni multilaterale sau bilaterale ale șefilor de stat, de guvern sau miniștrilor afacerilor externe, precum și ale membrilor personalului diplomatic;

2. În al doilea rând, pregătirea și încheierea tratatelor și acordurilor internaționale, multilaterale sau bilaterale, care reglementează o gamă largă de relații interstatuale;

3. În al treilea rând, reprezentanța permanentă a statului în străinătate, precum sunt misiunile diplomatice, oficiile consulare, dar și desfășurarea negocierilor politice și de altă natură cu autoritățile diplomatice ale statului primitor. Totodată, reprezentanțele diplomatice sunt responsabile pentru studierea surselor deschise de informații cu privire la viața politică a statului primitor, la fel ca și pentru protejarea drepturilor și intereselor cetățenilor săi.

4. În al patrulea rând, participarea reprezentanților statului la activitățile organizațiilor internaționale și regionale, universale și specializate.

5. În al cincilea rând, corespondența diplomatică, care este una dintre principalele forme de activitate diplomatică a unui stat în conformitate cu scopurile și obiectivele politicii sale externe.

În ceea ce privește metodele diplomației, acestea reprezintă un set de instrumente pe care diplomația le folosește pentru a atinge anumite obiective. În totalitate, aceste metode alcătuiesc ceea ce se numește, în mod obișnuit, arta diplomatică. Cu toate acestea, metodele diplomației sunt foarte complexe. Natura lor specifică depinde de condițiile istorice ale epocii, sistemul politic al statului, de politică sa externă, de sistemul existent al relațiilor internaționale, de situația internațională, precum și de specificul problemelor care sunt supuse reglementării diplomatice.

Prin urmare, metodele diplomației nu se supun unei clasificări stricte. Metodele diplomației vin în adaosul experienței istorice și sunt completate și ajustate în funcție de schimbările „mediului înconjurător”. Harold Nicholson în prelegerile sale „Evoluția metodei diplomatice” conține conceptele „metoda diplomatică” și „politica externă”. Pe această bază, el caracterizează metoda diplomației ca fiind „politicoasă”, „demnă”, „sistematică”, „consecventă”, „realistă” etc. De-a lungul istoriei diplomației, Nicholson identifică patru metode diplomatice: „greacă”, prin care desemnează formele și metodele diplomației statelor din Grecia antică, „italiană” adică metodele diplomației republicilor italiene în epoca Renașterii, „franceză” - formele și metodele diplomației absolutismului și „americană”, pe care o caracterizează ca fiind de tranziție de la vechea diplomație la cea nouă [12, p. 1 -27]. „Metodele” lui Nicholson, luate în afară de sistemul social al statelor, sunt construcții artificiale, abstracte, bazate pe selectarea anumitor caracteristici din practica diplomatică a unui grup de state și nu pot servi drept criteriu pentru caracterizarea diplomației formațiunilor social-istorice.

Clasificarea metodelor diplomatice trebuie să fie bazată pe esența și principalele caracteristici ale politicii externe și diplomației dintr-o epocă distinctă, acestea fiind dictate de sistemul politic și de natura socială a statelor care acționează în această epocă pe arena internațională. Pentru a generaliza toate cele expuse anterior, putem cu certitudine să afirmăm că diplomația reprezintă un mijloc de punere în aplicare a politicii externe a unui stat, care, la rândul său, este constituit dintr-un set de măsuri practice, tehnici și metode non-militare ce se aplică luând în considerație condițiile specifice și natura sarcinilor care se rezolvă; activitatea oficială a șefilor de stat și de guvern, a miniștrilor afacerilor externe, a departamentelor afacerilor externe, a misiunilor diplomatice în străinătate, a delegațiilor la conferințele internaționale privind punerea în aplicare a

scopurilor și obiectivelor politicii externe a statului, protecția drepturilor și intereselor a statului, a instituțiilor sale și a cetățenilor din străinătate. Metodele diplomației sunt în continuă schimbare și rămân a fi determinate de obiectivele și sarcinile politicii externe a actorilor. Natura metodelor și a activității diplomatice depinde în mod direct de sistemul politic și de natura socială a statului. În actualele condiții, amploarea activității diplomatice se extinde semnificativ, devine mai dinamică și este folosită de stat pentru a crea un sprijin mai larg din partea conducerii și elitelor statelor străine, în scopul stabilirii contactelor cu anumite partide politice și mass-media. Rolul diplomației a crescut, în mod special, în ultimele decenii, întrucât problemele de politică externă au intrat în centrul atenției mass-media și, ca urmare, sub controlul maselor largi. Aceasta determină principala trăsătură a metodelor moderne de diplomație, care constă în faptul că acestea vizează soluționarea pașnică a conflictelor și a problemelor apărute în procesul de globalizare. Prin urmare, diplomația modernă este caracterizată de metode, precum diplomația multilaterală, diplomația preventivă, comunicarea la diferite niveluri: negocieri la toate nivelurile, congrese diplomatice, reuniuni la nivel înalt, negocieri bilaterale și multilaterale. Acest lucru se datorează faptului că globalizarea lumii moderne afectează simultan interesele multor participanți. Interdependența lumii duce la o creștere a importanței diplomației.

În special, în creștere este rolul diplomației multilaterale și publice, ceea ce va necesita, printre altele, capacitatea diplomaților de a vorbi în fața unui public numeros, de a purta discuții motivate, de a convinge și de a câștiga opinia publică a unei țări străine.

BIBLIOGRAFIE

1. Barston. (1994). *Modern Diplomacy* Third edition. Longman.
2. Benciuc V., S. M. (1998). *Diplomația și conceptele ei de bază*. Chișinău.
3. Berige, G. (2015). *Diplomacy Theory and Practice* fn.3. Palgrave Macmillan UK.
4. Сатой, Э. (1961). *Руководство по дипломатической практике*. Москва.
5. *Dicționarul Explicativ al Limbii Române*, Editura Univers Enciclopedic. (1998). București.
6. Fauchille, P. (1965). *Traité du droit international public* vol. I. Paris, vol. I.
7. Hedley, B. (1998). *Societatea anarhică. Un studiu asupra ordinii în politica mondială*. Chișinău: Editura Știința.
8. Laur, L. (2016). *Evoluția conceptuală și sbordarea actuală a termenului „Diplomație”*. Anuar științific volumul IV, pg. 18-25.
9. Marshall, S. P. (1999). *Positive Diplomacy*. Palgrave Macmillan UK.
10. Martenes, C. d. (2017). *Le guide diplomatique*. Paris: Forgotten Books.
11. Nicolson, H. (1963). *„Diplomacy”*. Oxford University Press.
12. Nicolson, H. (fără an). *The evolution of diplomatic method*. Preluat de pe University of Leicester: https://leicester.figshare.com/articles/book/The_evolution_of_diplomatic_method/10088255 (accesat la 14.02.2021).
13. Tănase, P. (1993). *Uzante diplomatice și de protocol*, București.
14. В. И., Попов. (2010). *Современная дипломатия теория и практика. Часть 1. Дипломатия – наука и искусство*. Москва: Научная книга.

PROVOCĂRILE MEDIULUI DE SECURITATE CONTEMPORAN

CHALLENGES OF THE CONTEMPORARY SECURITY ENVIRONMENT

Natalia VACARCIUC,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

At present, the challenges facing the current security environment tend to become increasingly diffuse, unpredictable and multidimensional, constituting both an external and an internal feature of security and, of course, becoming an indispensable part of security policies and strategies. Under such conditions, the main mechanisms for the functioning of the security system must be based on international cooperation at all levels, as a basis for ensuring the stability of the security environment.

Keywords: international security environment, challenges, international security, failed states, weak states, global terrorism, international cooperation.

La începutul secolului XXI lumea a intrat într-o nouă fază a evoluției sale. Vechea ordine mondială, bazată pe o logică bipolară caracterizată de rivalitate și capacitatea de anihilare reciprocă a unor blocuri de state a dispărut, iar tranziția postbipolară s-a încheiat. Mediul internațional de securitate este un sistem adaptiv complex, care s-a schimbat gradual ca răspuns la căderea zidului Berlinului și unificarea Germaniei, ca rezultat al pierderii controlului sovietic asupra estului Europei și dezintegrării U.R.S.S., extinderea Organizației Tratatului Atlanticului de Nord și a Uniunii Europene, creșterea influenței Chinei și Indiei ca superputeri politico-economice, iar redefinirea regulilor privind securitatea a ridicat probleme de sistem nu doar de ordin practic, dar și conceptual. Și aici trebuie să recunoaștem că, dacă unele aspecte de securitate s-au clarificat, atunci altele au devenit mai complicate și incerte [7].

La etapa actuală, securitatea este abordată ca un concept multidimensional, legat de tot ceea ce privește siguranța ființei umane. Tabloul securității globale este animat de adâncirea globalizării și interdependențelor, de schimbări continue însoțite de o mare doză de incertitudine privind natura, amploarea, durata și modernizarea lor. Evoluțiile contextului internațional contemporan au accentuat și intensificat decalajele dintre nordul și sudul global. Sărăcia s-a extins în mod necontrolat ca urmare a epuizării resurselor sau a utilizării lor ineficiente și combinată cu deficitul de democrație, provoacă turbulențe regionale, derapaje cu consecințe imprevizibile [11] și apariția unor structuri statale slabe, numite și state eșuate. Fondul Internațional pentru Pace definește statele eșuate prin pierderea controlului fizic asupra propriului teritoriu, erodarea autorității legitime de a lua decizii colective, incapacitatea de a furniza servicii publice rezonabile și neputința acestora de a interacționa cu alte state ca membru cu drepturi depline a comunității internaționale. Conform afirmațiilor lui Robert I. Rotberg, un stat eșuat reprezintă acel sistem politic deficitar care nu mai este capabil sau nu mai vrea să exercite sarcinile fundamentale ce revin unui stat național în lumea modernă [8]. Datorită incapacității de a asigura o atmosferă de siguranță pe plan intern, eșecul acestor state devine evident chiar înainte ca grupări rebele sau alte categorii de contestatari să se înarmeze, amenințând teritoriul și autoritățile statului respectiv, așa cum se întâmplă în prezent în Liberia, Nepal, Sierra Leone, Congo și Coasta de Fildeș. Suntem tot mai des martorii eșuării nu numai a statelor slabe, dar și a unor state naționale dezvoltate care prezintă semne acute de slăbiciune și/sau iminența unei eșuări complete [8].

Statele prăbușite sunt o versiune extremă și rară a statelor eșuate, fiind caracterizate de un vacuum de autoritate, în care securitatea se supune regulii celui mai puternic. Ele devin țintele adversarilor și oportuniștilor, adăposturi pentru organizațiile teroriste, traficanți de droguri, arme de distrugere în masă, vieți umane, incubatoare pentru diferite boli, surse de adepți pentru extremismii religioși și refugiați, bombe cu ceas demografice datorită numărului mare de tineri

lipsiți de locuri de muncă [5]. Incapacitatea statelor slabe de a autogestiona și a se plia fenomenului globalizării poate conduce la accentuarea și intensificarea instabilității globale. Astfel, problema statelor eșuate nu poate fi privită doar ca o chestiune locală sau regională, ea trebuie abordată printr-un algoritm internațional de răspuns, coerent și eficient, care să utilizeze toate mijloacele disponibile de la asistența umanitară până la sprijinul pentru construirea și consolidarea instituțiilor. O altă amenințare la adresa securității globale este reprezentată de bolile care devastează populații numeroase. În lumea interconectată în care trăim, bacteriile și virusii circulă aproape la fel de repede ca email-urile sau fluxurile financiare. În acest context se înscrie actuala urgență a crizei COVID-19 și extinderea acesteia în majoritatea statelor lumii, care a generat apariția unei crize de sănătate publică la scară globală cu urmări economice și sociale grave. Criza COVID-19 a afectat înțelesul fundamental al prerogativelor statului, precum și modul de viață al cetățenilor, a conturat un decalaj mare în cadrul societăților noastre, în special între cei care au acces la asistență medicală, tehnologii digitale și resurse financiare, și cei care nu au. Direct sau indirect, caracterul multidimensional al consecințelor pandemiei COVID-19 are implicații asupra securității internaționale, naționale, asupra securității statului și securității individului, sarcina fundamentală a statelor lumii fiind de a salva vieți omenești.

Globalizarea, dezechilibrele demografice dintre statele dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, conflictele inter și intra-statale, problemele de mediu alimentează creșterea imigrației internaționale, din care mare parte ilegală. Migrația nu mai reprezintă astăzi doar o amenințare a statului ci de asemenea o amenințare a identității societății gazdă și a securității internaționale [3]. O altă caracteristică inherentă mediului internațional de securitate este procesul care vizează schimbările climaterice. Acestea vor avea ca posibile consecințe creșterea fluxului de refugiați, care la rândul său, poate conduce la creșterea tensiunilor interetnice, precum și apariția problemelor regionale de securitate a alimentației, pe fundalul concentrării populației în anumite zone. Anume în astfel de condiții se poate genera extinderea sărăciei economice, apariția guvernărilor autoritare, apariția premiselor pentru existența statelor slabe, ascensiunea comportamentului criminal, evoluția manifestărilor teroriste, decăderea instituțiilor responsabile de securitatea și apărarea comună. Responsabilitatea comună față de schimbări climaterice are menirea de a preveni și evita totalitatea acestor efecte nedorite.

Adevărate subiecte tradiționale ale securității sunt terorismul, armele nucleare, statele "rele", războaiele civile, violența directă, constituind partea de "hard security". „Soft security” este numită astfel pentru că implică abuzuri la adresa vieții umane la scară largă, în special din cauze indirecte. Deși conceptul de securitate a devenit unul „stratificat”, cuprinzând cadrul politic, social, economic, cultural, la începutul secolului XXI, lumea continuă să rămână puternic conflictuală. Activitățile crimei organizate au devenit un flagel contemporan cu implicații profunde în toată lumea. Legăturile dintre crima organizată, religie, terorism sau traficul uman, au amplificat parametrii potențialului său devastator, amenințând suveranitatea, autoritatea statelor și valorile democratice ale acestora. Rolul religiei a parcurs o schimbare considerabilă ca urmare a secularizării continue din Occident, pe de o parte, și a globalizării culturale, pe de alta [6]. Huntington spunea că „după căderea Zidului Berlinului și după anul 1989, nu mai este o ciocnire între ideologii, este o ciocnire între religii” [1]. Timothy S. Shah susține că cea mai dinamică religiozitate în prezent nu este atât tradițională pe cât radicală, modernă și conservatoare, avântul religios actual fiind mai ales o explozie de neortodoxii și mai puțin o întoarcere la ortodoxia religioasă [1].

Odată cu apariția terorismului care datează de mai multe decenii și a cărei manifestare are loc în funcție de țară, posibilitatea unor atacuri provoacă o frică profundă. Motivațiile clasice ale terorismului continuă să existe și în era informatică, în care asistăm la o schimbare a metodelor utilizate de teroriști ce posedă o nouă gamă de oportunități pentru atingerea obiectivelor și pentru subminarea sau influențarea oponentilor. Descoperirile nanotehnologiei, capacitățile super-automatizate, inteligența artificială și armele nucleare, chimice, biologice și radiologice au amplificat parametrii securității din punctul de vedere al potențialului de distrugere, oferind totodată alternative mai economice și eficiente. În acest context, amenințările în spațiul cibernetic sub forma atacurilor informaționale și a criminalității de această natură, având drept țintă infrastructura informațională critică guvernamentală sau cea a mediului de afaceri, sistemele informaționale ale domeniului financiar-bancar ori organizațiile militare și de securitate, pot fi din categoria celor mai difuze, netradiționale și interconectate, care nu respectă nici o hotar. Datorită proliferării accesului la informație în timp real, liderii politici iau adesea decizii de moment care nu permit evaluări mai profunde.

Cel mai îngrijorător fapt îl reprezintă intensificarea eforturilor anumitor grupări teroriste de

a obține arme de distrugere în masă și armament CBRN. În absența unor acorduri eficiente de contracarare a proliferării, unele state își continuă eforturile de obținere a acestor capacități atât pentru a se proteja împotriva amenințărilor regionale, dar și pentru a-și spori influența regională și globală sau pentru a descuraja o eventuală intervenție militară a puterilor occidentale sau a celor emergente [6]. Este de așteptat că o serie de state își vor continua programele nucleare, chimice și biologice, iar statele care nu dispun încă de armament nuclear, mai ales cele din Orientul Mijlociu și din nord-estul Asiei, vor încerca să dezvolte astfel de programe pe măsură ce devine evident că statele vecine sau rivalii regionali fac acest lucru.

În secolul XXI, războiul global împotriva terorismului, a cuprins întreaga lume și a produs schimbări profunde în cadrul mediului de securitate. Evenimentele de la 11 septembrie 2001 au reimpus o abordare stato-centrică și au reiterat vulnerabilitatea statului în fața actorilor non-statali. Violențele armate la adresa statului i-au reîntărit prioritatea în relațiile internaționale și în dezbaterile privind securitatea, iar granițele statului sunt din nou readuse în atenție ca bariere împotriva amenințărilor sociale, civile, politice, militare din afară sau dinăuntru. A dobândit treptat popularitate ideea securității prin integrare [4, p. 53] și o cooperare flexibilă, multilaterală, echilibrată și consecventă între state, care să includă măsuri viabile vizând eliminarea progresivă a cauzelor producerii lor. Pornind de la premisa că instituțiile naționale și cele internaționale nu mai pot contracara separat flagelul care afectează grav securitatea umană, terorismul a reorganizat și transformat agenda internațională la începutul secolului XXI [12, p. 176]. Ca răspuns la amplificarea numărului conflictelor și a creșterii riscurilor terorismului internațional a devenit clar că democrația secolului XXI trebuie să includă și asigurarea unui cadru mondial de coexistență pașnică. Relațiile dintre state trebuie să țină cont de existența unor interese divergente, fără a face apel la utilizarea forței ca metodă de rezolvare a conflictelor. Mediul internațional de securitate deschide o nouă pagină a securității, întemeiată pe soluționarea pașnică a disputelor și pe cooperarea internațională multilaterală prin intermediul unor instituții comune [2]. Atât OSCE, cât și ONU, NATO și UE au considerat că este nevoie de o rețea de aranjamente regionale de securitate colectivă. Cooperarea internațională accentuează implicarea statelor în angajamentul preventiv, considerată o viabilă strategie de securitate pe termen lung [13]. Angajamentul preventiv a adus și o glisare semnificativă din domeniul puterii militare sau așa numita „hard power” spre cel al puterii subtile sau „soft power”. Toate aceste progrese, au marcat evoluția normativă a noțiunii de securitate, sporind capacitatea de a produce și de a înființa la nivel global un sistem de norme cât mai largi posibile care oferă posibilitatea organizării lumii, introducerii previzibilității și disciplinării interacțiunii actorilor săi. Totuși, complexitatea și dinamismul mediului internațional de securitate sunt caracterizate de lipsa unui consens privind modul de abordare a securității. Iurie Richicinski afirmă că această stare a permis, manifestarea diverselor grupuri de interese la toate nivelurile, astfel încât nu s-a ajuns să fie elaborate politici de securitate consistente, rezonabile și acceptabile pentru majoritatea statelor lumii [9, p. 202].

În concluzie, putem afirma că la începutul mileniului al III-lea, provocările la adresa mediului actual de securitate tind să devină din ce în ce mai difuze, puțin predictibile și multidimensionale, constituind atât o caracteristică externă a securității cât și una internă și, desigur, devenind parte componentă indispensabilă a politicilor și strategiilor de securitate. În asemenea condiții, mecanismele principale de funcționare a sistemului de securitate trebuie să se bazeze pe cooperarea internațională pe toate nivelurile, ca fundament pentru asigurarea stabilității mediului de securitate care, la rândul său, trebuie să asigure sentimentul de încredere și de liniște, prin garantarea absenței oricărui pericol, atât pentru individ cât și pentru comunitatea din care acesta face parte. La începutul secolului XXI, problemele securității globale au devenit prioritatea agendelor de lucru a majorității conferințele internaționale în care efortul comun al țărilor, guvernelor, organizațiilor și instituțiilor internaționale, se concentrează pe acțiuni de cooperare în vederea unei abordări coordonate a cauzelor problemei și remediilor soluționării acesteia. Documentele oficiale ale acestor organizații definesc cadrul securității ca problemă esențială a existenței societății umane. Observăm însă că în privința la numeroase provocări cu caracter global, nu există o poziție consolidată a comunității internaționale, interesele statului continuând să predomină. În ecuația securității contemporane, aspectele de ordin militar și strategic sunt estompate de cele de ordin politic, economic, societal și ecologic, iar dimensiunea internațională a acesteia este estompată de cea intra-națională [10, p. 149]. Toate amenințările secolului XXI sunt în mod evident legate unele de altele, analiza, prevenirea și managementul acestora nu pot fi izolate de cadrul provenienței și de multitudinea actorilor vizați, care conturează în mod absolut dinamicele „jocului” de securitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Abordarea socio-istorică a conceptului de euroatlantism. <http://www.romania-actualitati.ro/abordare-socio-istorica-a-conceptului-de-euroatlantism-20088> (accesat la 20.04.2021).
2. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels: European Council, 12 December 2003. <https://ec.europa.eu/en/eu-legislatory/a-secure-europe-in-a-better-world-european-security-strategy> (accesat la 24.02.2021).
3. Ayse, Ceyhan, Tsoukala, Anastasia. The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies. *Alternatives*. 2002, Vol. 27, Special Issue, p. 22. <https://ro.scribd.com/doc/76375244/2002-Ceyhan-Si-Tsoukala-the-Securitization-of-Migration-in-Western-Societies> (accesat la 22.01.2021).
4. Balaban, Gheorghe. Securitatea și dreptul internațional: provocări la început de secol XXI. București, Ed. C.H. Beck, 2006, p. 53
5. Garrett, Banning, N., Sherman, Dennis M. Non-Globalized States Pose a Threat. *Yale Global On line*, 7 July 2003, Yale Center for the Study of Globalization. <http://www.yaleglobal.yale.edu/display.article?id=2032> (accesat la 25.01.2021).
6. Joint Doctrine and Concept Centre (JDCC) // United Kingdom, Strategic Trends, 1st Edition, July 2005. <https://link.springer.com/content/pdf/bbm%3A978-0-230-28329-9%2F1.pdf> (accesat la 25.01.2021).
7. Naghi, G. Securitatea europeană. Fundamentări normative și instituționale. București, Ed. C. Beck, 2010, p. 58
8. Posner, Eric. "Lo siento EE.UU, pero el nuevo orden mundial esta muerto". <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/127480-eeuu-nuevo-orden-mundial-morir> (accesat la 20.01.2021).
9. Richicinski, Iurie. Evoluții ale mediului internațional de securitate. *Administrare publică. Revistă metodică-științifică trimestrială* nr. 1 (93), Ch., 2017, p. 202-206.
10. Rugină, G. Redimensionarea mediului de securitate. Impactul evoluției relațiilor internaționale asupra mediului de securitate: Sesiunea anuală de comunicări științifice, 18-1 noiembrie, 2010. București, Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2010, p. 149-158.
11. Tănase, Tiberiu, Porumbița, Ana-Maria. Considerații privind transformările și adaptarea serviciilor de informații și securitate la noul mediu de securitate al secolului XXI. Stabilitate și securitate regională: Sesiune anuală de comunicări științifice cu participare internațională, București, 9-10 aprilie. București, Ed. Universității Naționale de apărare „CAROL I”, 2009, pp. 257-267.
12. Troanță Rebeș, Dragoș Teodor. Războiul împotriva terorismului. Realitate, prezent și perspective. *Perspective ale securității și apărării în Europa: Sesiunea anuală a comunicări științifice cu participare internațională*, 19-20 Noiembrie 2009, București. Vol. 4. București, Ed. Universității Naționale de apărare „CAROL I”, 2009, pp. 176-186.
13. Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636419608429298?journalCode=fsst20> (accesat la 25.02.2021).

DIPLOMAȚIA ÎN SISTEMUL MEDICAL

DIPLOMACY IN THE MEDICAL SYSTEM

Ion DÎNGA,
masterand,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article analyzes the contemporary diplomatic activities regarding the medical system. It reveals a confusing field of diplomatic activities, adding a series of health threats, a proliferation of actors, a complex and multiple set of diplomatic processes and controversies about what constitutes diplomacy in the medical system. To clarify contemporary health diplomacy, it examines how health threats, concepts and mechanisms arise in different diplomatic contexts. The article ends with thoughts about the future of international relations, which probably will not continue on a trajectory, because health has become an increasingly important issue in diplomatic efforts.

Keywords: diplomatic activity, health threats, pandemic, government, restrictions, medical system.

Problemele de sănătate, tradițional, au constituit un domeniu neglijat atât pe interior, cât și pe plan internațional, în calitate de obiect al activității diplomatice. Statele se angajau în mod obișnuit în acțiuni colective privind amenințările la adresa sănătății, ca răspândire transfrontalieră a bolilor transmisibile, dar cooperarea în domeniul sănătății a atras prea puțin interes pentru experți în politică externă, diplomați și specialiști în relații internaționale. Această neglijare a avut consecințe atunci când, în ultimul deceniu, a crescut interesul pentru dimensiunile diplomatice ale sănătății. Principala dintre aceste consecințe a fost lipsa unui vocabular și a unor înțelegeri comune între comunitățile de politici externe și din domeniul sănătății. Din acest gol a apărut un flux energetic, dar cacofon, de scrieri despre „diplomația în sănătate”, „diplomația medicală” și „diplomația în sănătate globală”.

Sub diversitatea definițiilor și conceptelor apăreau schimbări mai profunde care au contribuit la discursul larg deschis despre motivul pentru care și modul în care legăturile dintre sănătate și diplomatie erau schimbătoare. Pentru început, globalizarea a forțat expertii în sănătate să-și dea seama că protecția sănătății se confrunta cu noi provocări și oportunități pentru care sistemele nu erau pregătite.

Această vulnerabilitate, combinată cu severitatea unui număr tot mai mare de amenințări, a declanșat mai multă îngrijorare pentru politica internă și internațională cu privire la problemele de sănătate și atenția politicii externe asupra acestora. Dintr-o problemă neglijată în sistemul medical a început să fie discutată ca fiind importantă pentru funcțiile esențiale ale politicii externe - protejarea securității naționale, consolidarea bunăstării economice naționale, promovarea dezvoltării țărilor și regiunilor strategice și protejarea demnității umane [1].

În plus, definițiile largi ale „sănătății globale” care includ nu numai amenințările agenților cauzatori de boli, ci și condițiile care contribuie la rezultate slabe ale sistemului medical - „factorii determinanți sociali ai sănătății” - au întărit agendele politice extinse și externe privind sistemul medical.

Cu alte cuvinte, procesele politice interne și internaționale, care modelează politicile externe ale unei țări, au început să reflecte preocupări mai largi și mai profunde cu privire la o gamă mai largă de probleme legate de sistemul medical.

Aceste interese din politici externe sporite în sistemul medical s-au tradus în activități mai diplomatice pe măsură ce statele au fost forțate sau au ales să abordeze amenințările la adresa sănătății asupra securității, economiei, dezvoltării și intereselor demnității umane [2]. Conduita diplomației a relevat importanța actorilor nestatali pentru problemele de sănătate la nivel mondial. Negocierile produse inovatoare, acorduri, inițiative și strategii, care contribuie la o revoluție în guvernarea globală a sănătății în primul deceniu al secolului XXI.

Complexitatea transformării sănătății globale ca problemă de politică externă, diplomatică și de guvernare [3] a contribuit la confuzia acestor evoluții în narațiuni simpliste despre „a vinde-

ca cu diplomația” sau „diplomația sănătății globale”, atunci când schimbările se referă la mai mult decât la procesele diplomatice. Această confuzie produce o altă confuzie, deoarece acționează împotriva identificării diferențelor dintre formularea forței politicii în țări, conduita diplomației între state și funcționarea mecanismelor de guvernare ca instrumente de acțiune colectivă. „Diplomația” nu este un sinonim pentru toate fenomenele care alcătuiesc relațiile internaționale și același lucru este valabil și în ceea ce privește funcția diplomației în contextele de sisteme medicale [4].

Acest articol nu rezolvă aceste dezacorduri. Cu toate acestea, pentru a analiza acest subiect, este necesară o definiție funcțională a „diplomației în sistemul medical”. În acest scop, invocăm definiția dezvoltată colectiv în cadrul reuniunilor privind diplomația globală în domeniul sănătății în 2009, sponsorizată de Fundația Rockefeller și Organizația Mondială a Sănătății (OMS), care a definit o astfel de diplomație „ca procesele de elaborare a politicilor prin care statele, interguvernamentale organizațiile și actorii nestatali negociază răspunsuri la provocările din domeniul sistemul medical sau utilizează concepte sau mecanisme de sănătate în elaborarea politicilor și strategiile de negociere pentru a atinge alte obiective politice, economice sau sociale” [5].

Această definiție este descriptivă și nu adoptă o abordare normativă, găsită în alte definiții. Ea identifică două contexte pentru care activitatea diplomatică implică sistemul medical:

1. de a răspunde la sănătate cu ROVOCĂRI, cum ar fi boli transmisibile și
2. utilizarea conceptelor și mecanismelor de sănătate pentru a atinge obiective non-sanitare, cum ar fi incorporarea sănătății într-un pachet general pentru îmbunătățirea relațiilor dintre țări.

Primul context reprezintă relația clasică dintre sănătate și diplomație. Al doilea context reflectă sănătatea ca un instrument al „soft power” sau „intelligent power” de către state în căutarea influenței, a aliaților și a avantajului competitiv în sistemul internațional. Definiția recunoaște că diplomația implică negocieri, are potențialul de a modela politicile participanților și include participarea statelor, a organizațiilor interguvernamentale (IGO) și a actorilor nestatali.

Înțelegerea diplomației în domeniul sănătății cu privire la provocările specifice în materie de sănătate necesită o perspectivă asupra jucătorilor care participă la aceasta sau caută să o afecteze. Conceptiile tradiționale ale diplomației privesc acest proces ca fiind dominat de state, fie în relațiile lor între ele, fie prin IGO. Istoria diplomației în domeniul sănătății înregistrează statele ca actori centrali și, pe lângă motivele convenționale pentru care statele joacă roluri principale, contextul sănătății întărește centralitatea statelor.

Ca și în alte domenii ale relațiilor internaționale, statele puternice joacă un rol important în diplomația în domeniul sănătății. Interesele acestora cântăresc foarte mult în negocieri, iar finanțarea din țările cu venituri ridicate este necesară pentru ca inițiativele să poată da roade. Activitatea diplomatică privind sănătatea a crescut și a scăzut de-a lungul timpului împreună cu interesul pe care marile puteri l-au manifestat față de amenințările pentru sănătate. La mijlocul secolului al XIX-lea, puterile europene au inițiat diplomația în domeniul sănătății ca răspuns la temerile politice și preocupările economice legate de epidemii, iar importanța sănătății în politica externă din ultimi 10-15 ani se conectează la reangajarea marilor puteri, în special Statele Unite și alte grupuri ca (G8), în sistemul medical global. Dincolo de state, alți participanți, precum IGO-urile și actorii nestatali (de exemplu, corporații multinaționale, ONG-uri) afectează diplomația în sănătate în moduri importante. IGO-urile și actorii nestatali au remodelat interesele politice externe și traiectoria negocierilor.

În ceea ce privește IGO-urile, statele au creat aceste organisme pentru a facilita diplomația în domeniul sistemul medical. În primii 25 de ani ai secolului al XX-lea, țările au înființat Biroul Sanitar pan American (1902), Office International d'Hygiène Publique (1907) și Organizația pentru sănătate a Ligii Națiunilor (1923). Statele le-au consolidat în OMS în 1948. Alte organisme interguvernamentale au îndeplinit roluri în diplomația în domeniul sănătății, inclusiv agențiile ONU (ex. Fondul ONU pentru Copii (UNICEF), UNAIDS, Organizația Mondială a Tradiției (OMC)), organizații regionale (ex. Uniunea (UE), Asociația Națiunilor din Asia de Sud-Est (ASEAN)) și entități bazate pe identitate (de exemplu, Organizația Conferinței Islamice (OIC)) [6]. Impactul actorilor nestatali începe de la începutul diplomației în domeniul sănătății. Comercianții europeni, supărați pe costurile pe care trebuiau să le suporte în tratarea diferitelor sisteme naționale de carantină, au făcut presiuni asupra guvernelor lor pentru a negocia o abordare armonizată a carantinei. Aproape un secol de conferințe internaționale sanitare și convențiile sanitare care au urmat au purtat amprenta intereselor comerciale.

Mâna nu atât de invizibilă a intereselor corporațiilor continuă până în prezent, atragerea totală a sistemului medical sub conducerea lor, așa cum se vede în eforturile companiilor din industria farmaceutică, a tutunului, a produselor alimentare, a băuturilor [7].

Un rol important în sănătatea globală de la începutul secolului al XX-lea l-au avut fundațiile filantropice. Fundația Rockefeller, de la înființarea sa în 1913 și până în cel de-al Doilea Război Mondial, a oferit mai mult ajutor extern decât guvernul SUA, o mare parte din această asistență fundația a oferit-o pentru sănătate. Astăzi un actor filantropic dominant în domeniul sănătății la nivel mondial este Bill și Melinda Gates. Angajamentul asumat de Fundația Gates îl face un jucător puternic, deoarece a devenit parte integrantă a negocierilor și inițiativelor, așa cum este ilustrat de participarea sa la IGO în așa-numitul grup de coordonare „Sănătatea 8” și contribuția sa de 1,5 miliarde de dolari la G8 Inițiativa Muskoka privind sănătatea maternă, a nou-născuților și a copilului [8].

O serie de factori contribuie la proliferarea proceselor diplomatice relevante pentru sistemul medical. Informată de conceptualizări ample ale sistemului medical, agenda sănătății tinde să se extindă, deoarece atât de multe domenii de politică pot afecta sănătatea. Astfel, diplomația în domeniul sistemului medical variază în mare măsură - de la gestionarea unei crize de holeră până la abordarea controverselor cu privire la produsele farmaceutice brevetate și dezbaterea strategiilor pentru adaptarea la schimbarea calității. Interesele statului pot, de asemenea, să înmulțească procesele diplomatice prin preferințe pentru rezolvarea problemelor bilaterale, regionale, prin „diplomația clubului” (de exemplu, G8) [9], prin „schimbarea forumului” diplomatic în grupuri de solidaritate (de exemplu, Sud, Forumuri din sud) sau crearea de noi procese pentru noi inițiative.

Cu toate acestea, recunoscând că sistemul medical este o problemă multisectorială, chiar de către OMS reformată sau remodelată nu poate fi loc pentru toată activitatea diplomatică în domeniul sănătății. Pentru a vă asigura că interesele din sistemul medical sunt luate în considerare în alte procese diplomatice, cel de-al doilea model implică pledoaria pentru toate domeniile politice pentru a reflecta problemele din sistemul medical.

Sloganul „sănătatea în toate politicile” surprinde această abordare, la fel ca și încercările de a argumenta că sănătatea ar trebui să fie la centrul dezbaterilor politice și al negocierilor diplomatice - ca în „sănătatea ar trebui să fie în centrul dezvoltării gândirii” sau „sănătatea ar trebui să fie în centrul politicii privind schimbările climatice”. Eficacitatea acestor argumente este, totuși, discutabil. În ciuda eforturilor de a face sistemul medical proeminent au avut loc negocierile privind schimbările climatice la Copenhaga, în decembrie 2009, dar nu au reușit să reflecte problemele de sănătate și elaborarea unei agende de dezvoltare [10].

Un alt context pentru diplomația în domeniul sistemului medical este controversat, deoarece se concentrează pe modul în care statele folosesc sănătatea pentru a-și atinge obiectivele de politică externă care nu sunt de sănătate. Controversa apare deoarece această utilizare a conflictului de sănătate se bazează pe etosul potrivit căruia sănătatea este un scop în sine și nu ar trebui manipulată în alte scopuri. Cu toate acestea, utilizarea sănătății ca mijloc de realizare a altor interese de politică externă este reală și trebuie examinată ca parte a diplomației sale de sănătate istorice și contemporane.

Conceptual, acest context implică un stat care oferă servicii de sănătate sau asistență și/sau se angajează în cooperare în domeniul sănătății cu alte state, ca parte a efortului de a atinge un obiectiv superior de politică externă. În aceste scenarii, sănătatea devine un instrument al „soft power” sau „Intelligent power” a unui stat, pe care îl folosește pentru a-și întări ipoteza față de rivali. Utilizarea diplomației în domeniul sănătății ca „soft power” a avut loc în multe moduri și în contexte diverse, dar cel mai frecvent canal este prin diplomația bilaterală. Acest model ajută la explicarea motivului pentru care, în ciuda solicitărilor de a oferi mai multă asistență pentru dezvoltare (inclusiv pentru sănătate) prin canale multilaterale, guvernele donatoare preferă să distribuie o astfel de asistență bilaterală.

Deși utilizarea diplomației în domeniul sănătății ca „soft power” a câștigat recent atenție, practica nu este nouă. A fost studiată utilizarea medicinei de către puterile europene ca „instrument al imperiului” [11].

În concluzie, diplomația contemporană în domeniul sistemului medical prezintă caracteristici care o fac distinctă de o altă diplomație din trecut, în special în ceea ce privește atenția la factorii de decizie, politică externă acordată sistemului medical, cantitatea de finanțare acordată sănătății globale și numărul de probleme, jucători, procese. Cu toate acestea, diferențele dintre trecut și azi nu sunt probabil atât de radicale pe cât ar putea sugera entuziasmul recent legat de relația dintre sănătate și diplomație.

Rata de creștere a finanțării globale pentru sănătate a fost în scădere după ani de creșteri, ceea ce indică o cheltuială plană sau o reducere a cheltuielilor în următorul deceniu. Semnele de întrebare atârnă peste țările donatoare, cum ar fi Statele Unite și țările UE, pentru că se luptă

cu datoriile și crizele de deficit, care vor dura ani de zile. Astfel, fluxurile semnificative de bani noi din partea guvernelor cu venituri ridicate par improbabile și puterilor emergente, precum Brazilia, China și India [12] nu par pregătite pentru eventuale crize în sistemul medical. Acest scenariu ar putea spori puterea Fundației Gates, ducându-și eventual influența dincolo de statura pe care o avea Federația Rockefeller în sănătatea internațională în prima jumătate a secolului XX. Preocupările geopolitice cu privire la declinul influenței SUA și creșterea Chinei generează îngrijorări că această schimbare de putere ar putea produce mai multe probleme de „hard power” și „soft power”, care au câștigat mai multă importanță în perioada de după război sau hegemonia americană.

Dacă aceste evoluții vor avea loc, cel mai recent ciclu al creșterii și al căderii diplomației în domeniul sănătății va fi complet. Cu toate acestea, la fel cum creșterea diplomației în domeniul sănătății ar putea să nu fie tot atât de spectaculoasă pe cât se credea, căderea ei de la statura actuală nu prezice un apus diplomatic. Mai degrabă, relația dintre sistemul medical și diplomație va pierde tracțiunea politicii externe la nivel înalt (cu excepția perioadelor de criză) și va opera mai mult prin eforturi funcționale, tehnice și se va confrunța cu prea multe probleme, în prea multe locații geografice și diplomatice, cu prea puține gravitații politice și cu resurse insuficiente [13].

BIBLIOGRAFIE

1. David P. Fidler, 'Health as Foreign Policy: Between Principle and Power', *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 6 (Summer/Fall 2005), 179–94.
2. See, e.g. Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria. <http://www.theglobalfund.org/en/>
3. See, e.g. formation of the Global Health Diplomacy Network. <http://www.ghd-net.org/>
4. See, e.g. WHO Global Strategy on Diet and Nutrition (2004).
5. See, e.g. World Health Organization (WHO) adoption of the Framework Convention on Tobacco Control (2003) and International Health Regulations (2005).
6. UN General Assembly, Global Health and Foreign Policy: Strategic Opportunities and Challenges—Note by the Secretary-General, A/64/365, 23 September 2009.
7. The Oxford Handbook of Modern Diplomacy. Edited by Andrew F. Cooper, Jorge Heine, and Ramesh Thakur.

PROMOVAREA IMAGINII REPUBLICII MOLDOVA CA DESTINAȚIE TURISTICĂ VITIVINICOLĂ

PROMOTING THE IMAGE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA AS A WINE TOURIST DESTINATION

*Elena ONȚA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The main motivation in the practice of wine tourism and the strengths of a wine tourism destination are the traditions in the manufacture and consumption of wine, the uniqueness of the vineyards, the successful combination of wines from different varieties of grapes (blending) and the formation of competitive products for sale on international markets. The Republic Of Moldova is included in the world charts of wine producers and exporters. Thus, in order to develop a positive image in the relations with foreign partners, the Republic of Moldova could make use of its embassies. We consider this to be of particular importance in the process of providing assistance, so as to participate in various events (presentations, fairs, international exhibitions, etc.) in the host countries, as well as for foreign companies to participate in various events in the field of winemaking.

Keywords: Republic of Moldova, image promotion, wine tourism, diplomatic missions, embassies, fairs, international exhibitions.

Republica Moldova dispune de 112 mii ha de viță de vie, plantate cu peste 50 de tipuri de soiuri tehnice. Arealul viticol este repartizat în 4 regiuni vitivinicole istorice: Valul lui Traian (sud-vest), Ștefan Vodă (sud-est), Codru (centru), Bălți (nord); primele trei fiind destinate producerii vinurilor cu indicație geografică protejată. Două zone vitivinicole din patru sunt identificate ca condiții de producere a vinului de Bordeaux (sudul Moldovei) și Roussillon Languedoc (sud-estul Moldovei, Purcari). Această analogie este promovată activ printre vinificatori, făcând parte din marketing-uri eficiente pentru cumpărătorii de vinuri, și mai puțin pentru persoane motivate să călătorească pe trasee vitivinicole, cum sunt membrii cluburilor vinicole, gurmanzii, vinificatori străini, care constituie o altă piață.

Republica Moldova se află în topurile mondiale ale producătorilor și exportatorilor de vin. În Republica Moldova funcționează peste 140 de întreprinderi vinicole. Circa 12 complexe vitivinicole sunt deschise pentru vizitatori, dispunând de dotări necesare pentru organizarea excursiilor cu degustări de vin și a altor activități conexe [6]. Calitatea vinurilor moldovenești este binecunoscută și apreciată la diferite concursuri ale vinificatorilor lumii. Fiecare a 3-a companie vinicolă obține anual distincții și medalii la cele mai prestigioase concursuri internaționale pentru vinurile sale [7].

Un instrument viabil de promovare a imaginii statului care ține de competența misiunilor diplomatice peste hotare este organizarea și desfășurarea manifestațiilor tematice, sărbătorilor naționale, conferințelor, festivalurilor vinului ce presupune promovarea produselor naționale pe piețele de desfacere din străinătate. Un exemplu de acest gen putem menționa eforturile ambasadei Republicii Moldova în Japonia prin Co-organizarea festivalului vinului intitulat „Wine Warms Friendship - discovering irresistible wines from Azerbaijan, Georgia, Moldova and Tunisia”, sub patronajul Ministerului Afacerilor Externe al Japoniei. În regiunea stației Nippori din or. Tokyo Ambasada a organizat, în premieră, Festivalul Republicii Moldova în Japonia. Festivalul a fost susținut de reprezentanții diasporei moldovenești și a avut drept scop promovarea imaginii țării, culturii, tradițiilor, bucătăriei și vinurilor autohtone.

În incinta Ambasadei a fost organizată o recepție de promovare a producției vitivinicole din Republica Moldova. Evenimentul a fost organizat în comun de Ambasadă, delegația USAID Moldova, aflată în vizită de lucru în Japonia, și restaurantul moldovenesc “Noroc” din Tokyo, care a pus la dispoziție bucate moldovenești și japoneze. În incinta Ambasadei a fost organizată o

recepție de promovare a RM, culturii, tradițiilor culinare și producției vitivinicole autohtone. La acțiune au participat 25 de membri ai organizației nipone "International Friendship Council" [2].

Un alt exemplu, Ambasada Republicii Moldova în Republica Populară Chineză, prin Întrevederea cu Gracie Fu, Directorul Oficiului Guvernului Regiunii Special-Administrative Hong Kong la Beijing, și cu Arthur Lam, Directorul Secției Comercial Economice. În cadrul întrevederii s-a discutat un spectru larg de subiecte ce vizează relațiile bilaterale economice, perspectiva de dezvoltare a acestora, mediul de afaceri și condițiile de investiții în RM, oportunitățile de dezvoltare a unor proiecte comune, precum și promovarea exporturilor vinurilor moldovenești pe piața din Hong Kong (30 martie 2017). Diseminarea/colectarea informațiilor, transmiterea în adresa instituțiilor relevante din RM a informației privind desfășurarea Expoziției Internaționale de Vinuri din Beijing - Top Wine China 2017 (17 martie 2017) [3].

Evenimentul promoțional „Republica Moldova – Oportunități Investiționale” fost organizat la 29 ianuarie 2019 în China, or. Putian, Provincia Fujian în comun cu distribuitorul general al vinurilor "Mileștii Mici" pe piața chineză.

La fel, un loc deosebit în privința diversificării piețelor de desfacere l-a avut Ambasada Republicii Moldova în Canada care a desfășurat în perioada de referință o serie de acțiuni menite să inițieze negocieri cu organele competente din Canada cu privire la obținerea permisului de export a vinurilor și fructelor moldovenești pe piața exigentă a Canadei. Astfel, în premieră, companiile vitivinicole din Republica Moldova au obținut licență pentru livrarea produselor vinicole în provinciile canadiene Ontario și Quebec, care sunt importate de cel mai mare importator de băuturi alcoolice din lume, întreprinderea monopolistă de stat - LCBO. Astfel, exportul de vinuri moldovenești pe piața canadiană în 2018 s-a majorat de 10 ori față de anul 2015 și de cca 4 ori față de 2014 [1, p.103].

Ambasada Republicii Moldova în Canada a continuat promovarea succesului continuu al vinurilor moldovenești înregistrat în cadrul concursului internațional Winefest 2017 organizat în orașele Edmonton și Calgary, provincia canadiană Alberta. Vinurile companiilor Purcari Winery, Bostavan și Chateau Vartely au fost distinse cu 7 medalii – doar aur și argint – într-o competiție la care au participat peste 300 de vinuri din cca 70 de vinării din 17 cele mai renumite regiuni viticole din lume [1]. Un loc deosebit în promovarea imaginii de țară exercitat de către misiunile diplomatice peste hotare revine eforturilor și profesionalismului corpului diplomatic moldovenesc în SUA. Întrevederea cu managementul companiei Moldova Deluxe, promotori/importatori și distribuitori în SUA a producției vitivinicole moldovenești (aprilie-mai 2017). Printre obiectivele realizate: Pregătirea pentru participarea și succesul la expoziția cu degustare "Embassy Chef Challenge", desfășurat în incinta Centrului Ronald Reagan Building din Washington D.C.

Întrevederile cu antreprenorii și membrii activi ai comunității moldovenilor din Illinois, SUA (5.06.2017) Printre obiectivele realizate /stabilite: I) Programul și detaliile organizării primei ediții a festivalul dedicat portului popular; II) "Chicago IA Fest" (24 iunie 2017); III) Divizarea contribuțiilor financiare ale antreprenorilor, Consulatul Onorific; IV) Sponsorul principal, dna Eugenia Nicolaescu, Director al companiei "Moldova Deluxe", importator și distribuitor (exclusiv în IL) al vinurilor (Cricova, Mileștii Mici, Purcari, Dionysos Mereni, etc.) și divinurilor moldovenești (Cărlărași, Kvint), a informat privind detaliile organizatorice și obstacolele întâmpinate în organizarea prezentării cu degustare (aprx. 500-550 sticle urmează a fi propuse pentru degustare și vânzare); V) Compania Moldova Delux și organizatorii festivalului, au solicitat asistența Ambasadei în transportarea unui lot de mostre pentru degustarea menționată. Cricova, Kvint, etc. care urmează să ofere mostre și material promoțional gratuit. Implicarea agențiilor naționale, antreprenorilor și mas-media în co-organizarea și participarea Ambasadei la expoziția cu degustare "Embassy Chef Challenge", desfășurat în incinta Centrului Ronald Reagan Building din Washington D.C.

La eveniment au participat 38 de ambasade acreditate la Washington D.C., și a fost vizitat de circa 2000 persoane, printre care reprezentanți ai corpului diplomatic și de afaceri, mass-media, organizații cultural-turistice, precum și publicul larg american și internațional.

În contextul colaborării cu producătorii autohtoni, a fost posibilă expunerea și degustarea produselor vitivinicole, caviarului și deserturilor moldovenești a mărcilor Cricova, Kvint, Dionysos Mereni, Rifero, Aquatir, asistența fiind acordată și de importatorii vinurilor și divinurilor moldovenești în SUA, compania Moldova Deluxe [4].

Astfel, prin intermediul ambasadelor sale, Republica Moldova acordă o atenție specială dezvoltării imaginii sale pozitive în relațiile cu partenerii străini, pe care le consideră deosebit de importante în procesul de acordare a asistenței în vederea participării la diverse evenimente (expoziții, prezentări, misiuni, tururi informaționale etc.) în statul de reședință și a companiilor

străine la diverse evenimente în domeniul vitivinicol. Participarea delegațiilor moldovenești la târgurile și expozițiile internaționale în țara de reședință reprezintă un instrument principal cu dublă semnificație în privința promovării imaginii de țară. Pe de o parte, participarea activă a diplomaților noștri permite îndeplinirea misiunilor de bază și anume informarea și reprezentarea statului și a intereselor sale, iar pe de altă parte, contactele în cadrul acestor manifestații permit promovarea sau penetrarea piețelor autohtone cu produse moldovenești.

Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene în comun cu Ministerul Economiei și Infrastructurii au elaborat un ordin cu privire la realizarea priorităților diplomației economice, optimizarea și eficientizarea activității birourilor (secțiilor) comercial-economice în cadrul misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova peste hotare [5]. Desfășurarea întrunirilor de către misiunile diplomatice și potențialul existent în domeniul turismului autohton reprezintă o prioritate majoră pentru țara noastră.

Participarea delegațiilor moldovenești la târgurile și expozițiile internaționale în țara de reședință reprezintă un instrument principal cu dublă semnificație în privința promovării imaginii de țară. Pe de o parte, participarea activă a diplomaților noștri permite îndeplinirea misiunilor de bază și anume informarea și reprezentarea statului și a intereselor sale, iar pe de altă parte, contactele în cadrul acestor manifestații permit promovarea sau penetrarea piețelor autohtone cu produse moldovenești. Acest gen de activități oferă posibilitatea și disponibilitatea Republicii Moldova de a sprijini eforturile companiilor în promovarea și distribuția vinurilor moldovenești pe piața internațională, fapt ce constituie un lucru salutar atât în plan economic, cât și la nivel de imagine de țară [8, p.101].

BIBLIOGRAFIE

1. Ambasada Republicii Moldova în Canada. <https://mfa.gov.md/img/docs/raport-trimestru-III-2017.pdf>
2. Ambasada Republicii Moldova în Japonia. <https://mfa.gov.md/img/docs/raport-trimestru-III-2017.pdf>
3. Ambasada Republicii Moldova în Republica Populară Chineză. <https://mfa.gov.md/img/docs/raport-trimestru-III-2017.pdf>
4. Ambasada Republicii Moldova în Statele Unite ale Americii. <https://mfa.gov.md/img/docs/raport-trimestru-III-2017.pdf>
5. Ordin comun nr. 144-b-12 din 20 februarie/nr.26 2017 al Ministerului Afacerilor Externe și Ministerul Economiei al Republicii Moldova.
6. Programul Național în Domeniul Turismului „Drumul Vinului în Moldova”, Hotărârea Guvernului nr. 554 din 24.05.2004
7. Turismul Vitivinicol Drumul Vinului de la vița de vie până la sticlă. <https://moldovaincognita.madein.md/turismul-vitivinicol-drumul-vinului-de-la-vita-de-vie-pana-in-sticla>
8. Țău N. Mecanisme și practici privind promovarea imaginii statului realizate de misiunile diplomatice ale Republicii Moldova. Revista metodico-științifică Administrarea Publică, 2020, nr. 3, p.99-107.

ATELIERUL III. ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE



DREPTUL OBIECTIV ȘI DREPTURILE OMULUI ÎN STATUL DE DREPT DEMOCRATIC MODERN

OBJECTIVE LAW AND HUMAN RIGHTS IN THE MODERN DEMOCRATIC RULE OF LAW

Ion GUCEAC,
academician, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This scientific paper addresses the issues concerning the relationship between objective law and human rights. By examining the historical evolution of this relationship, arguments are put forward proving that scientific and technological progress, as accompanied by new technologies and innovative materials, sometimes results in both positive and negative consequences, which create new challenges for human rights that contemporary society is not ready to overcome. The COVID-19 global pandemic is mentioned as an example, including the ways in which states have reacted to it. The basic idea lies in realizing the impossibility to guarantee human rights outside the process of classifying social processes through legal norms, as the highest purpose of law is to ensure and to structure individual liberty and sovereignty. The author examines several scientific theories that try to determine the situation of the individual within a state. Consequently, a hypothesis is launched that the situation of the individual in a contemporary democratic state must be characterized by mutual rights and duties between the state and the individual, by a wide range of citizens' rights and freedoms, as well as by the possibility of guaranteeing and protecting them against any types of abuse.

Keywords: *objective law, human rights, civil society, democracy, democratic state, rule of law, liberalism, anarchism, solidarity, statism, democratism, political regime.*

Problematica drepturilor omului are aspecte juridice foarte importante, fără de care este de neconceput, dar ea nu se epuizează cu acestea și nu poate fi înțeleasă doar în limitele științelor juridice, cum sunt filosofia și teoria dreptului, dreptul constituțional și internațional, decât apelând la o serie de postulate interdisciplinare, care întrunesc în sine elemente filosofice, sociale, politologice, antropologice etc. Drepturile omului nu sunt o invenție a secolului XXI, ele se profilează ca idei încă din antichitate, fiind numite, la romani și la greci, „drepturi naturale”, dar într-o formă mai mult sau mai puțin codificată au apărut odată cu Declarația de drepturi ale Virginiei, adoptată la 29 iunie 1776, fiind introduse ulterior în Declarația de independență a Statelor Unite din 4 iulie 1776 [5]. Câțiva ani mai târziu, în Franța anului 1789, este adoptată și Declarația Franceză a drepturilor omului și ale cetățeanului [6]. Incontestabilă este astăzi și importanța Declarației Universale a drepturilor omului, adoptată la 10 decembrie 1948 de ONU (Republica Moldova a aderat la ea în anul 1990) [10].

Aspectul pozitiv al acestor declarații constă în poziționarea naturii umane la un nivel de cea mai înaltă valoare, însă această valoare va rămâne doar un deziderat, atâta timp cât comunitatea nu va conștientiza că drepturile ființei umane, pe lângă declararea acestora în textul unor acte normative, devin o realitate numai în condițiile în care sunt respectate cu adevărat.

Astfel, cu toată buna intenție a Declarației de pe continentul american, sclavia negrilor a continuat încă vreme de aproape un secol. Cu tot umanismul Declarației Franceze, prevederile ei au permis instaurarea Terorii, ale cărei urmări istoria le cunoaște. Cu toată ratificările în masă ale

Declarației Universale a Drepturilor Omului, în numele drepturilor omului s-au declanșat aprige confruntări armate, soldate cu pierderi de vieți umane, cum este cazul războiului din Afganistan, Kosovo, Irak etc. De exemplu, se afirmă că în Cecenia, din 1994, și-au pierdut viața peste 200.000 de oameni, inclusiv 20.000 de copii. Din informațiile rebelilor însă reiese că forțele federale au ucis peste 250.000 de oameni, inclusiv 42.000 de copii, iar trupele regulate cecene au înregistrat pierderi de 12.000 de luptători morți. Numărul victimelor (morți, răniți) din rândurile trupelor federale este de câteva zeci de mii, iar unele surse ale rebelilor pretind că cifrele reale se apropie de 40.000 de morți și încă mai mulți răniți. În decursul celor două războaie, ambele părți au comis grave crime de război (torturi – clasice, electrice, amputări, execuții sumare, acte de sadism asupra corpurilor muribunde sau neînsuflețite, etalări de capete în văzul public) și crime împotriva umanității (luări de ostatici, arestări și detenții îndelungate ale civililor, dispariții ale persoanelor arestate, bombardarea locuințelor civililor, pretenții de răscumpărări, obținere de bani prin amenințări cu execuții, comise în număr foarte mare) [15].

În rezultatul conflictului armat de pe Nistru, care a durat de la 02.03.1992 până la 21.07.1992, și-au pierdut viața circa 1000 de oameni din ambele părți (peste 300 din partea Moldovei), mii de persoane au fost rănite și au devenit invalide [12].

Încă în anul 2018, oficialii din Ucraina menționau că de la declanșarea agresiunii militare în Donbass și Lugansk, Forțele armate ale Ucrainei au pierdut 3332 militari, iar în prizonieratul rebelilor s-ar afla circa 74 de militari [13]. Într-o altă sursă se menționează că, începând cu 14 aprilie 2014 și până la începutul lunii februarie 2021, în rezultatul acțiunilor de luptă din regiunea Donbass, au fost răniți sau și-au pierdut viața de la 42 000 până la 44 000 de persoane. Astfel, în rezultatul operațiunilor militare, și-au pierdut viața de la 13 100 până la 13 300 de oameni, din care 3 375 de civili, circa 4 150 de militari ucraineni și, aproximativ, 5 700 de mercenari. În același timp, de la începutul manevrelor militare în Donbass au fost răniți între 29 500 și 33 500 de persoane, din care circa 7 000 – 9 000 de civili, 9 700 – 10 700 de militari ucraineni și 12 700 – 13 700 de mercenari [16].

Din categoria unor astfel de amenințări fac parte atacurile teroriste și bombardamentele cu drone sau rachete, întreprinse în prima jumătate a anului 2019, care au avut drept țintă credincioșii și lăcașurile de cult ale acestora. Cu părere de rău, aceste acte devastatoare au fost însoțite de campanii de incitare la ură, susținute de anumiți lideri politici și grupuri teroriste, care au ca scop negarea sau limitarea dreptului la libertatea de gândire, de conștiință, de religie sau de convingeri. Primele două decenii ale secolului al XXI-lea ne demonstrează că progresul tehnico-științific, însoțit de noi tehnologii și materiale inovaționale, are consecințe atât pozitive, cât și negative, care, uneori, sunt generatoare de noi provocări, pentru depășirea cărora societatea contemporană nu este pregătită.

Astfel, criza provocată de pandemia COVID-19 la nivel mondial, modurile în care statele au reacționat la aceasta, adâncirea inegalităților și dificultățile cauzate de criză, în special, pentru grupurile cele mai vulnerabile și mai marginalizate, constituie un factor cu implicații pe termen lung în ceea ce privește unele aspecte legate de respectarea drepturilor omului.

Nu întâmplător, într-un raport referitor la drepturile omului și democrația în lume, se menționează: criza generată de pandemie a determinat majoritatea țărilor să adopte măsuri de urgență, reducând libertatea de a beneficia de numeroase drepturi ale omului, printre care se numără, în primul rând, dreptul la libera circulație și libertatea de întrunire, sau să stabilească noi mijloace de supraveghere, pentru a preveni transmiterea virusului COVID-19. Aceste măsuri au ridicat, în mod legitim, întrebări privind necesitatea lor, legalitatea, proporționalitatea, caracterul nediscriminatoriu, durata și implicațiile lor, în spiritul garantării libertăților fundamentale pe termen scurt și lung. În raport se mai menționează că pandemia a fost însoțită, totodată, și de alte tendințe negative care subminează democrația și restrâng spațiul societății civile în unele țări [11]. Concomitent, la nivelul Uniunii Europene, se constată că guvernarea democratică și statul de drept sunt atacate pe scară mondială, din cauza unei combinații de factori, inclusiv amplificarea autoritarismului și a populismului, creșterea inegalităților și a sărăciei, presiunea asupra societății civile, proliferarea știrilor false, dezinformarea, amenințările cibernetice și războiul hibrid, interferențele politice și campaniile desfășurate de actori externi, pierderea credibilității autorităților publice, polarizarea societăților și slăbirea organizațiilor colective care apără interesele publice. Pe lângă circumstanțele descrise, situația în care se află drepturile omului este puternic influențată și de declinul dreptului, „diagnosticat” prin inflația legislativă, volatilitatea legilor, imposibilitatea lor de a cuprinde o lume în definiții prea complicate, așa încât legea își pierde „măreția și valoarea” [14, p. 113].

Anume din aceste considerente este oportună o nouă apreciere valorică a subiectului ce ține de protecția drepturilor omului. În această ordine de idei, este de datoria, în primul rând, a oame-

nilor de știință, dar și a tuturor celor interesați, de a identifica factorii de configurare a sistemului de drept național, de la care pornește interpretarea și realizarea celor mai importante drepturi și libertăți ale omului. Una din problemele de acest gen ar fi însuși coraportul dintre fenomenul dreptului, în special, al dreptului obiectiv, și drepturile omului. Este recunoscut că scopul unei societăți democratice este libertatea individului. Din punct de vedere juridic, această libertate presupune „garantarea unor drepturi și libertăți zise fundamentale, a unor libertăți publice și a unor drepturi ale omului” [4, p. 585]. Garantarea acestor drepturi ar fi imposibil de realizat, fără o încadrare în norme juridice a proceselor sociale, scopul suprem al dreptului urmărind asigurarea și ordonarea libertății individului, a suveranității persoanei. O amploare absolută a acestui fenomen este caracteristică statului de drept, recunoscut ca „un stat încadrat prin drept”. În condițiile statului de drept, relația individului cu statul se bazează pe afirmarea primordialității individului în cadrul societății, ceea ce presupune „menținerea statului într-o postură de instrument afectat de realizarea de sine a individului” [4, p. 600], fapt ce asigură netransformarea statului și nici a dreptului într-un scop în sine. Drept rezultat, în centrul mecanismului statului de drept sunt stabilite drepturile omului, care constituie limita puterii acestuia.

Trebuie să recunoaștem că în Republica Moldova s-au întreprins mai multe eforturi în direcția consacrării și realizării efective a drepturilor și libertăților cetățenești, inerente ființei umane. Astfel, la nivel constituțional, Republica Moldova s-a declarat „un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane ... reprezintă valori supreme și sunt garantate” [2]. Cu părere de rău, se constată că, după aproape trei decenii de la obținerea independenței, Republica Moldova așa și nu a reușit să edifice instituții democratice puternice, menținându-și constant în ratingurile internaționale statutul de țară în tranziție sau cu regim hibrid, precum și calificativul de țară parțial liberă în ceea ce privește respectarea drepturilor politice și libertăților civile [7]. Totodată, este absolut evident că realitatea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului în Republica Moldova este, deocamdată, destul de departe nu numai de un nivel considerat a fi civilizat, dar și de unul normal. Astfel, după cum constată Avocații Poporului, în anul 2020, în Republica Moldova s-au produs multiple încălcări ale drepturilor omului și au fost impuse limitări exagerate care au condus la afectarea unor libertăți și a proceselor democratice la noi în țară [11.a].

În Raportul privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020, se menționează că, încă din primele luni ale crizei epidemiologice, cauzate de pandemia de COVID-19, s-au produs derapaje de la standardele în domeniul libertății de exprimare, cum ar fi unele acțiuni de intimidare a jurnaliștilor, ca urmare a criticilor aduse autorităților privind reacția inadecvată a acestora la criza sanitară, precum și barierele instituite în ceea ce privește accesul la informațiile de interes public. În prima jumătate a anului 2020, Oficiul Avocatului Poporului a înregistrat mai multe cazuri de restricție a libertății de exprimare, prin intimidarea persoanelor care și-au expus public opiniile privitor la situația epidemiologică, la cea din spitale, sau au lansat critici cu privire la modul în care autoritățile au gestionat criza pandemică. Această stare este condiționată de o serie de factori, printre care, în majoritatea cazurilor, sunt invocate: gestionarea ineficientă a situației sau a deficiențelor de sistem, care nu permit întotdeauna adoptarea de acțiuni prompte și adecvate; condițiile de natură economică, criza economică în creștere din Republica Moldova – toate acestea nu au putut să nu genereze deprecierea unui cadru întreg de drepturi și libertăți – mai ales, social-economice și culturale – ale omului. Desigur, între starea economică a societății și sistemul de drept al acesteia există anumite legături, deoarece într-o societate totul este într-o conexiune interdependentă. Dar putem, oare, considera economia drept unica responsabilă de starea actuală a drepturilor și libertăților omului? Cu siguranță, un răspuns negativ ar fi cel mai corect. Altfel, ar fi trebuit să admitem că, în cazul unei economii relativ stabile, care se remarcă în Republica Moldova în perioada sovietică (ori care astăzi se observă, spre exemplu, în Federația Rusă, în Belarus), starea drepturilor omului era perfectă. O asemenea afirmație însă ar contrazice în mod evident realitatea istorică.

Fără îndoială, am putea găsi anumite scuze, făcând trimitere la circumstanțele de ordin politico-juridic și, în special, la regimul politic totalitar, care a dominat societatea noastră o perioadă lungă de timp. Influența regimului politic asupra stării și dezvoltării sistemului de drept din cadrul unei societăți este evidentă, cum este evident și faptul că existența regimului totalitar nu a putut să nu influențeze nivelul și caracterul dezvoltării drepturilor și libertăților omului.

Dar și aici problema se rezumă, până la urmă, la ideea dacă putem considera statul și puterea publică, în general, un fundament al dreptului și, respectiv, o condiție primordială a apariției și evoluției lui? Nu ne creăm noi, oare, iluzii, atunci când susținem că statul conduce dreptul? Dacă

aceasta ar fi așa, atunci statul ar fi în stare să-și concentreze toate eforturile, pentru a transpune în viață – în viața reală – dispozițiile consacrate, cel puțin, în normele din cuprinsul Constituției. Deocamdată însă, de la puterea aparținând statului este greu de așteptat acțiuni concrete și reale, orientate spre apropierea realității vieții cotidiene de conținutul normativ al Constituției. Argumentele invocate mai sus ne permit să ajungem la concluzia că problemele existente în economie, politică, în alte domenii ale vieții sociale nu reprezintă unicul impediment pentru realizarea celor mai importante drepturi și libertăți ale omului.

Se explică aceasta prin faptul că la originea diferitor fenomene sociale stă un principiu spiritual unic, care se autoexprimă și se automodifică în diverse domenii ale activității umane, materializându-se în ceea ce noi numim sfere de relații economice, politice, juridice, religioase, culturale etc. Este clar că, în limitele unității spiritului, una din expresiile sale nu poate avea prioritate asupra celorlalte, nu poate fi cauza alteia. Din acest punct de vedere, fenomenele și misterele sistemului de drept din Republica Moldova merită a fi căutate nu numai în economie, politică, statalitate etc., dar și în specificul spiritualității societății, în atitudinea statului față de drept, în general, față de drepturile și libertățile omului, în special.

Aceasta ne impune să ne orientăm spre valorile umane create în limitele culturii mondiale și, recunoscând semnificația lor general-umană, să încercăm a înțelege fenomenul în cauză din perspectiva particularităților dezvoltării spirituale naționale. Examinând din acest unghi de vedere problema drepturilor omului, trebuie să apelăm, înainte de toate, la condițiile generatoare ale drepturilor și libertăților omului, ca instituție de drept, la ideile care constituie piatra lor de temelie.

În această căutare, trebuie să pornim de la ideea că doctrina juridică pune la originea drepturilor și libertăților omului teoria drepturilor naturale, care exprimă ideea existenței unui ansamblu de drepturi și libertăți fundamentale, oarecum independent de societate și stat, anterior și superior statului. Esența acestei concepții a fost formulată expres chiar în unul din primele documente legislative, dedicate problemei drepturilor omului – Declarația Franceză a drepturilor omului și cetățeanului, din anul 1789, în care articolul 2 stipula: „Scopul oricărei asociații politice este conservarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului; aceste drepturi sunt libertatea, proprietatea și rezistența la opresiune” [6]. În articolul 4 al aceleiași Declarații, se proclama că „libertatea constă în a putea face tot ceea ce nu dăunează altuia. Astfel, exercitarea drepturilor naturale ale fiecărui om nu are alte limite decât acelea care asigură celorlalți membri ai societății folosirea de aceleași drepturi; aceste limite nu pot fi determinate decât prin lege”.

În ce măsură doctrina drepturilor naturale – care, de altfel, este pusă astăzi la baza Cartei drepturilor omului – este acceptabilă pentru sistemul de drept din Republica Moldova?

Pentru a găsi răspuns la această întrebare, trebuie să menționăm că pentru conștiința juridică este caracteristică legătura indisolubilă a dreptului cu bazele morale și spirituale ale societății. Relația reciprocă dintre domeniul moral și juridic este una dintre problemele de bază ale filosofiei. Între binele ideal și realitatea nocivă există o zonă intermediară a dreptului, ce servește ca mijloc de înfrumusețare a binelui, limitării și corijării răului. Dreptul obiectiv, drepturile și libertățile omului nu trebuie să existe, pentru conștiința juridică, în sens pragmatic, în calitate de mijloc de garantare a drepturilor și securității unui individ aparte. Înțelegerea și implementarea lor sunt legate de realizarea unor scopuri profunde ale naturii umane, însuși sensul existenței sale.

O importanță principală o are totuși faptul că atitudinea conștiinței juridice sociale față de drept, față de drepturile și libertățile omului nu este posibilă decât prin înțelegerea unui oarecare ideal moral ca scop al existenței practice. De aceea orice problemă de drept, pentru conștiința socială din Republica Moldova, este indisolubil legată de valorile dreptului și dreptății, ale adevărului și umanismului. Din acest punct de vedere, recunoscând importanța doctrinei juridice privitor la drepturile și libertățile omului, urmează să depunem eforturi, pentru a găsi o interpretare autohtonă, care va fi îmbogățită cu acele idei și idealuri ce determină spiritualitatea poporului nostru. Aceasta este una din condițiile necesare pentru garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova, deoarece drepturile și libertățile omului, neexprimate de spiritualitatea națională, sunt sortite la o existență pur formală. Una din problemele-cheie care se desprinde din sintagma „dreptul și drepturile omului” este cea a coraportului dintre stat, societate și om.

În această ordine de idei, sunt posibile două variante de relații: Statul – Societatea – Omul sau Omul – Societatea – Statul

Aceste consecutivități reprezintă, în esență, două sisteme contradictorii de relații, care reflectă răspunsul la întrebarea despre o eventuală prioritate a valorilor și intereselor: Ce / cine este pri-

oritar? Omul? Societatea? Statul? Ale cărui interese? Întreaga istorie – uneori dificilă și tragică – a omenirii constă din asemenea întrebări și contradicții. Putem susține chiar că aceasta este întrebarea fundamentală a istoriei umane.

Dacă în vremurile lui Shakespeare întrebarea era „A fi sau a nu fi?”, atunci astăzi ea ar lua forma „Cum să fim?” Întrebarea „Cum să fim?”, în forma sa primară, este codificată în aceste două abordări, două modele și consecutivități diferite.

În relațiile determinate de coraportul dintre om – societate – stat, apare problema privind prioritatea drepturilor, intereselor individului ori ale societății. Această problemă, care se referă, în același timp, la corelația intereselor individuale și colective, a drepturilor și libertăților, are un eventual răspuns în experiența istorică a umanității. Astfel, în statul nazist (în timpul fascismului), în vârful piramidei se puneau interesele rasei, a purității rasei ariene. În regimurile totalitare de tip sovietic, socialist, situația era alta: înaintea intereselor personale se puneau cele ale clasei. Și pretutindeni, ca rezultat final, această prioritizare avea consecințe tragice și pentru persoană, și pentru acea comunitate pentru care, chipurile, se făcea acest „bine”. Ideile naziste referitoare la menținerea purității rasei s-au soldat cu un eșec național nemaipomenit, cu o existență dispersată a unei națiuni și cu dificultăți nemaipomenite de reintegrare, care au durat mai bine de cinci decenii. Ideologia și politica priorității intereselor clasei muncitorilor și ale celor mai săraci țărani, în particular, s-a soldat, în final, cu distrugerea și a clasei de muncitori, și a țăranimii, și, desigur, cu exterminarea unor personalități remarcante, căzute sub „pietrele de moară” ale unui mecanism statal nemilos.

O soluție absolut diferită întâlnim în situația în care întregul sistem de valori și priorități se aranjează în următoarea ordine: „Omul – Societatea – Statul”, atunci întregul sistem politic al societății poate fi reprezentat ca o piramidă, în care latura de bază o constituie indivizii cu interese proprii, cu drepturi și libertăți, ei și formează fundamentul piramidei, iar statul reprezintă, de fapt, vârful ei. O atare poziție aparține statului cu funcțiile sale, limitate și determinate într-o formă expresă. În aceste condiții, statul are locul său clar determinat. Ce se află între stat și om? Aici trebuie să se situeze societatea civilă, ce constituie sfera unde se creează o structurare a membrilor societății în partide politice, în alte forme de asociere a cetățenilor, care, de fapt, nu reprezintă statul, ci un rezultat al autoorganizării societății, deoarece ea nu se află sub controlul statului și al funcționarilor lui. Alain Supiot folosește expresia „Om al drepturilor Omului”, considerat, ca atare, un individ atât în sensul cantitativ (unitate), cât și în cel calitativ (unicitate) al acestui termen de origine juridică. Omul drepturilor Omului, în opinia autorului menționat, este un subiect suveran, iar ca homo juridicus, el este titularul unei deminții proprii, el se naște liber, dotat cu rațiune și titular de drepturi [14, p.283-284].

Actualmente, mai multe teorii științifice încearcă să determine situația individului în stat. În rândul teoriilor, care analizează acest subiect, se înscriu, spre exemplu, liberalismul, anarhismul, solidarismul, etatismul, democratismul.

Liberalismul semnifică libertate și se caracterizează prin următoarele trăsături ale corelației individ – stat:

- se constată, în calitate de principiu fundamental, valoarea absolută a vieții omului și semnificația egalității oamenilor, statul urmând să apere aceste postulate;
- se recunoaște autonomia voinței individuale, astfel încât, în cadrul statului, omul să fie liber, având dreptul de a practica orice activitate social utilă. În același timp, oamenilor li se impune obligația de a se comporta unii cu alții rațional și binevoitor;
- se recunoaște existența unor drepturi inalienabile ale omului, precum dreptul la viață, la libertate, la proprietate, pe care statul, în niciun fel de condiții, nu i le poate restricționa sau anula;
- se recunoaște că, în relațiile sociale, statul și individul sunt pe picior de egalitate a părților contractului, cu drepturi și obligații reciproce;
- este declarată supremația legii și libertatea omului în limitele legii, ceea ce absolvă omul de voința funcționarilor.

Cu părere de rău, se constată că astăzi regimurile liberale se îndepărtează tot mai mult de calea democrațiilor mature și de standardele democratice occidentale, asumându-și în mod sistematic poziții care generează încălcări continue și conștiente ale drepturilor omului [11].

Anarhismul, ca teorie ce analizează relația omului cu statul, susține că este necesară o organizare non-statală a societății. Scopul anarhismului ca învățătură este distrugerea tuturor formelor obligatorii ale puterii de stat și înlocuirea lor cu o asociație liberă și benevolă a cetățenilor. În anarhism există diferite curente, dar principala lor obiectiv comun vizează existența unei libertăți absolute a individului și absența oricăror îndatriri față de stat.

Solidarismul, ca și concept teoretic, susține necesitatea unei activități coordonate a cetățenilor și statului, a unei interconexiuni dintre interesele și scopurile lor. Statul este organul cetățenilor și funcția lui este de a exprima și apăra interesele acestora, de a se ocupa de problemele ce stau în fața cetățenilor, dar pe care cetățenii nu le pot soluționa singuri. Solidarismul generează un model de racordare a intereselor individuale și colective, care asigură responsabilitatea reciprocă a societății și individului, a statului și cetățeanului, situație caracteristică pentru societățile a căror organizare, după cum s-a menționat, evoluează nu din contul suprimării unor interese și recunoașterea altora ca fiind prioritare, dar în baza îmbinării și recunoașterii interdependenței lor, a asigurării unui echilibru al intereselor individului, colectivului, societății și a recunoașterii juridice a acestora. Drept confirmare avem o stare de convergență a intereselor, cel puțin, ale subiecților sociali, uniți prin interese comune și care își desfășoară activitatea în numele unor idealuri comune [9, p. 43]. Unele constituții consacră, în conținutul său, principiul solidarității sociale și condițiile pentru asigurarea acestuia. De exemplu, constituentul spaniol a prevăzut în Legea Fundamentală (art. 2) că însăși Constituția se bazează pe unitatea indisolubilă a națiunii spaniole, patria comună și indivizibilă a tuturor spaniolilor; ea recunoaște și garantează dreptul la autoguvernare al naționalităților și regiunilor din care este alcătuită și solidaritatea dintre acestea [1]. Statul este obligat să garanteze implementarea efectivă a principiului solidarității, veghind la stabilirea unui echilibru economic corect și adecvat între diferitele regiuni ale teritoriului spaniol și ținând cont de circumstanțele proprii regiunilor insulare (art. 138 1.). Statul român, conform Constituției (art. 4), are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor sai [3]. Constituția Belgiei (art. 7) dispune că, în exercitarea competențelor care le revin, statul federal, comunitățile și regiunile urmăresc obiectivele dezvoltării durabile din punct de vedere social, economic și din punctul de vedere al mediului, ținând seama de solidaritatea dintre generații [1]. Consacrând în Constituție (art.2) recunoașterea și garantarea drepturilor inviolabile ale omului, atât ca individ, cât și ca parte a unor grupuri sociale, în cadrul cărora este exprimată personalitatea umană, statul italian pretinde asumarea îndatoririlor fundamentale imprescriptibile de solidaritate politică, economică și socială [1]. Constituția Portugaliei (art. 1) declară că această țară este o republică suverană, bazată pe demnitatea persoanei umane și pe voința poporului, care se angajează să construiască o societate liberă, echitabilă și solidară [1]. În cadrul capitolului II, Drepturi și obligații sociale, din Constituție, se conține un articol separat – art. 63. Securitatea socială și solidaritatea –, ale cărui dispoziții obligă statul să organizeze, să coordoneze și să subvenționeze un sistem de securitate socială unificat și descentralizat. În vederea îndeplinirii obiectivelor de solidaritate socială, statul este chemat să sprijine și să inspecteze, în conformitate cu legea, activitățile și funcționarea instituțiilor de caritate private și a altor instituții nonprofit, care sunt recunoscute ca fiind de interes public. Constituția Federației Ruse (art. 75.1) impune statul să creeze condiții pentru creșterea economică durabilă a țării și bunăstarea cetățenilor, pentru încrederea reciprocă a statului și a societății, pentru protecția demnității cetățenilor și pentru garantarea respectului față de omul muncii, asigurarea drepturilor și responsabilităților cetățeanului, asigurarea parteneriatului social, a solidarității economice, politice și sociale [17]. Constituția Greciei (art. 25 1. alin. 4.) acordă statului dreptul de a solicita tuturor cetățenilor să îndeplinească obligația de solidaritate socială și națională [1]. În preambulul Constituției Letoniei se menționează că loialitatea față de Letonia, limba letonă ca unica limbă oficială, libertatea, egalitatea, solidaritatea, justiția, cinstea, etica muncii și familia reprezintă fundamentele unei societăți armonioase [1]. Constituția Austriei (art.14, alin.5a) menționează, în calitate de valori fundamentale ale învățământului, democrația, umanitatea, solidaritatea, pacea și dreptatea, precum și onestitatea și toleranța față de oameni [1]. Cu regret, textul Constituției Republicii Moldova nu operează cu noțiunea de solidaritate socială și nici nu conține prevederi care să asigure acest obiectiv important al societății contemporane. Ținând cont de particularitățile Republicii Moldova, opinăm că este cazul ca și Constituția noastră să includă norme referitoare la solidaritatea socială și la căile de asigurare a acesteia, drept exemplu demn de urmat fiind unele state membre ale Uniunii Europene, menționate supra. În aceste condiții, se impune necesitatea de a întreprinde unele acțiuni de lungă durată pentru asigurarea solidarității sociale în condițiile Republicii Moldova. În acest sens, considerăm oportun de a completa articolul 10 din Constituția Republicii Moldova cu dispoziții care ar obliga statul să creeze condiții pentru asigurarea solidarității sociale.

Etatismul recunoaște necesitatea unei participări nemijlocite a puterii de stat, a organelor corespunzătoare în viața economică, socială, culturală, în activitatea de creație, științifică și oricare altă activitate a societății. În etatism, politica activității de stat întrece limitele conlucrării raționale cu economia și alte sfere ale vieții sociale – de drept, științifică, culturală, cu toate că au-

torii acestei concepții suțin că o astfel de implicație a statului este acceptabilă și folositoare pentru societate și cetățeni.

Democratismul reprezintă un sistem de instituții și relații, prin care membrii societății acționează fie direct, ca autoritate elaboratoare a deciziilor cu caracter obligatoriu, fie prin intermediul unor reprezentanți, care elaborează aceste decizii în numele celor care i-au ales [8, p. 120-128]. Situația individului în statul democratic contemporan trebuie să fie caracterizată prin drepturi și îndatoriri reciproce ale statului și individului, printr-un spectru larg de drepturi și libertăți ale cetățenilor, prin posibilitatea de a le garanta și proteja de acțiunile oricăror autorități, funcționari publici, organizații obștești și cetățeni printr-o justiție cu adevărat independentă, inclusiv prin dreptul la autoapărare și prin obligația autorităților publice de a garanta legalitatea și ordinea de drept în societate.

În concluzie, ținem să menționăm următoarele: respectarea drepturilor omului presupune nu doar un regim democratic, nu doar instituirea unui sistem electoral cu vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, nu doar adevărata «domnie a legilor» care, în situația de azi, nu pare a fi decât o vorbă deșartă, oricât de nobile ar fi intențiile ce o lansează, nu doar respectarea desăvârșită a libertăților constituționale – a libertății opiniei și exprimării, a dreptului la informație, a dreptului la întruniri și asociere etc. –, dar și o participare efectivă și energică a poporului însuși la guvernarea țării și, mai ales, o viață cetățenească reală în toate elementele organismului de stat: sat, comună, oraș, raion. În urma transformărilor profunde care au cuprins toate sferele realității sociale, Republica Moldova accede la o stare calitativă nouă. Societatea noastră precedentă, mai ales cea de până în anii '90 ai secolului al XX-lea, cu aspectele sale politice și economice specifice, dar și cu tradițiile social-culturale existente, a fost „cutremurată”, în mare parte, din cauza că s-a dovedit a fi incapabilă să identifice soluția adecvată pentru îmbinarea armonioasă a intereselor individuale cu interesele generale.

În condițiile zilei de azi, autoritățile din Republica Moldova trebuie să se abțină de la orice acțiuni care ar conduce la consolidarea puterii autoritare, la slăbirea democrației și a statului de drept și, în același timp, trebuie să intensifice sprijinul pentru activismul civic democratic. În același timp, sarcina primordială a doctrinei juridice din Republica Moldova constă în promovarea unui drept obiectiv, capabil să asigure o dezvoltare dinamică a statului, o ordine juridică în măsură să gestioneze un imperativ al epocii contemporane – libertatea omului.

O dominantă a dezvoltării sociale trebuie să țină de implementarea consecventă a principiilor constituționalismului în Republica Moldova, însoțită de o reformă cardinală a dreptului obiectiv, dator să consolideze suveranitatea poporului și să calibreze drepturile și libertățile fundamentale ale omului la nivelul dezvoltării sociale și al necesităților etapei contemporane de dezvoltare. În realitate, este vorba de stabilirea cu claritate a valorii reciproce a individului, societății și statului, ceea ce constituie, în fond, problema drepturilor și îndatoririlor cetățeanului, ale poporului, ale statului. Astăzi, interesele individului, ale societății și statului sunt o realitate obiectivă și impun două condiții de bază. În primul rând, asigurarea și satisfacerea reală a intereselor societății și a elementelor constitutive ale acesteia trebuie să fie recunoscute ca factor important pentru dezvoltarea indivizilor, ținând cont de interesele fiecărei persoane. În al doilea rând, interesele oricărui individ nu pot fi ignorate sau subapreciate, ba chiar dimpotrivă: recunoașterea și asigurarea economică, politică, socială, organizațională și juridică trebuie să corespundă intereselor sociale, care să și găsească exprimarea în esență și în conținutul instituțiilor publice existente în cadrul societății respective.

Îmbinarea și interacțiunea intereselor individului cu cele ale societății este condiția preponderantă pentru libertatea autentică, incompatibilă cu arbitrarul, pentru individualitatea adevărată a omului și a conținutului social de bază al responsabilității reciproce dintre individ și societate, cetățean și stat. Orice exagerare a sorgintei colective conduce spre regimuri politice totalitare și spre respingerea ideii despre individualitate, la suprimarea disidenților, la ignorarea și, deseori, la negarea expresă a drepturilor și intereselor minorităților, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului. La rândul său, orice hiperbolizare a rolului individului, în calitate de punct de pornire în organizarea vieții sociale, generează voința anarhică, soldată cu demolarea statalității și erodarea normelor de conviețuire socială.

Astfel pentru Republica Moldova, pornită pe calea edificării unui stat de drept, desăvârșirea operei începute în 1991 impune generației de azi sarcina de a lupta pentru realizarea unei adevărate, puternice și sănătoase societăți, în care să se asigure respectarea deplină a drepturilor omului și susținerea principiului potrivit căruia drepturile omului sunt universale și inalienabile, indivizibile, interdependente și corelate.

BIBLIOGRAFIE

1. Codex constituțional. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene (în colaborare cu I. Muraru, S. Tănăsescu, S. G. Barbu), București: Editura RA „Monitorul Oficial”, 2015.
2. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, Moldpres, 2004.
3. Constituția României. Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.
4. Dănișor D. Cl.. Drept constituțional și instituții politice. Volumul I. Teoria generală, Craiova: Editura Sitech, 2006.
5. Declarația drepturilor omului din Virginia. https://ro.wikipedia.org/wiki/Declara%C8%99tia_drepturilor (accesat la 20.04.2021).
6. Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului. În: Istoria Universală Modernă (1640-1850), Crestomație. Chișinău, Prut Internațional, 2000.
7. Freedom in the world 2020. Moldova. <https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2020> (accesat la 21.04.2021).
8. Guceac I., Curs elementar de drept constituțional, vol. I. Chișinău, Tipografia Reclama, 2001.
9. Guceac I. Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului. Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova. Monografie colectivă, Chișinău, Tipografia „Artpoligraf”, 2021.
10. Hotărârea cu privire la aderarea R.S.S. Moldova la Declarația Universală a Drepturilor Omului și ratificarea pactelor internaționale ale drepturilor omului. Tratatate Internationale Nr. 1 art. 09.
11. Raport referitor la drepturile omului și democrația în lume și politica Uniunii Europene în această privință. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0259_RO.html (accesat la 23/04.2021).
- 11 a. Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2020. <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/04/Raport-2020-FINAL-RED.pdf> (accesat la 20.2021).
12. Războiul din Transnistria. Consecințe și probleme. <http://promemoria.md/publicatii/raz-boiul-din-transnistria/> (accesat la 22.04.2021).
13. Stepan Poltorak a oficializat cifrele pierderilor armatei ucrainene în decursul celor patru ani de război în Donbass. <http://www.nrcu.gov.ua/ro/news.html?newsID=76837> (accesat la 22.04.2021).
14. Supiot A. Homo Juridicus: eseu despre funcția antropologică a dreptului, București, 2011.
15. Victime ale războiului, crime de război și crime împotriva umanității. https://ro.wikipedia.org/wiki/Cecenia#Victime_ale_r%C4%83zboiului,_crime_de_r%C4%83zboi_%C8%99i (accesat la 23.04.2001).
16. Бооh подсчитали количество жертв боевых действий на Донбассе за 7 лет войны. <https://hromadske.ua/ru/posts/v-oon-podschitali-kolichestvo-zhertv-boevykh-dejstvij-na-donbasse> (accesat 22.04.2021).
17. Конституция Российской Федерации. <https://www.google.com/search> (accesat 22.04.2021).

UNELE REPERE CU PRIVIRE LA MUNCA FORȚATĂ (reglementări naționale și internaționale)

SOME GUIDELINES ON FORCED LABOR (national and international regulations)

*Nicolae ROMANDAȘ,
doctor, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In this article, a comprehensive analysis of the subject of forced labor through national and international legislation was made. In particular, reference was made to the ILO Conventions, the European Convention on Human Rights, etc. An interpretation of the concept of forced labor has been made, which combines several elements and, as a result, the difference between the notion of compulsory labor and that of forced labor has been established to prove the existence of forced labor. Also, the reasons for the imposition of forced labor and the cases attributed by the labor legislation to the concept of forced labor, including the work of minors were commented on.

Keywords: *ILO Convention, forced labor, working conditions, sanctioning procedure, disciplinary violations, coercive methods.*

Conform Convenției privind munca forțată și obligatorie [8] (art. 2), termenul „muncă forțată sau obligatorie” va însemna orice muncă sau serviciu pretins unui individ sub amenințarea unei pedepse oarecare și pentru care numitul individ nu s-a oferit de bună voie.

Codul Muncii al Republicii Moldova acordă următoarea definiție conceptului de muncă forțată stabilind (art.7), că este orice muncă forțată sau serviciu, impus unei persoane sub amenințare sau fără consimțământul acestuia.

Codul Muncii al României [5] menționează (art.4), că termenul muncă forțată desemnează orice muncă sau serviciu impus unei persoane sub amenințare ori pentru care persoana nu și-a exprimat consimțământul în mod liber. Comisia Europeană a Drepturilor Omului, ca organ executiv al Uniunii Europene, susține că elementele necesare pentru întregirea conceptului de muncă forțată sau obligatorie sunt: lucrul sau serviciul să fie exercitat de către cineva contra voinței proprii; condițiile/ cerințele de îndeplinire a acestui serviciu sau lucru sunt injuste sau opresive, sau lucrul ca atare implică greutăți insuportabile evitabile.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului definește munca forțată pornind de la definiția dată de Convenția OIM nr. 29 privind munca forțată sau obligatorie, menționată mai sus. Ea distinge două elemente ale fenomenului: lipsa de consimțământ în exercitarea serviciului sau muncii date; refuzul îndeplinirii serviciului cerut implică aplicarea penalității (sanctiunii). Aceste două formulări sunt, în esență, echivalente. Comisia Europeană a Drepturilor Omului interpretează, însă cumulativ, aceste două elemente, cerând prezența simultană a acestora [1,p.44;2,p.84-87]. Potrivit unei alte păreri, Curtea Europeană a drepturilor omului stabilește pentru noțiunea de muncă forțată trei elemente care se aplică cumulativ. În primul rând, trebuie ca munca sau serviciul realizat de persoana în cauză să nu fi fost consimțit anterior de către aceasta. În al doilea rând, trebuie ca aceasta să fie amenințată cu o sancțiune în caz de nerespectare a obligației impuse. În fine, este necesar ca obligația de muncă impusă să fie injustă sau opresivă ori ca munca sau serviciul să fie inutil, penibil sau vexatoriu [12,p.180].

Conform unei alte interpretări a art.4 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, conceptul de muncă forțată ar trebui să cumuleze patru elemente. În primul rând, ea ar trebui să fie impusă și cel interesat trebuie să o execute împotriva voinței sale. Din momentul, în care există adeziune sau consimțământ din partea celui care a efectuat munca, aceasta nu mai poate fi reprehensive (blamată, sancționată). În al doilea rând, ea trebuie să conțină o obligație care trebuie să aibă un caracter injust sau opresiv. Munca nu trebuie să fie justificată obiectiv și trebuie să impună celui care o efectuează o obligație degradantă moral sau penibilă fizic. În al treilea rând, munca

trebuie să constituie o încercare pe care cel căruia îi este impusă nu o poate evita sau refuza. Și, în ultimul rând, munca nu trebuie să se refere la excepțiile stabilite de Convenție [123, p.123]. Așadar, în această ordine de idei, conchidem că pentru a existența muncii forțate este necesar de stabilit diferența dintre noțiunea de muncă obligatorie și cea de muncă forțată. Conform Dicționarului explicativ al limbii române, termenul obligatoriu desemnează o condiție care trebuie urmată întocmai, care trebuie îndeplinit, făcut, iar termenul de forțat desemnează o acțiune făcută sau impusă cu forța, prin aplicarea constrângerii. Deci, diferența dintre aceste două concepte consta în intervenția factorului uman. Munca obligatorie reprezintă acea acțiune sau activitate depusă de către o persoană care trebuie îndeplinită numaidecât în ordinea și în conformitatea stabilită, în caz contrar, persoana în cauză va suporta o anumită sancțiune. Pe când munca forțată reprezintă nemijlocit activitatea impusă de o persoană unei alte persoane sub influența unei constrângeri (de orice natură). Chiar și dacă în ambele cazuri este evident că impunerea la o anumită muncă inevitabil vine din partea unei persoane – în cazul conceptului de muncă forțată aceasta pare mai umanizată. Așadar, aceste două noțiuni sunt echivalente, deci pot fi considerate ca sinonime, din motivul că ambele presupun o activitate contra voinței subiectului și, respectiv, presupun o sancțiune în caz de neexecutare.

Toate trei definiții ale muncii forțate menționate stabilesc următoarele elemente fundamentale ale acestui concept: orice tip de muncă sau serviciu; acțiunea de impunere; impunerea se face prin două modalități - amenințare sau prin lipsa consimțământului. Astfel, munca forțată presupune orice tip de muncă sau și serviciu. Legiuitorul și Convențiile internaționale restricționează conceptul dat doar la câteva excepții, care vor fi studiate într-un subcapitol separat. În ceea ce privește modalitățile de impunere, stipulate mai sus, urmează a discuta despre distincția acestora. A amenința presupune a speria cu o pedeapsă printr-o vorbă sau printr-un gest (având ca scop intimidarea persoanei sau obținerea unui avantaj). Deci, este evidentă diferența dintre acești doi termeni, impunerea prin amenințare la o anumită muncă sau la efectuarea unui anumit serviciu presupune activitatea depusă de o anumită persoană prin constrângerea unei alte persoane, aici presupunându-se acțiunea directă depusă de o altă persoană. Pe când, o muncă sau un serviciu efectuat contra voinței proprii nu presupune obligatoriu acțiunea unei alte persoane – aici putând exista și alte circumstanțe care pot forța persoana în cauză la muncă sau serviciul dat. Totuși aceste două concepte se pot intercepta – întrucât o muncă săvârșită contra voinței proprii poate fi impulsionată și printr-o amenințare venită din partea unei terțe persoane.

Motivele de impunere la muncă forțată. Codul Muncii al Republicii Moldova stabilește în alin. (3) al art.7, motivele posibile de impunere la muncă forțată, inspirându-se din conținutul art.1 al Convenției OIM privind abolirea muncii forțate [9]. Astfel, se interzice folosirea sub orice formă a muncii forțate (obligatorii) și anume: ca mijloc de influență politică sau educațională, ori în calitate de pedeapsă pentru susținerea sau exprimarea unor opinii politice ori convingeri contrare sistemul politic, social, economic, existent; ca metodă de mobilizare și utilizare a forței de muncă în scopuri economice; ca mijloc de menținere a disciplinei muncii; ca mijloc de pedeapsă pentru participare la grevă; ca mijloc de discriminare pe criterii de apartenență socială, națională, religioasă sau rasială. Invocând aceste motive expres, legiuitorul nu face decât să evidențieze necesitatea unui caracter liber al muncii în societate.

Referindu-ne la motivele stipulate mai sus, evidențiem că în primul motiv nu este admisibilă utilizarea forței de muncă ca mijloc de influență politică sau educațională. Ca exemplu, aici poate servi situația unei persoane care pentru a-și menține funcția proprie este impus la acceptarea și propulsarea unor alte idei și concepții politice. Supunerea la muncă forțată în calitate de pedeapsă pentru susținerea unei opinii politice contrare sistemului existent poate fi exemplificată prin următoarea situație: supunerea unui angajat oarecare, sau a unui funcționar de stat la lucrări suplimentare neindicate în cadrul contractului individual de munca, pe motivul participării acestuia la manifestațiile publice organizate de simpatizanții sau membrii partidelor de opoziție sau neachitarea salariului în timp de o lună a unui angajat din motivul că acesta nu a dorit să participe la o manifestație a partidului de guvernământ etc. În ceea ce privește al doilea motiv, e necesar să definim noțiunea de mobilizare. Astfel, conform Dicționarului explicativ al limbii române, a mobiliza presupune a chema sub arme, a convoca stare de urgență în cadrul unităților militare, a trece de la starea de pace la cea de război. Deci, nu este admisibil mobilizarea forțelor armate ale țării, în alte scopuri decât celea strict militare – pentru apărarea securității și integrității statului. Utilizarea forței de muncă a militarilor în scopuri de profit este interzisă. Al treilea motiv și, anume, cel ce presupune utilizarea muncii forțate ca mijloc de menținere a disciplinei muncii ne menține în fâgașul raporturilor juridice, exclusiv de munca. Deci, conform art. 201 din Codul

Muncii Republicii Moldova, disciplina muncii reprezintă obligația tuturor salariaților de a se subordona unor reguli de comportare stabilite în conformitate cu codul, cu alte acte normative, cu convențiile colective, cu contractele colective și cele individuale de muncă, precum și cu alte acte normative la nivel de unitate, inclusiv cu Regulamentul Intern al unității. Tipurile de sancțiuni, precum și procedura de sancționare este exhaustiv prevăzută de legislația muncii, astfel că, angajatorul nu este în drept, unilateral, să stabilească o oarecare altă metodă proprie de sancționare a salariaților săi. Menținerea disciplinei în muncă trebuie efectuată în strictă concordanță cu prevederile legale generale (Codul Muncii) precum și a celor speciale (în cazul funcționarilor publici [14] sau a militarilor [15] etc.).

Următorul motiv și anume acela de utilizare a muncii forțate ca mijloc de sancțiune pentru participarea la grevă ține, la fel, exclusiv de raporturile de muncă. Greva, în conformitate cu prevederile art. 362 din Codul Muncii reprezintă refuzul benevol al salariaților de a-și îndeplini, total sau parțial, obligațiile de muncă, în scopul soluționării conflictului colectiv de muncă, declanșat în conformitate cu legislația în vigoare. Deci, greva nu reprezintă altceva decât un protest, organizat în conformitate cu prevederile legale, al salariaților unei unități, teritoriu, ramură, sau stat declarat asupra existenței unei oarecare probleme în cadrul raporturilor de muncă. Codul Muncii stabilește expres, în cadrul art. 363(8) că „participarea la grevă sau organizarea ei cu respectarea prevederilor codului nu constituie o încălcare a obligațiilor de muncă și nu poate avea consecințe negative pentru salariații aflați în grevă”, ce presupune, de fapt, imposibilitatea de drept a angajatorului de a supune salariații la anumite pedepse (sub formă de muncă forțată, obligatorie etc.), pe motivul participării acestora la grevă.

Ultimul motiv, invocat în legislație, este cel ce se referă la utilizarea muncii forțate ca mijloc de discriminare pe motive de apartenență rasială, socială, națională sau religioasă. Acest motiv nu face decât să mai evidențieze o dată corelația dintre nediscriminarea și interzicerea muncii ca un principiu unitar. Despre conceptul de discriminare am vorbit un pic mai sus, acesta nefiind decât tratamentul diferențiat, aplicat unei persoane din motivul existenței, reale sau presupuse, a unui criteriu de discriminare stabilit de legislație. Ca exemplu, putem menționa aici situația în care un salariat este supus permanent unor lucrări suplimentare, în afara orelor de muncă normale, pe motiv că acesta este negru.

Cazuri atribuite de legislația muncii la conceptul de muncă forțată. Codul Muncii mai prevede, în cadrul alin. 4 al art.7 cazurile care, la fel, sunt atribuite ca muncă forțată, dar care, la prima vedere, nu sunt considerate ca atare. Astfel, la muncă forțată se atribuie: încălcarea termenelor stabilite de plată a salariului sau achitarea parțială a acestuia și cerința față de salariat de a-și îndeplini obligațiile de muncă în lipsa unor sisteme de protecție colectivă sau individuală ori în cazul în care îndeplinirea lucrării cerute pune în pericol viața sau sănătatea salariatului. Aceleași cazuri sunt calificate ca fiind muncă forțată și în Codul Muncii al Rusiei (art.4) [6].

În ceea ce privește primul caz, vom încerca să stipulăm garanțiile stabilite de legislația de muncă întru respectarea unuia din drepturile de bază ale salariatului, și anume acela de primire a unei remunerații negociate pentru munca prestată. Conform art. 5 din Codul Muncii al R. Moldova, unul din principiile de bază, care stau la căpătâiul dreptului muncii, este acela ce garantează dreptul fiecărui salariat la achitarea la timp, integrală și echitabilă, a salariului care ar asigura o existență decentă salariatului și familiei lui.

Art.147 din Codul Muncii interzice limitarea salariului în dispunerea liberă de mijloacele câștigate, cu excepția cazurile de reținerile din salariu, stabilite în art.148. De astfel, este interzisă reducerea salariului din motivul comiterii de către salariat a unei abateri disciplinare, conform prevederilor art. 206 care menționează la alin.(3) că se interzice aplicarea amenzilor și altor sancțiuni pecuniare pentru încălcarea disciplinei de muncă. Acest caz implică două situații distincte: încălcarea de către angajator a termenelor de plată a salariului și achitarea parțială a salariului. În ceea ce privește termenele de plată a salariului, art.142 din Codul Muncii stabilește că salariul se plătește periodic, în zilele de lucru stabilite în contractul colectiv sau individual de muncă, dar: nu mai rar decât de două ori pe lună pentru salariații remunerați pe unitate de timp sau în acord; și nu mai rar decât o dată pe lună pentru salariații remunerați în baza salariilor lunare ale funcției. Deci, în cazul în care, în conformitate cu prevederile contractului individual de muncă încheiat cu un salariat, este stipulat expres că salariul va fi achitat de către angajator până la data de zece a fiecărei luni și salariatul în cauză primește pentru luna iunie salariul pe data de 25 a lunii, atunci se va considera că, în perioada 10 - 25 a lunii iunie, acesta a prestat o muncă forțată.

În acest context, menționăm că reținerea plății salariului reprezintă un temei legal de tragere a angajatorului la răspundere materială, în conformitate cu art. 330 (1) lit. e din Codul Muncii al

R. Moldova. Alineatul 2 al aceluiași articol stipulează că în caz de reținere, din vina angajatorului, a salariului, precum și a altor plăți expres stipulate, salariatului i se plătesc suplimentar, pentru fiecare zi de întârziere 0.3% la sută din suma neplătită la termen.

Codul Muncii al Federației Ruse stabilește garanții mai evidențiate pentru salariat în situația în care angajatorul nu își onorează obligația sa de bază – și anume plata salariului. Astfel, conform art. 142 din codul menționat, în cazul reținerii plății salariului de către angajator pe un termen mai mare de 15 zile, salariatul este în drept să refuze în prestarea muncii sale, anunțând în scris angajatorul despre acest fapt. Salariatul este în drept să nu presteze munca până la momentul în care salariul nu îi va fi achitat în cuantumul stabilit de contractul de muncă. Însă conform aceluiași articol, refuzul de a presta munca este interzis în anumite situații, ca: situații de război, revoluții, forță majoră, în cazul funcționarilor publici, militarilor, și salariaților care prestează munci cu caracter deosebit de periculos etc.

Încălcarea intenționată, pe un termen de două luni, a plății salariului, reprezintă, în conformitate cu Codul Contravențional [7], o contravenție administrativă care se sancționează cu amendă. De asemenea, în art. 78, lit. d) al Codului Muncii al R. Moldova se stipulează, că salariatul are dreptul să-și suspende contractul individual de muncă din inițiativa sa (în baza cererii înaintate) în caz de neachitare sau achitare parțială, cel puțin 2 luni calendaristice, a salariului sau a altor plăți obligatorii, de către angajator. Astfel, plata salariilor este efectuată de către angajator, în mod prioritar față de alte plăți, inclusiv, în caz de insolvabilitate a unității. Deci, angajatorul nu va putea invoca inexistența mijloacelor financiare în calitate de scuză pentru neachitarea salariului integral sau parțial. Și este de la sine înțeles că părțile contractului de muncă se află pe picior de egalitate – așa că pentru o muncă în limitele și condițiile stabilite de contract, prestată de către salariat, se presupune și o remunerație echivalentă.

Al doilea caz, pe care legiuitorul îl consideră ca muncă forțată este cerința angajatorului față de salariat de a-și îndeplini obligațiile de muncă în lipsa unor sisteme de protecție colectivă sau individuală ori în cazul în care, îndeplinirea lucrării cerute poate pune în pericol viața sau sănătatea salariatului. În acest caz, facem referință la un alt principiu, stipulat în cadrul art.5 al Codului Muncii, cel ce garantează fiecărui salariat dreptul la condiții echitabile de muncă care corespund cerințelor protecției și igienei muncii. Legiuitorul acordă domeniului de protecție a muncii o importanță deosebită, rezervând un Titlu (IX) aparte în cadrul Codului Muncii.

Conform art. 228 (7) refuzul salariatului de a presta munca în caz de apariție a unui pericol pentru viața sau sănătatea sa din cauza nerespectării cerințelor de protecție a muncii ori de a presta munca în condiții grele, vătămătoare și/sau periculoase, care nu sunt prevăzute în contractul individual de muncă, nu atrage răspunderea disciplinară.

De astfel, legiuitorul instituie un șir de obligații și cerințe pentru angajator, de a organiza și stabili condiții optime din punct de vedere al igienei și securității muncii pentru salariații săi. Salariatul, în nici un caz, nu trebuie să accepte prestarea unei munci în cazul în care condițiile de muncă sunt inferioare celor stabilite în contractul de muncă și pun în pericol viața și sănătatea acestuia. În plus, ținem să menționăm că unul din temeiurile de suspendare a contractului individual de muncă din inițiativa salariatului este anume acela în care condițiile de muncă sunt nesatisfăcătoare pentru salariat, din punct de vedere al protecției muncii. Deci, salariatul este în drept să refuze în prestarea muncii sale, în cazul existenței unor pericole obiective pentru viața și sănătatea sa – neputând fi sancționat pentru aceasta de către angajator [18, ct.32].

Deci, interdicția de a cere prestarea de către salariat a unei muncii fără asigurarea pentru acesta a condițiilor necesare de securitate și igienă în muncă poartă un caracter internațional, fiind reglementată expres în Convenția OIM privind mediul de lucru (poluarea aerului, zgomotul și vibrațiile) [10].

Munca minorului – muncă forțată. În conformitate cu prevederile art.1 din Legea privind drepturile copilului[16], copil este considerată orice persoană cu vârsta până la 18 ani. Munca copilului reprezintă orice activitate economică, desfășurată de copil, care-l privează de copilărie, de potențialul și demnitatea sa și care dăunează dezvoltării fizice și mintale. Munca copilului implică unul sau mai multe din următoarele elemente: munci prestate de copii sub vârsta minimă (în Republica Moldova, conform art.46 din Codul Muncii, persoana fizică dobândește capacitate de muncă la împlinirea vârstei de 16 ani, dar persoana fizică poate încheia un contract individual de muncă și la împlinirea vârstei de 15 ani, cu acordul scris al părinților dacă, în consecință, nu îi vor fi periclitată sănătatea, dezvoltarea, instruirea și pregătirea profesională), condiții de muncă periculoase, care pot avea consecințe imediate sau de lungă durată asupra sănătății copilului; număr de ore de lucru care depășește numărul de ore maxim admisibil de legislație (conform art.100 din Codul Muncii al R. Moldova, pentru salariații în vârstă de până la 16 ani, durata zilnică de muncă

nu poate depăși 5 ore, iar pentru salariații în vârstă de la 16 la 18 ani, durata zilnică a timpului de lucru nu poate depăși 7 ore); folosire a copiilor pentru activități ilegale (cerșetorie, trafic de droguri, prostituție etc.); folosirea copiilor în conflicte armate; tratament abuziv al angajatorului și utilizarea metodelor de constrângere.

Nu orice implicare a copiilor în activitățile economice are un caracter negativ. Există munci ușoare, considerate acceptabile, care îi responsabilizează pe copiii în vârstă legală de angajare și îi pregătesc pentru viața de adult. Muncile ușoare nu sunt susceptibile de a dăuna sănătatea, securitatea fizică și psihologică a copilului sau dezvoltarea lui; frecvența școlară și nici participarea la programele de formare profesională [3, p.8].

Problema muncii copilului a fost prioritară pe agenda organizațiilor și conferințelor internaționale în ultimul deceniu. În secolul XIX, ca răspuns la sporirea pericolelor datorate industrializării și urbanizării în domeniul relațiilor de muncă, guvernele mai multor țări au votat legislația referitoare la protecția copilului. Această evoluție a legislației, alături de adoptarea celei privind învățământul obligatoriu, a generat ideea că locul copilului este la școală și nu în câmpul muncii [17].

Constituția Republicii Moldova, în conținutul art. 50, interzice, în mod exhaustiv, exploatarea minorilor și folosirea lor în activități care le-ar dăuna sănătății, moralității sau care le-ar pune în primejdie sănătatea sau viața.

Legea Republicii Moldova privind drepturile copilului specifică, în art. 11, că statul protejează copilul de exploatare economică și de executarea oricărei munci, ce prezintă pericol pentru sănătatea lui ori servește drept piedică în procesul de instruire sau prejudiciază dezvoltarea lui fizică, intelectuală, spirituală și socială. Și, în plus, antrenarea forțată sub orice formă a copilului atrage răspundere juridică. În acest caz, poate surveni răspundere contravențională, conform prevederilor art. 58 din Codul Contravențional al Republicii Moldova, care sancționează antrenarea minorului la munci interzise de legislație sau răspundere penală, în conformitate cu art. 168 și 206 din Codul Penal al R. Moldova, care sancționează munca forțată și traficul de copii.

Cele mai grave forme ale muncii copiilor, care trebuie eliminate în ordine de prioritate, sunt specificate în art. 3 din Convenția OIM privind interzicerea celor mai grave forme ale muncii copiilor și acțiunea imediată în vederea eliminării lor [11], acestea fiind următoarele: toate formele de sclavie sau practicile similare, ca de exemplu: vânzarea de sau comerțul cu copii, servitutea pentru datorii și munca de servitor, precum și munca forțată sau obligatorie, inclusiv recrutarea forțată sau obligatorie a copiilor în vederea utilizării lor în conflictele armate; utilizarea, recrutarea sau oferirea unui copil în scopul prostituției, producției de material pornografic sau de spectacole pornografice; utilizarea, recrutarea sau oferirea unui copil în scopul unei activități ilicite, mai ales, pentru producția și traficul de stupefiante; muncile care, prin natura lor sau prin condițiile în care se exercită, sunt susceptibile să dăuneze sănătății, securității și moralității copilului.

În Republica Moldova, munca copilului include, mai ales: utilizarea copiilor în munci agricole, cu echipament periculos, pesticide dăunătoare, greutăți mari etc.; utilizarea copiilor în industria de construcții, la lucrări de înălțime, cu încărcături mari; utilizarea copiilor la munci în stradă, cerșit, vânzarea de bunuri de mică valoare, la prostituție și activități criminale; vânzarea și traficul de copii atât pe teritoriul țării cât și în afară [4, p.2].

Este de la sine înțeles că munca prestată de copii în condițiile neadmisibile de legislația muncii, precum și de prevederile constituționale și internaționale, constituie o muncă forțată. Art. 255 din Codul Muncii al R. Moldova interzice utilizarea muncii copiilor în lucrările cu condiții de muncă grele, vătămătoare și sau periculoase, la lucrări subterane, precum și la lucrări care pot să aducă prejudicii sănătății sau integrității morale a minorilor (jocuri de noroc, lucrul în localurile de noapte, producerea, transportarea și comercializarea băuturilor alcoolice, a articolelor de tutun, a preparatelor narcotice și toxice). Nu se admite ridicarea și transportarea manuală de către minori a greutăților care depășesc normele maxime stabilite pentru ei. De altfel, în cazul copilului este cu mult mai greu să depistezi elementele indispensabile ale existenței unei munci forțate, și anume ne referim la lipsa consimțământului persoanei. Întrucât, în conformitate cu prevederile art. 20 din Codul Civil al R. Moldova, care prevede că capacitatea de exercițiu începe de la data când persoana fizică devine majoră, adică la atingerea vârstei de 18 ani. Capacitatea deplină de exercițiu reprezintă aptitudinea persoanei de a-și exercita pe deplin drepturile și de a-și executa obligațiile.

Copiii deseori nu conștientizează gravitatea sau nivelul de risc al muncii pe care o prestează, fiind induși în eroare de către angajatori și uneori chiar fiind impuși la prestarea unor munci neadecvate vârstei lor.

Prin urmare, va putea fi considerată muncă forțată și cazurile în care copilul (minorul) este impus la munci în afara orelor de program, precum și la munci suplimentare și de noapte – întru-

cât Codul Muncii le interzice expres angajatorilor acest lucru (art. 96, art.103(5) și art.105). Deci, putem spune cu certitudine că munca copilului este un fenomen destul de răspândit și în continuă creștere. Conform datelor Organizației Internaționale a Muncii, 218 milioane de copii sunt antrenați în diverse forme de exploatare la nivel global, deseori fiind supuși abuzului, riscurilor pentru sănătate și violenței. Concomitent, constatările Centrului Național de Prevenire a Abuzului Copilului pun în evidență faptul că, în comunitățile rurale din R. Moldova, munca copiilor este un fenomen frecvent întâlnit, iar copiii din mediul rural exploatați prin muncă constituie un număr reprezentativ de copii aflați în situație de risc sau în dificultate. În decembrie 2003, R. Moldova a semnat un Memorandum de înțelegere cu OIM care constituie baza legală de colaborare în eliminarea celor mai grave forme ale muncii copilului (FGMC) în R. Moldova. În baza acestuia, în aprilie 2004, a fost instituit Comitetul Național Director pentru eliminarea muncii copilului în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Boișteanu Ed. "Dreptul Muncii. Partea Generală" Ed. Pontos, Chișinău, 2005.
2. Boișteanu Ed., Romandaș N. Dreptul Muncii. Manual. Chișinău: S.n., 2014. (Î.S.F.E.-P. „Topografia Centrală”).
3. Centru Național de prevenire a abuzului față de copii „Ghid de monitorizare a muncii copilului”, Ed.Casa Imago, Chișinău, 2006.
4. Centrul Național de Prevenire a abuzului față de copii „Copii mici cu griji mari. Broșură pentru părinți despre munca copiilor în Republica Moldova”, Chișinău, 2007.
5. Codul Muncii al României, adoptat prin Legea nr. 53 din 24.01.2003.
6. Codul Muncii al Federației Ruse adoptat la data 21 decembrie 2001, cu modificări ulterioare.
7. Codul Contravențional al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr. 218 din 24.10.2008. Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009.
8. Convenția OIM nr. 29 din 28.06.1930, ratificată de către R. Moldova prin Legea nr. 610 – XIV din 01.10.1999; Codul Muncii al României, adoptat prin Legea nr. 53 din 24.01.2003.
9. Convenția OIM nr. 105, din 25.06.1957, în vigoare pentru R. Moldova din 10.03.1994.
10. Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 148 din 20.06.1977.
11. Convenția OIM nr. 182 din 17.06.1999, ratificată de către Parlamentul R. Moldova la 14.02.2002.
12. Chiriță Radu. Convenția Europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații, vol. I. Editura C.H.Beck, București, 2007.
13. Jean-Loup Charrier, Andrei Chiriac. Codul Convenției Europene a drepturilor omului. Ed. Lexis – Nexis, 2005.
14. Legea R. Moldova nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
15. Legea R. Moldova nr. 162 din 22.07.2005 cu privire la statutul militarilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 129-130 din 30.09.2005.
16. Legea RM nr. 338 din 15.12.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13 din 02.03.1995.
17. Pritcan Valentina “Prevenirea și combaterea muncii copilului. Perspective asistențiale”, Ed. Pontos, Chisinau 2009.
18. Комментарий к трудовому кодексу Российской Федерации, Москва 2005

DEZBATERI ȘI TEORII RELEVANTE PRIVIND BUNA GUVERNARE

RELEVANT DEBATES AND THEORIES REGARDING GOOD GOVERNANCE

*Claudia Livia PAU,
doctor, profesor universitar,
Universitatea Babeș-Bolyai, CUUBB, Reșița, România*

SUMMARY

The term governance is a process encountered at all political and administrative levels, and depending on the context it includes: full respect for human rights, access to knowledge, information and education, ensuring the rule of law, of values that promote responsibility, solidarity, etc. To sum up, this term does not imply a delimitation of a concise objective, being used with great flexibility.

Keywords: good governance, public policy, human rights, transparency, administration, accountability.

Introducere. Până în prezent încă nu există o definiție specifică a termenului de „bună guvernare”, sau o delimitare a obiectivului acesteia. Guvernarea, în sine, reprezintă un ansamblu de proceduri instituționale și rapoarte de putere care au capacitatea de a dirija acțiunea politică reală (Guy Hermet, Dictionnaire de la sciencepolitique et des institutionspolitiques, Armand Colin, Paris, 2000, pag.116). Specialiștii în domeniu, Pierre Laudell - Mills și Ismael Serageldin, au redat ideea de guvernare ca o utilizare a autorității politice și a exercițiului controlului asupra unei societăți, precum și managementul resurselor pentru dezvoltarea socială și economică”. (Pierre Laudell-Mills și Ismael Serageldin, Governance and External Factor, Washington, DC, World Bank, 1991, pag. 3).

Buna guvernare presupune, de asemenea, felul în care guvernul își exercită puterea în cadrul procesului de management al resurselor sociale și economice. Totuși guvernarea nu se reduce doar la exercitarea puterii. În alta ordine de idei, nu ai capacitatea de a guverna dacă nu deții puterea, iar în altă ordine de idei, este necesar să cunoști și cum să o folosești într-un mod rentabil. Cu ajutorul guvernării se acționează atât la nivel economic, politic cât și administrativ pentru a putea gestiona afacerile publice într-un mediu în care sunt respectate drepturile omului și principiile statului democratic, folosind resurse diverse: umane, naturale, științifice, financiare etc.

1. Stadiul teoretizării conceptului bune guvernări. Guvernarea reprezintă un procedeu prin care instituțiile desfășoară activități publice și dețin puterea și autoritatea necesară de influență, dispun de politici și decizii cu referire la viața publică, dezvoltarea economică și socială. Ea se referă la interacțiunile dintre instituțiile formale și cele ale societății civile.

Guvernarea, în esență, nu cuprinde, în mod general, o conotație normativă chiar dacă criteriile necesare în vederea introducerii guvernării într-un context particular poate implica eficiența, reprezentativitatea și gradul de legitimitate cu care sunt conduse afacerile publice. Ulterior celui de-al doilea război mondial și, mai pregnant, în ultimii ani cumva pe fondul profundelor schimbări instituționale induse de globalizare alături de lărgirea Uniunii Europene, concepte precum guvernarea, globalizarea, guvernarea globală, bunurile publice globale, buna guvernare, buna administrare, suveranitate națională, democrație, sunt aduse pe prima linie a vieții politice, economice și sociale – așadar, administrația publică fiind pilonul central al implementării acestora în societate.

Conceptul de bună guvernare a ajuns un termen de uz în ultimele decenii, un soi de accesoriu retoric menționat adesea în cadrul conferințelor cu privire la politicile publice. Sintagma „bună guvernare” conturează o idee de guvernare optimă sau chiar ideală și este privită de multe ori ca o noțiune miraculoasă pentru statele slabe, cu capacități administrative și reformiste reduse. Conceptul de bună guvernare a fost recunoscut prima dată de elitele reformiste internaționale din cauza unor frustrări tot mai ample față de lideri și practice politice din țările în curs de dezvoltare.

Conceptul de bună guvernare apare spre sfârșitul anilor 1980 înscris în documentele Băncii Mondiale, după care devine din ce în ce mai cunoscut în dezbaterile privind mersul țărilor în curs de dezvoltare. Buna guvernare, în urma colapsului comunismului, devine o precondiție utilă pentru distribuirea ajutoarelor financiare internaționale. Premisa, care se naște, face referire la faptul că obiectivele și politicile publice au nevoie de acțiuni de cooperare între actori diferiți. Așadar, nivelul statului-națiune este doar o fațetă a guvernării în sens larg. Prin urmare, în 1989 apare termenul de bună guvernare - în prefața studiului Sub-Saharan Africa - from Crisis to Sustainable Growth - al Băncii Mondiale. Mai apoi, în anul 1991, Banca Mondială dedică acestui subiect și prima conferință în relație cu temele economiei dezvoltării.

După un an, în 1992, sintagma „buna guvernare” capătă una dintre primele definiții în raportul Governance and Development, fiind considerat un factor de o importanță majoră în decizia de creare și de consolidare a unui mediu care sprijină dezvoltarea solidă și echitabilă a politicilor economice robuste.

Se poate spune că acest raport a devenit piatra de temelie a tuturor dezbaterilor despre buna guvernare. Drept urmare, patru arii de bună guvernare devin o prioritate pentru Banca Mondială și anume:

- reforma sectorului public;
- responsabilitatea politică;
- cadrul legal al dezvoltării;
- informație și transparență.

Se impune mențiunea, conform căreia, semnalul de alarmă referitor la eșuarea în dezvoltarea politicilor a fost criticat atât din exterior dar și de către evaluări interne ale Băncii Mondiale.

Diagnosticul dat a purtat titulatura de criză de guvernare care sublinia faptul că țările aflate în curs de dezvoltare nu îndeplinesc anumite condiții instituționale foarte utile pentru angrenarea mecanismelor democratice.

Trebuie spus că diferențierile terminologice ar putea fi consecința mai multor factori, printre care menționăm:

- nivelul de abordare, de exemplu, Banca Mondială definește principiile bunei guvernări din punctul de vedere al propriilor programe și politici, la fel, ca și ONU;
- geneza principiilor bunei guvernări care ar fi putut determina o structură regională așa cum este, de exemplu, faptul că Uniunea Europeană să ia în calcul aceste principii, dar cu adaptarea la propriile necesități și ideologii, aspect care dă, de altfel, acestor principii caracterul pluridisciplinar;

- noutatea conceptelor apare, de exemplu, în anumite spații administrative odată cu explicarea mult prea amplă a unor concepte esențiale, precum sunt „governance” sau „government” în anumite lucrări de specialitate sau chiar dicționare explicative.

Tratarea în mod neunitar în momentul actual de cercetare în ceea ce privește stadiul teoretizării conceptelor poate avea consecințe negative în momentul depășirii stadiului acestor concepte de la noțiuni la realități palpabile, create cumva pe fondul accelerării multiplelor mișcări globale ale căror consecințe se fac simțite la nivel regional și național. Având în vedere cele menționate mai sus, se poate spune că în momentul actual de cercetare științifică a principiilor bunei guvernări se poate observa o necesitate stringentă de diseminare terminologică și practică a principiilor bunei guvernări din punctul de vedere al răspunderii și eficienței, transparenței și participării la buna guvernare, dar și prin analiza unor concepte, precum sunt guvernarea, guvernarea globală, bunuri publice globale, suveranitate și democrație - care au un rol esențial în corecta înțelegere a bunei guvernări. În concluzie, amploarea dimensiunilor conceptuale, pe care le are buna guvernare, impune abordarea acestora prin prisma științelor administrative în ansamblu, implicând, evident, noțiuni de drept administrativ, politologie și management public.

2. Principalele trăsături și principii ale bunei guvernări. Organizația Națiunilor Unite a tipărit o listă distinctivă a bunei guvernări în care sunt descrise trăsăturile specifice, după cum urmează:

- contribuția în luarea hotărârilor și realizarea consensului în vederea îndeplinirii principalului interes al organizației;
- productivitate;
- transparență și responsabilitate;
- performanțe care să fie cât mai reale și eficiente;
- echitate și stat de drept;
- planificare realizată strategic.

Lucrurile privite din prisma Fondului Monetar Internațional și al Consiliului Economic și Social al Națiunilor Unite, buna guvernare este întemeiată pe baza a opt caracteristici fundamentale, după cum urmează:

- posibilitatea cetățenilor de a participa la ceea ce implică buna funcționare a instituțiilor publice;
- obținerea consensului prin mijloace eficiente;
- promovarea asumării depline a răspunderii față de membrii comunității;
- oferirea unei transparențe;
- reacție promptă la semnalele emise de către cetățeni prin diferite mijloace;
- livrarea de diverse servicii care au caracter public într-o manieră eficientă;
- participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor;
- respectarea legilor și aplicarea regulamentelor.

A. Participarea face referire la integrarea societății în procesul de luare al deciziilor. Aceasta este realizată atât direct cât și indirect prin demersul organizațiilor legitime reprezentative. Mai mult decât atât, caracterului participativ îi sunt caracteristice două dimensiuni: libertatea de expunere și asociere alături de regăsirea unei societăți civile și organizate.

Buna guvernare, pentru a fi posibilă, are nevoie de o implicare vastă în intermedierea diferitelor segmente ale societății cât și a sectoarelor de activitate ale membrilor societății. Având ca obiectiv central realizarea unui consens general pentru o dezvoltare pe o perioadă nedeterminată.

Buna guvernare are următoarele caracteristici:

- legitimitate – existența unui ansamblu de reguli și proceduri impuse;
- responsabilitate – se asigură cu ajutorul selectării celor care sunt titulari ai puterii și prin metodele/modalitățile de anchetă a cetățenilor în ceea ce privește procesul de adoptare a deciziilor publice și efectele acestora (Ștefan Deaconu, Buna guvernare și descentralizarea, Revista de drept public nr.3/2003, p.22-24);

- management eficient - se referă la faptul că prin capacitatea sa administrațiile publice pot transforma resursele publice în servicii și infrastructură care răspunde unor anumite nevoi reale. Așadar, îndreptarea acțiunilor spre performanță și proceduri transparente constituie factorii-cheie ai unui management public productiv;

- acces la informație – acest element trebuie privit ca fiind un pilon între guvernanți și societatea civilă, care permite poporului să critice eficiența activității lor (Good Administration in EUCJ Jurisprudence, Claudia Pau - Ovidius University Annals, Economic Sciences Series, 2020).

Prin urmare, trebuie precizat că toate aceste caracteristici garantează faptul că sunt luate în considerare toate opiniile minorităților în procesul de adoptare a deciziilor sunt luate în calcul și opiniile celor slabi, iar corupția este dusă la un nivel minimizat.

Este necesar să sintetizăm cât mai succint unele dintre aspectele cel mai des întâlnite alături de ideea de bună guvernare:

1) drepturile omului și libertățile fundamentale sunt onorate pentru a putea permite tuturor indivizilor să trăiască în treapta socială cu demnitate;

2) cetățenii au capacitatea de a controla responsabilitatea factorilor de decizie;

3) regulile, instituțiile și practicile inclusive influențează interacțiunile sociale;

4) femeile sunt considerate parteneri egali cu bărbații în sfera privată și publică a vieții și în luarea deciziilor;

5) potrivit politicilor publice nu există discriminare între oameni care să fie bazată pe rasă, etnie, clasă, sex sau orice alt atribut;

6) nevoile viitoarelor generații sunt reflectate în măsurile luate de politicile actuale;

7) politicile economice și sociale trebuie să corespundă nevoilor și aspirațiilor umane;

8) politicile economice și sociale prin implementarea lor vizează eradicarea sărăciei și extinderea opțiunilor pe care le au toți oamenii în viața lor;

9) dezvoltarea unor instrumente mai puternice pentru participarea și reprezentarea politică formală prin intermediul partidelor politice și al sistemelor electorale;

10) evoluția mass-mediei.

Concluzii. În ideea realizării unei bune guvernări trebuie să fie luate în considerare anumite aspect, precum:

- un sistem legislativ construit în mod eficient;
- justiția care trebuie să fie eficientă, independent și imparțială;
- angajarea unei răspunderi coerente din partea autorităților;
- o administrație puternică formată din profesioniști;
- perfecționarea sistemului de colectare a taxelor și impozitelor;

- îmbunătățirea în mod constant a sistemelor de sănătate și educație;
- creșterea profesionalismului poliției;
- lichidarea corupției;
- oficiali obiectivi și competenți;
- regionalizarea și delegarea puterii etc. (Ștefan Deaconu, Buna guvernare și descentralizarea, Revista de drept public nr.3/2003, p.24).

În situația, în care ne raportăm la Carta albă a guvernării europene, este necesar să menționăm cele cinci principii pentru o bună guvernare, respectiv: deschidere, participare, responsabilitate, eficacitate și coerență.

Prin urmare, tuturor acestor principii, menționate mai sus, le este aplicabilă uniformitatea și ierarhizarea. În concluzie, stabilirea unei administrări de natură democratică se întemeiază pe baza acestor principii și se aplică la toate nivelele guvernamentale - adică global, european, național, regional și local.

A. Deschiderea - se referă la faptul ca instituțiile să coopereze într-o formă expansivă, prin care poate comunica în mod activ despre activitățile și hotărârile care se iau de către conducătorii societății.

B. Participarea - urmărește, în principal, calitatea, relevanța și eficiența politicilor printr-o participare amplă la ceea ce semnifică decizia politică pe parcursul dat, începând de la concepție până la implementare. Din acest motiv, se impune mențiunea că o participare mai bună poate crea o încredere mult mai mare în rezultatul decisiv și în instituțiile care aplică politicile.

C. Responsabilitatea - semnifică faptul că atribuțiile în procesele legislative și executive trebuie să fie mai pe înțeles, astfel, în acest sens, fiecare instituție să-și asume răspunderea pentru activitățile și competențele sale.

D. Eficacitatea - referitor la acest principiu politicile trebuie să fie operative, prin urmare, să aibe capacitatea de a furniza pe baza unor obiective concrete ceea ce este important, să posede o evaluare continuă a impactului viitor, iar atunci când exista posibilitatea, a experienței anterioare.

E. Coerența - are în vedere acțiunea politicilor care sunt necesare de a fi pe înțelesul tuturor. În măsura, în care obligațiile și îndatoririle guvernanților cresc, este nevoie de coerență și de responsabilitate în conducerea politică pentru asigurarea unei abordări constante în cadrul unui proces complex.

Interrelaționarea acestor principii, menționate mai sus, este esențială pentru ca politicile să poată fi implementate și puse în aplicare într-o manieră cuprinzătoare, prin care corespunde nevoilor societății.

Orientare spre consens - se referă la faptul că o guvernare este constituită pentru întreaga societate, unde sunt implicați mai mulți factori cu diferite interese și opinii. Așadar, buna guvernare impune intermedierea diferitelor identități de interese pentru a putea crea un consens spre binele întregii societăți. Acest deziderat poate fi obținut prin conștientizarea contextului istoric, cultural și social al comunității.

Buna guvernare este considerat un proces valabil la toate nivelurile de administrație publică. Așadar, buna guvernare este subordonată de un scop final, care implică evoluția umană și creșterea prosperității cetățenilor.

Prin urmare, chiar din aceste motive actul de guvernare cuprinde într-un ansamblu statul, societatea civilă și sectorul privat care, în cadrul unei economii de piață, devine cel mai de bază furnizor al bugetului într-un stat. Așadar, caracteristicile și principiile prezentate în acest articol nu sunt altceva decât standarde necesare bunei guvernări, cu toate acestea trebuie spus că buna guvernare este un ideal greu de atins, dar nu imposibil.

În concluzie, putem afirma faptul că buna guvernare este caracterizată printr-o serie de aspecte specifice care depind de fiecare actor care participă la viața socială. Evoluția acestui concept, dar și modul de folosire al acestuia, se referă la totalitatea de principii ce trebuie aplicate în vederea atingerii acestui obiectiv. (Bolintineanu Alexandru, Năstase Adrian, Aurescu Bogdan, Drept Internațional Contemporan - Curs Universitar, Editura All Beck, București, 2000, pag. 95).

BIBLIOGRAFIE

1. Bolintineanu Alexandru, Năstase Adrian, Aurescu Bogdan, Drept Internațional Contemporan, Curs Universitar, Editura All Beck, București, 2000, pag. 95.
2. Ștefan Deaconu, Buna guvernare și descentralizarea, Revista de drept public nr.3/2003, p. 22-25.
3. Guy Hermet, Dictionnaire de la sciencepolitique et des institutions politiques, Armand Colin, Paris, 2000, pag.116.

4. Pierre Laudell-Mills și Ismael Seragel din, Governance and External Factor, Washington, DC, World Bank, 1991, pag. 3.

5. Pau Claudia, Good Administration in EUCJ Jurisprudence, Ovidius University Annals, Economic Sciences Series, 2020.

REGULATION OF PROFESSIONAL ACTIVITY IN THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE: HARMONIZATION ASPECT

REGLEMENTAREA ACTIVITĂȚII PROFESIONALE ÎN SISTEMUL DE SERVICII PUBLICE DIN UCRAINA: ASPECTUL DE ARMONIZARE

Tetyana PAKHOMOVA,

*Doctor of Science, Professor, Chair of the Department of Regional Policy
and Public Administration, Odessa Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine*

Elena KNYAZEVA,

*PhD in Sociology, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Regional Policy and Public Administration,
Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy
of Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine*

SUMMARY

The article deals with the problems of harmonization of the provisional regulation of the activities of state schools and local self-government officials in the system of public service of Ukraine. Examples of de-harmonization of legal acts, concerning the professional activity of technical employees, are considered. It is concluded that the organization's necessity is to raise the organizational structure that could increase the level of harmonization of legal acts on professional activity in the public service system.

Keywords: *public service, public service system, professional activity of civil servants and officials of local self-government, legal acts, harmonization of legal acts in the public service system, monitoring of legal acts.*

Legal regulation of professional activity in the public service system is defined and enshrined in relevant normative legal acts of tasks, functions and powers, organizational and legal forms, processes, methods of activity of civil servants and local self-government officials.

In the context of our study, it is important to determine the essence and content of the concept of harmonization of the legal space in the field of professional activity of civil servants. In the system of public administration, the concept of «harmonization» is usually associated with the notion of «harmonization of legislation in the process of approaching the EU standards». Harmonization in the context of legal regulation can be considered as a process of ensuring the coherence of legal acts - compliance with the powers of subjects that adopted them, consistency among themselves, achievement of goals given by state institutions [1, 3].

Harmonization in the field of professional activity in the public service system allows to find a functional balance of legal acts, to provide the degree of balance between themselves. This ultimately allows the legal system to function and develop in the given directions. The object of harmonization may be separate legal acts or even parts of them, the amount of acts of one or more conflicting bodies, finally, legal institutes and even branches of legislation.

Harmonization of legal acts in the public service system allows to eliminate legal contradictions and ensure that the ratio of legal acts that derived from the status of bodies received, is due to the constitutional bases of the legal system of the country. More precisely, the former, previously disturbed the ratio of acts between themselves (for example, the Constitution and Law, Law and Decree), the legal status of the body, if received indents from it and interference in the sphere of another body [2, 5].

Harmonization can be accompanied by tough legal methods - as an abolition of acts, their denial, invalidation, and soft - bringing acts in line with constitutional principles, coherence of legal programs and actions, etc. The rapprochement of legal positions in conflict situations leads to a decrease or removal of tensions in the relations of various social groups, contributes to reducing the overall acuity of contradictions in the public administration system.

The severity of legal contradictions that are manifested in the system of public service, the ambiguity of the position of legal acts leads to violations of the systemacy and integrity of the legal system of the country. Their change and harmonization require significant efforts from both legislators and other subjects of lawmaking activities. It should be noted that there is still spontaneity in the legal regulation of categories of civil servants in the field of activity, etc.

In addition to the Law of Ukraine «On Civil Service», there are a number of other laws that determine the peculiarities of the legal status of employees of individual state authorities. We can highlight the following categories:

- civil servants of executive bodies;
- civil servants of military service;
- civil servants of law enforcement agencies;
- civil servants of judicial and jurisdictional bodies;
- civil servants of customs authorities;
- civil servants in the field of diplomatic service.

Differences between categories are very significant. For example, the issue of the functioning of the civil service at the National Bank and the classification of positions, in accordance with the Law of Ukraine «On the National Bank of Ukraine», solves the Board of the National Bank in accordance with the legislation of Ukraine. Efforts, first of all, should be aimed at forming conditions that contribute to legal harmonization. These conditions include first of all ordering, improvement and development of social relations in various spheres of Grirmatian life - in political, economic, social, and others. After all, leaks of legal conflicts can be outside the legal sphere, and their overcoming requires a proper state course, substantiated transformations and sequence of actions.

The legal conditions of harmonization of legal acts in the field of public service can be determined as follows. First, the focus on overcoming legal conflicts will affect the order of legal system and support for its equilibrium. It consists of such actions as the establishment of a clear classification of legal acts and observing it in the process of law-making. Then, it is possible to avoid numerous cases of de-harmonization of legal acts on the subject, content and methods of regulation, form, procedure for adoption and entry into force, compliance with regulations between acts and systemic ties and dependencies. The solution of these tasks can be done due to a clear compliance with the constitutional principles of the legal system, etc.

In the context of the legal harmonization in the field of public service, a legislative regulation of the status of state authorities, local self-government, public associations, etc., is necessary. However, as a rule, it always lags behind the practical requests. In addition, statutory laws are often violated in other normative acts. If one can eliminate such contradictions, then one can ensure compliance with the status of all subjects of legal relationship and prevent arbitrary «exits» for their limits, invasion of the competence of other bodies, etc. In this context, an example of remuneration of civil servants of executive power and civil servants, such as the national police, prosecutors, etc., the professional activity of whom is regulated in addition to the Law «On Civil Service» as well as other legislative acts, from the scope of professional competences [4,6,7].

In the process of harmonization of legislation on the system of public service, a methodology of comparative jurisprudence acquires a methodology of comparative law, which allows analyzing and comparing different acts both within the country and in the intergovernmental aspect. In this case, an understanding of general and special, assessment of „measures of diversity”, temporary or permanent is necessary, which contributes to the development of correct recommendations for the harmonization of legal acts. Surface comparison of acts, in particular by their external features, gives negative results, since it does not allow detecting deep reasons for acts and their dynamics leads to simplified and even false decisions, for example, with mechanical transfer of institutions, acts of foreign law in domestic legal space.

The volume of comparative study objects should be as comprehensive as possible and include all regulatory acts, their parts relating to the sphere of legal regulation considered. Studying are primarily valid normative legal acts and norms. Canceled acts and actual projects, which have lost importance but are necessary for analyzing historical development, can also be included among the objects of study.

The activity of the comparative analysis of legislation is usually carried out using automated information retrieval or reference cards of normative legal acts. Other sources of legal information are also used if necessary. First of all, it is necessary to take into account that legal institutions and norms are considered to be comparable if they solve the same issue, although its decision may be different or even opposite. Moreover, the decision of the same issue in various systems of legislation can be achieved by a combination of various legal means; the same legal terms may have an unequal significance in various systems of legislation, and vice versa, different terms have the same value. Therefore, the comparative study is mainly provided by means and methods of solving one or close to the content of legal problems. Estimation of normative sources that are the object of comparative research is carried out according to various criteria.

The formal legal criteria include the following: the number of regulatory acts in which it is decided by either one or another issue (including the relevant types of acts: laws, codes, etc.); the validity of the choice of level of normative regulation, type of act to solve a specific task based on the content of the issue and competence of the respective body; use of such legal forms as agreements, regulations, contracts, etc.; use of legislative equipment rules; use of special legal assets that ensure the implementation of acts (measures of responsibility, encouragement, control, procedure for resolving conflict situations, etc.); system connection with other normative legal acts and other. The monitoring of legal regulation acquires currently special value in connection with the need to achieve the unity of the legal space in the field of public service. The number of adopted laws increases, but at the same time, there is an increase in the number of non-agreed with each other, not coordinated with the norms of international law of normative legal acts in the field of public service. The legislative technique that has been applied in some laws is not perfect.

The most important tasks of state authorities are ensuring the quality of legislation and enforcement, as well as an assessment of the effectiveness of normative legal acts. In order to solve these problems, in the field of legal science, monitoring of legal regulation is developed, which can be defined as a system of theoretical and empirical research methods aimed at obtaining information that is necessary to ensure the optimal state of legal space. In this case, the monitoring of the legal space in the field of public service should include legal monitoring of social relations, monitoring of bills, monitoring of laws, monitoring law enforcement, etc.

But today in the context of the implementation of monitoring of legal regulation in the field of public service there is a number of problems, namely: there is no single approach to understanding the essence of monitoring the legal space in the field of public service, non-defined methods of monitoring activities, there is no single point of view on the objects of monitoring of legal space in the field of civil service, non-defined monitoring issues, not identified monitoring entities in the field of public service. Due to the fact that the methodological monitoring base is in the state of development, as well as due to the lack of its legal regulation, the role of the National Agency for the Civil Service on the monitoring of the legal space in the field of public service is not determined nor legal status and content of the activity of this authority. The practice of law enforcement requires the development of a system of training specialists in monitoring the provision of space in the field of public service.

Therefore, an important aspect of improving the efficiency in the field of legal regulation of professional activities of civil servants in the civil service system is the formation of an organizational structure responsible for methodological support, study and monitoring of the legal space in the field of public service. The main competences of such a structure may include:

- a) analysis of problems regarding the legal regulation of professional activities of officials that can be solved on the principles of harmonization of the legal acts and providing the necessary recommendations of the harmonization process;
- b) preparation of proposals by the authorities regarding the harmonization of legal acts;
- c) coordination of activities with public authorities, which, within the framework of their competence, regulate the professional activity of civil servants;
- d) information support and support of the participants of the legal regulation;
- e) implementation of economic assessment of the appropriateness of legal regulation;
- f) preparation of a decision on the implementation of legal regulation of legal acts. The creation of such a structure will solve a number of problems, in particular, will ensure competent consideration of legal regulation issues in the public service system. Such a structure will be able to coordinate activities for the implementation of legal regulation, which will contribute to reducing administrative obstacles during the implementation of normative acts in the field of public service.

The concept of the creation of a special organizational structure on legal regulation through harmonization of legal acts is complex, requires detailed processing and should be considered in the context of solving a number of issues: the expediency of creation; competence; status (executive body, collegial body or public organization with powers); place in the structure of other public authorities and the distribution of competences; level of management and sphere of competences), regulation of the activity of such a structure, determination of the functioning principles, requirements for competence and competence of positions, etc.

BIBLIOGRAPHY

1. Лахижа М. І. Реформа державної служби – вагома складова реформ, спрямованих на модернізацію держави. М. І. Лахижа, К. В. Перебийніс, О. І. Черчатий, Полтава, 2012, 59 с.
2. Калиновський. Б. В. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування України. Юридичний вісник, 2012, №1, с. 2.
3. Кірмач А. В. Європейський досвід правового регулювання службової кар'єри державних службовців. А. В. Кірмач. Часопис Київського університету права, 2010, № 2,
4. Про державну службу. Закон України від 10 грудня 2015 р, № 889-VIII. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
5. Хорошенко О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. О. Хорошенко. <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/18.pdf>
6. Про службу в органах місцевого самоврядування. Верховна Рада України 1994-2017, 2001. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
7. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу. Верховна Рада України 1994-2017, 2016. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЕЛЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ В СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

LEGAL GAPS IN THE ADMINISTRATION OF INSURANCE PREMIUMS IN THE SYSTEM OF COMPULSORY SOCIAL INSURANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Динара МИННИГУЛОВА,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Казанского филиала Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, доцент

SUMMARY

The article identifies the main problems of organizational and legal regulation of the administration of insurance premiums in the compulsory social insurance system in the Russian Federation. The article is based on the analysis of the current legislation of the Russian Federation and suggests possible solutions.

Keywords: *administration, insurance premiums, administration of insurance premiums, administration of insurance premiums in the compulsory social insurance system.*

Текущая российская система отчислений страховых взносов в системе социального обеспечения существует около тридцати лет, но и с ней постоянно происходят изменения. С 1990 г. функции по администрированию страховых взносов были переложены с плеч государственного бюджета на созданные внебюджетные фонды, формируемые за счет отчислений работодателей. Так как данная система не принесла ожидаемых результатов, ее неоднократно реформировали.

С целью легализации выплат заработной платы и привлечения дополнительных отчислений во внебюджетные фонды в 2001 г. был введен Единый социальный налог, просуществовавший до 2010 г. Его предназначение состояло в аккумуляции средств с целью реализации прав граждан на государственное пенсионное и социальное страхование, а также медицинскую помощь [1, 265]. С 1 января 2017 года начали действовать новые правила администрирования страховых взносов, прежде всего изменен Налоговый кодекс России (далее – НК РФ) [3,4], также изменения, внесенные и в другие законы:

- поправки в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» от 1 апреля 1996 г. №227-ФЗ [11];
- поправки в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ [14].

Кроме того, приняты поправки и в другие законодательные акты, в том числе в Закон РФ «О налоговых органах Российской Федерации» [2], федеральные законы «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» [13], «Об основах обязательного социального страхования» [10], «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» [15].

В соответствии с Законом № 250-ФЗ [12] функция администрирования страховых взносов была передана в налоговые органы. Начиная с 2017 года контроль за исчислением и уплатой страховых взносов, проведение камеральных и выездных налоговых проверок осуществляют налоговые органы. Такие изменения внесены в общую часть НК РФ (п. 1 ст. 30, п. 1 ст. 82 НК РФ).

Вопросы, связанные с работой с неплательщиками, взысканием страховых взносов,

осуществлением зачетов и возвратов переплаты по ним, а также другие, касающиеся администрирования страховых взносов и прямо не определенные главой 34 НК РФ [4], подпадают под регулирование положениями части первой НК РФ. Эти дополнения внесены, например, в ст. 46, 78 НК РФ. Имеются как сторонники, так и противники идеи передачи функций по администрированию обязательных платежей налоговым органам. По мнению Е.Л. Лавровой, налоговые органы более эффективно контролируют обязательные платежи, а передача им этих функций укрепит платежную дисциплину при осуществлении расчетов с социальными фондами; снизит административные издержки государства и оптимизирует администрирование налогов и сборов [1, 267], была ликвидирована возможность сдавать отчетность в одно «окно» (в налоговый орган). Т.В. Муравлева считает, что передача данных функций налоговым органам позволяет более рационально осуществлять контроль за страховыми взносами, позволяет их сделать более прозрачными и предотвратит возможные акты казнокрадства. А.В. Киреева и В.В. Громов к недостаткам передачи в 2010 г. Пенсионному фонду России функций по администрированию обязательных платежей относит увеличение административной нагрузки (число проверяющих структур и объем сдаваемой отчетности) на плательщиков и излишнее увеличение штатной численности органов Пенсионного фонда России.

Не меньше аргументов у сторонников точки зрения о более эффективном администрировании обязательных платежей самим Пенсионным фондом. Так, Д.Б. Мальцев считает необходимым, чтобы «сумма взносов, контроль за их уплатой и контроль за формируемыми пенсионными правами работников (стаж работы и заработок) были в «одних руках» - Пенсионного фонда РФ». А.К. Соловьев утверждает, что отмена единого социального налога и передача функций администратора страховых взносов Пенсионному фонду России повысили эффективность пенсионной системы страны. Ю.Б. Иванов и А.Н. Дорожкина считают, что передача Пенсионному фонду России функций по администрированию обязательных платежей обеспечит дополнительные поступления страховых средств за счет расширения базы уплаты страховых взносов, широкого охвата системой субъектов социального страхования, выведения заработной платы из теневого сектора за счет лучшего контроля. М.В. Шмаков, руководитель Федерации независимых профсоюзов России, считал, что передача функций Пенсионного фонда России Федеральной налоговой службе России с 2017 г. приведет к их финансовой неустойчивости, так как разные ведомства будут отвечать за сбор и выдачу средств.

В различных странах мира существуют различные подходы к выбору органа, который осуществляет администрирование обязательных платежей, поступающих в общенациональные фонды социального страхования: налоговые органы либо органы социального страхования [1, 266]. Учитывая эффективность работы Федеральной налоговой службы (ФНС) России и территориальных налоговых органов в сфере налогового администрирования, Правительство РФ во исполнение Указа Президента РФ от 15.01.2016 № 13 [8] было принято решение о передаче функций администрирования страховых взносов именно налоговым органам. Во исполнение Указа Президента РФ Федеральной налоговой службой был разработан специальный проект Дорожной карты «Создание единого механизма администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное и социальное страхование» [5, 102].

На наш взгляд, реформирование процесса администрирования страховых взносов в сфере обязательного социального страхования является реализацией принципа эффективного государственного управления-принципа одного окна, тем не менее этот выбор вступает в противоречие с международной практикой. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в большинстве стран мира (65% от анализируемых ОЭСР) функции по администрированию обязательных платежей возложены на органы социального страхования.

В настоящее время в связи с коротким сроком действия нового законодательства отсутствуют комплексные исследования проблем правового регулирования страховых взносов в Российской Федерации. Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды выступают финансовой основой системы обязательного социального страхования Российской Федерации. Собственно, за счет аккумулирования страховых взносов во внебюджетных фондах осуществляется выплата пенсий, различного рода пособий и других видов социальных платежей [7, 109].

Еще одним фактором актуальности темы является отсутствие единого определения страховых взносов. Те дефиниции, которые закреплены в законодательстве, являются

довольно разрозненными и не дают возможности выделить существенные признаки страховых взносов, в том числе в сфере обязательного социального страхования. В целом, страховые взносы в государственные внебюджетные фонды - это обязательные платежи, осуществляемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и отдельными категориями физических лиц, в Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - ПФ РФ) на обязательное пенсионное страхование, Фонд социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС РФ) на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее - ФФОМС РФ) на обязательное медицинское страхование [9, 134]. Также отсутствует определение такого понятия как администрирование страховых взносов в сфере обязательного социального страхования. Под администрированием страховых взносов понимают мероприятия по проверке правильного исчисления, своевременной и полной уплаты страховых взносов, в установленные законодательством сроки отчётности страхователей, взыскания задолженностей и учета платежей [5, 100].

Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных категорий граждан вследствие достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, потери кормильца, заболевания, травмы, несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, беременности и родов, рождения ребенка (детей), ухода за ребенком в возрасте до полутора лет и других событий, установленных законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании [10]. Итак, в ходе исследования автором предлагается внести в часть 1 статьи 419 НК РФ [3] следующее определение администрирования страховых взносов в системе обязательного социального страхования - это мероприятия по проверке правильного исчисления, своевременной и полной уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, на случай производственного травматизма и профессиональных заболеваний, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования, в установленные законодательством сроки отчётности страхователей, взыскания задолженностей и учета платежей.

Согласно данного авторского определения возможно выделить такие стадии администрирования страховых взносов в системе обязательного социального страхования, которые следовало бы последовательно закрепить в главе 34 НК РФ:

1. проверка правильности исчисления, своевременной и полной уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, на случай производственного травматизма и профессиональных заболеваний;

2. взыскание задолженностей, недоимок, штрафов и пени по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, на случай производственного травматизма и профессиональных заболеваний;

3. учет, в том числе возврат (зачет) излишне начисленных и излишне уплаченных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, на случай производственного травматизма и профессиональных заболеваний;

4. контроль за уплатой страховых взносов, в том числе камеральные (выездные) проверки по начисленным и уплаченным страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, на случай производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Субъектами администрирования страховых взносов в системе обязательного социального страхования являются:

1. по страховым взносам на случай производственного травматизма и профессиональных заболеваний - Фонд социального страхования Российской Федерации на основании

Федерального закона от 24.07.1998 № 125-ФЗ (ред. от 05.04.2021) „Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний” [14] (статьи 20-26.21) и Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 (ред. от 29.12.2018) „О Фонде социального страхования Российской Федерации” [6];

2. по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование – Федеральная налоговая служба Российской Федерации на основании Налогового кодекса Российской Федерации [4] (статьи 419-432) и Закона Российской Федерации „О налоговых органах Российской Федерации” от 21.03.1991 № 943-1 [2].

Эффективное функционирование системы обязательного социального страхования является важной скрепой социального государства и укрепляет доверие граждан, а также является особо актуальным в текущий пандемический период.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Башкатов В. В., Ильинова С. М., Смирнова М. А., Ходоровский А. Д. Администрирование страховых взносов // Вестник Академии знаний, 2018, № 25(2), с. 265-269.

2. Закон РФ от 21.03.1991 N 943-1 (ред. от 09.11.2020) „О налоговых органах Российской Федерации”. <https://www.pravo.gov.ru>.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 20.04.2021). <https://www.pravo.gov.ru>.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 17.02.2021). <https://www.pravo.gov.ru>.

5. Петрова С. А., Бочкарёва Е. В. Администрирование страховых взносов на обязательное пенсионное страхование // Вестник международного института рынка, 2018, № 1, с. 100-103.

6. Постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 (ред. от 29.12.2018) „О Фонде социального страхования Российской Федерации”. <https://www.pravo.gov.ru>.

7. Саная Г. З. Нормативное и правовое обеспечение процесса исчисления и уплаты страховых взносов в Российской Федерации // Наука без границ, 2017, № 4, с. 109-118.

8. Указ Президента РФ от 15.01.2016 N 13 „О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования”. <https://www.pravo.gov.ru>.

9. Устинова Н. С. Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды как инструменты государственной социальной политики // Ученые труды российской академии адвокатуры и нотариата, 2016, № 1 (40), с. 134 - 137.

10. Федеральный закон от 16.07.1999 N 165-ФЗ (ред. от 24.02.2021) „Об основах обязательного социального страхования”. <https://www.pravo.gov.ru>.

11. Федеральный закон от 01.04.1996 N 27-ФЗ (ред. от 24.02.2021) „Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования”. <https://www.pravo.gov.ru>.

12. Федеральный закон от 03.07.2016 N 250-ФЗ (ред. от 28.12.2017, с изм. от 31.10.2019) „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование”. <https://www.pravo.gov.ru>.

13. Федеральный закон от 15.12.2001 N 167-ФЗ (ред. от 30.04.2021) „Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”. <https://www.pravo.gov.ru>.

14. Федеральный закон от 24.07.1998 N 125-ФЗ (ред. от 05.04.2021) „Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний”. <https://www.pravo.gov.ru>.

15. Федеральный закон от 29.11.2010 N 326-ФЗ (ред. от 24.02.2021) „Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации”. <https://www.pravo.gov.ru>.

NECESITATEA DE COORDONARE A ACHIZIȚIILOR CU OBIECT COMPLEX - UN IMPERATIV AL EFICIENȚEI ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN STATUL DE DREPT

THE NEED TO COORDINATE COMPLEX PURCHASING - AN IMPERATIVE OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE RULE OF LAW

Mariana ODAINIC,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Practice proves that complex public procurement requires the experts' involvement in the working group activities. The legislation only regulates this right of the working group. The paper below describes the impact of this regulation on the efficiency of public procurement.

Keywords: public procurement, working group, expert, complexity of public procurement, technical details.

În ultima perioadă, Republica Moldova depune eforturi continue întru stabilirea ordinii, legalității, corectitudinii, eficienței sistemului și procedurilor de achiziții publice. Acordul de asociere, precum și transpunerea actelor normative de domeniu din spațiul comunitar în textul celor autohtone drept consecință, preluarea celor mai bune practici de domeniu, transparentizarea prin implementarea sistemelor electronice care asigură transparența și vizibilitatea procedurilor și etapelor achizițiilor publice sunt parte din aceste eforturi continue. Toate aceste fenomene au drept scop atingerea obiectivului de sporire a eficienței și calității serviciilor publice, sporirea calității activității autorităților contractante, eficientizarea utilizării raționale a resurselor financiare publice. Se constată faptul că reformele menite să sporească eficiența și transparența achizițiilor, supervizarea domeniului de către organele de control, precum și activități de monitorizare continue realizate de societatea civilă nu au impactul mult așteptat de societate.[4]

Or, totalitatea noutăților introduse în ultima perioadă, și aici ne referim la tehnologiile informaționale, implicarea societății civile, precum și cele nominalizate mai sus, deocamdată se dovedește că nu sunt unicele elemente ce ar perfecționa sistemul de achiziții publice. Ele sunt parte din întreg, ele sunt premise necesare dar insuficiente pentru atingerea obiectivului final. Există alte precondiții ce ar contribui, în egală măsură, la sporirea eficienței achizițiilor publice. În cele ce urmează, ne vom referi la una dintre aceste precondiții și anume - profesionalizarea și expertizarea obligatorie în cazul achizițiilor cu obiect de o complexitate sporită. Cazul achizițiilor simple, care nu necesită cunoștințe specializate, nu cade sub incidența celor la care ne referim aici. Ceea ce dorim să accentuăm este că, atunci când pe umerii grupului de lucru „cade” un proces de achiziții ce are un obiect complex al contractului de achiziții publice ce urmează a fi atribuit, există șanse reale de eșuare a procesului dacă nu este implicat un expert care să dea o notă de expertiză documentației, caietului de sarcini, specificațiilor tehnice. Legislația statului nostru, menționăm, că nu obligă implicarea expertului, ceea ce urmează să analizăm în continuare.

Conform Legii Nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice, achizițiile publice reprezintă procurarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de bunuri, de lucrări sau servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatorii economici selectați de acestea, indiferent dacă bunurile, lucrările sau serviciile sunt destinate sau nu unui scop public. Într-o altă exprimare, conceptul achizițiilor publice exprimă procesul prin care structurile publice procură de pe piață bunuri, servicii și lucrări pentru a asigura funcționalitatea acestora și pentru prestarea serviciilor publice și furnizarea bunurilor publice.

Conceptul de achiziție publică presupune un șir de acțiuni/activități ce se derulează conform unor proceduri concrete expres reglementate de lege, proceduri care, în funcție de complexitatea lor, se desfășoară în mai multe etape. Finalitatea acestor proceduri este încheierea/atribuirea unui contract cu un obiect prestabilit. Obiectul contractului se stabilește cu o perioadă de timp reglementată de lege chiar înaintea derulării procedurii propriu-zise. Astfel, ca prim-pas autoritatea contractantă își evaluează necesitățile și, în paralel, capacitățile financiare, după care cercetează piața și se orientează în dependență de prioritățile puse în față pentru perioada imediat următoare, de obicei anul calendaristic este această perioadă, existând și anumite excepții (de exemplu, cazul atribuirii contractelor în baza acordului-cadru).

Analizând principiile reglementate de lege, care au drept scop punerea unei temelii solide pentru derularea tuturor procedurilor de achiziții publice, dar și pentru întregul proces de achiziții publice, înțelegem intenția legiuitorului de a fundamenta și întemeia un sistem sănătos al achizițiilor publice, care să sporească eficiența, eficacitatea și economicitatea utilizării resurselor financiare publice, dar și atingerea nivelului de performanță sporită a procedurilor propriu-zise de achiziții publice. Fiecare dintre aceste principii legale denotă anume aceste obiective care sunt stabilite de lege.

Astfel, conform art. 7 al legii Nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice, principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice sunt, după cum urmează:

- a) utilizarea eficientă a banilor publici și minimizarea riscurilor autorităților contractante;
- b) transparența achizițiilor publice;
- c) asigurarea concurenței și combaterea practicilor anticoncurențiale în domeniul achizițiilor publice;
- d) protecția mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice;
- e) menținerea ordinii publice, bunelor moravuri și siguranței publice, ocrotirea sănătății, protejarea vieții oamenilor, florei și faunei;
- f) liberalizarea și extinderea comerțului internațional;
- g) libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și de prestare a serviciilor;
- h) tratament egal, imparțialitate, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici;
- i) proporționalitate;
- j) recunoaștere reciprocă;
- k) asumarea răspunderii în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Or, principiile achizițiilor publice sunt aliniate la cele mai moderne și actuale tendințe în materie de reglementare și practici ale achizițiilor publice din spațiul comunitar și internațional. Respectiv, după cum se poate lesne deduce, toți actorii implicați în derularea procedurilor de achiziții publice sunt obligați să respecte cele prescrise și ținute în textul normelor de drept. În speță, normele ce prescriu principiile ce vor fundamenta toate actele și faptele celor implicați în achizițiile publice și le vor orienta spre atingerea celor mai bune rezultate care să fie resimțite de societate. Ceea ce deducem din cele menționate este că atât operatorul economic cât și autoritatea contractantă vor avea în vizor satisfacerea interesului public prezent în raporturile juridice ce se nasc și se realizează în cadrul proceselor și procedurilor de achiziții publice.

Cât privește autoritatea contractantă, aceasta își exercită atribuțiile prin intermediul unui grup de lucru, creat în acest scop din funcționari și specialiști cu experiență profesională în domeniul achizițiilor publice, din cadrul autorității contractante, în limitele personalului scriptic. În funcție de obiectul achiziției, autoritatea contractantă poate crea unul sau mai multe grupuri de lucru. Conform noului regulament cu privire la activitatea grupului de lucru, temeiul juridic de creare a grupului de lucru este decizia (ordinul) sau dispoziția, care prevede expres că acesta se va constitui în limitele personalului scriptic din, cel puțin, 5 membri permanenți, iar în cazuri temeinic justificate – din, cel puțin, 3 membri, inclusiv președintele și secretarul.[2]

Președintele grupului de lucru este conducătorul autorității contractante sau persoana desemnată prin ordin de conducătorul entității.

Autoritatea contractantă include obligatoriu în componența grupului de lucru reprezentanți ai societății civile în cazul în care a fost depusă o cerere scrisă, în acest sens, cu două zile până la data-limită de depunere a ofertelor, dar aceștia nu pot constitui mai mult de o treime din componența totală a grupului. Reprezentanții societății civile, incluși în grupul de lucru, au drept de vot consultativ sau dreptul la opinie separată, care se expune în actul deliberativ al grupului respectiv.

Reprezentanții societății civile pot depăși limita de 1/3 din componența grupului de lucru, la decizia autorității contractante. La necesitate, în funcție de obiectul achiziției planificate, în

componenta grupului de lucru, pot fi incluși în calitate de consultanți, specialiști și experți din domeniul în care se efectuează achiziția. Iar în cazuri expres, prevăzute de legislație, aceștia vor dispune și de drept de vot.

În vederea oferirii unui cadru juridic cât mai explicit vis-a-vis de atribuțiile membrilor grupului de lucru, un nou regulament privind activitatea grupului de lucru a fost adoptat, recent, deși menționăm că modificări esențiale nu constatăm să fi fost aduse cadrului legal preexistent. Totuși, baza reglementărilor în materie de atribuții ale grupului de lucru o regăsim chiar în textul legii achizițiilor publice care atribuie grupului de lucru sau, după caz, specialistului certificat în achiziții publice următoarele atribuții:

- a) elaborarea planurilor anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice;
- b) întocmirea anunțurilor și/sau invitațiilor în cadrul procedurilor de achiziție publică;
- c) elaborarea documentației de atribuire și a altor documente aplicabile în cadrul procedurilor de achiziție publică;
- d) inițierea și desfășurarea procedurilor de achiziție publică;
- e) asigurarea participării largi a operatorilor economici la procedurile de achiziție publică;
- f) examinarea, evaluarea și compararea ofertelor operatorilor economici, prezentate în cadrul procedurilor de achiziție publică;
- g) atribuirea contractelor de achiziții publice care sunt încheiate de autoritatea contractantă cu operatorii economici;
- h) întocmirea dării de seamă privind rezultatul procedurilor de achiziție publică și prezentarea lor Agenției Achiziții Publice;
- i) monitorizarea contractelor de achiziții publice;
- j) păstrarea și ținerea evidenței tuturor documentelor întocmite și aplicate în cadrul procedurilor de achiziție publică. [1]

De menționat, că în exercitarea atribuțiilor, membrul grupului de lucru, precum și specialistul certificat în domeniul achizițiilor publice, este autonom, imparțial și se supune doar legii. Se interzice exercitarea oricărei influențe cu scopul de a determina membrul grupului de lucru, precum și specialistul certificat în domeniul achizițiilor publice, să-și îndeplinească atribuțiile altfel decât conform legii și în strictă conformitate cu interesele autorității contractante și cu principiile achizițiilor publice.

În același timp, pe lângă faptul că principiile fundamentale ale achizițiilor publice prescriu orientarea responsabilă și profesionistă în materie de exercitare a atribuțiilor celor implicați, alte dispoziții speciale se referă la același aspect. Astfel, Conform art. 15, al. 2 al Legii achizițiilor publice, autoritatea contractantă, prin intermediul grupului de lucru sau, după caz, al specialistului certificat în domeniul achizițiilor publice, este obligată să asigure eficiența achizițiilor publice.

Eficiența achizițiilor publice, asigurarea acesteia, se poate realiza în anumite condiții clare și preexistente. Iar atunci când aceste condiții nu sunt întrunite, se generează situația de risc care pune sub amenințare directă anume eficiența achizițiilor publice. Și aici vom menționa că efortul grupului de lucru este unul imens, dar nu este suficient atunci când obiectul achiziției este complex și necesită implicarea de specialiști calificați în anumite domenii concrete. Conform p. 11 al Regulamentului privind activitatea grupului de lucru, în cazul achizițiilor complexe, cu multiple detalii tehnice, a căror evaluare necesită calificări în domeniul specific achiziției, autoritatea contractantă este în drept să atragă în componenta grupului de lucru consultanți, specialiști și experți din domeniul respectiv. Grupul de lucru va ține cont de punctul de vedere al consultantului, expertului sau specialistului și îl va consemna în decizia de atribuire a contractului de achiziție publică/acordului-cadru.

După cum constatăm, nu este stipulată obligația implicării specialistului calificat, ci dreptul autorității contractante de a suplimenta componenta grupului de lucru cu un specialist calificat, pe care ar putea să-l identifice și să-l implice pentru expertizare. Vis-a-vis de cele menționate, ne exprimăm opinia, precum că practica denotă necesitatea obligativității expertizei ce ar veni din partea experților, specialiștilor de domeniu în asemenea cazuri. Or, nu este suficient să se stipuleze dreptul autorității contractante, în acest sens.

Ceea ce considerăm totuși oportun în materie de noi concretizări în cadrul normativ ce vizează activitatea grupului de lucru, este că noul regulament a pus accentele pe delimitarea și concretizarea competențelor membrilor.

Astfel, Președintele grupului de lucru îndeplinește următoarele atribuții:

- 1) examinează, concretizează și aprobă necesitățile autorității contractante de bunuri, lucrări și servicii în limitele mijloacelor financiare repartizate, în acest sens;

2) verifică, aprobă și semnează planurile anuale de efectuare a achizițiilor publice, anunțul de intenție, anunțul/invitația de participare, documentația de atribuire, caietul de sarcini și alte documente de achiziție necesare pentru inițierea și desfășurarea procedurilor de achiziție publică, precum și pentru executarea contractelor/acordurilor-cadru;

3) examinează, evaluează și compară ofertele operatorilor economici prezentate în cadrul procedurilor de achiziție publică în conformitate cu cerințele stabilite;

4) monitorizează executarea conformă a contractelor de achiziții publice/acordurilor-cadru și aprobă rapoartele privind monitorizarea contractelor;

5) la decizia grupului de lucru, aplică sancțiuni pentru operatorul economic care nu a îndeplinit sau a îndeplinit necorespunzător clauzele contractului.

Conform p. 28 al Regulamentului, secretarul grupului de lucru îndeplinește următoarele atribuții:

1) examinează și concretizează necesitățile autorității contractante de bunuri, lucrări și servicii, coordonându-le în limitele mijloacelor financiare repartizate, în acest sens, și estimează valoarea acestora;

2) întocmește și înaintează spre publicare anunțul de intenție privind achizițiile publice precoizitate de autoritatea contractantă, în cazurile prevăzute de legislație;

3) asigură publicarea în Buletinul Achizițiilor Publice a anunțului privind organizarea consultării pieței, în cazul în care autoritatea contractantă a decis organizarea consultării pieței;

4) elaborează, modifică și publică planurile anuale de efectuare a achizițiilor publice;

5) elaborează documentația de atribuire și alte documente aplicabile în cadrul procedurilor de achiziție publică, în conformitate cu documentațiile standard aprobate etc.

Membrii grupului de lucru îndeplinesc următoarele atribuții:

1) examinează și înaintează propuneri privind bunurile, lucrările și serviciile necesare, coordonându-le în limitele mijloacelor financiare repartizate în acest sens, și estimează valoarea acestora;

2) examinează și înaintează propuneri pentru completarea/modificarea planurilor anuale de efectuare a achizițiilor publice, anunțului de intenție, anunțului/invitației de participare, documentației de atribuire, caietului de sarcini și altor documente de achiziție necesare pentru inițierea și desfășurarea procedurilor de achiziție publică;

3) examinează și înaintează propuneri în procesul de elaborare a documentației de atribuire și altor documente aplicabile în cadrul procedurilor de achiziție publică în conformitate cu documentațiile standard aprobate;

4) examinează, evaluează și compară ofertele operatorilor economici prezentate în cadrul procedurilor de achiziție publică în conformitate cu cerințele stabilite;

5) atribuie contracte de achiziții publice care urmează a fi încheiate de autoritatea contractantă cu operatorii economici, respectând termenele de așteptare;

6) monitorizează executarea conformă a contractelor/acordurilor-cadru de achiziții publice;

7) examinează rapoarte de monitorizare transmise de către Agenția Achiziții Publice și întreprinde măsuri referitoare la acestea [2].

În același context, membrii grupului de lucru au următoarele obligații: să asigure eficiența achizițiilor publice pentru necesitățile autorității contractante etc. Or, asigurarea eficienței se poate vedea și aici ca una dintre obligațiile fundamentale ale grupului de lucru. Respectiv, autoritatea contractantă, prin intermediul grupului de lucru, își asumă obligația de asigurare a eficienței achizițiilor publice. Este o premisă legală și o obligație la realizarea căreia trebuie să contribuie fiecă membru al grupului de lucru. După logica firească a lucrurilor, este evident că atunci când membrii grupului de lucru conștientizează că este nevoie de o expertiză, că nu sunt suficiente cunoștințele cumulate ale tuturor membrilor, în cel mai probabil curs firesc al lucrurilor, se va coopta un specialist profesionist din domniul obiectului achiziției publice. Totuși, ținând cont de practicile existente și de insuficiența mijloacelor bugetare alocate, deseori anume latura financiară influențează decizia de implicare a unui expert. Iar în rezultat, lipsa de mijloace financiare alocate, în acest sens, poate conduce la renunțarea la implicarea specialiștilor calificați, grupul de lucru asumându-și cercetarea pieței (ceea ce reprezintă una din atribuțiile directe ale acestuia) studiarea și acumularea tuturor informațiilor necesare pentru elaborarea documentației. Nu subapreciem acest efort, dar totuși susținem că riscul de ineficiență persistă, ceea ce ar putea fi exclus prin obligativitatea implicării specialistului calificat. Or, conform p. 32 al regulamentului, membrii grupului de lucru își desfășoară activitatea în conformitate cu prevederile legale și cu respectarea principiilor achizițiilor publice, iar această obligație incumbă automat eficiență obli-

gatorie. Eficiența poate fi asigurată doar cu implicarea obligatorie a specialistului, ne referim aici la obiecte complexe, cu multe detalii tehnice ce necesită cunoștințe specializate. De fapt, aici avem și modelul achizițiilor din domeniul IT, care din 2019 implică specialiștii din cadrul Agenției de Guvernare Electronică, în conformitate cu stipulațiunile Hotărârii Guvernului Nr. 544 din 12.11.2019 cu privire la unele măsuri de organizare a procesului de achiziții în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor. Prin acest act normativ s-a aprobat metodologia de coordonare a achizițiilor în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor, care stipulează că:

Instituția publică „Agenția de Guvernare Electronică” va asigura:

1) punerea în aplicare a Metodologiei de coordonare a achizițiilor în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor;

2) avizarea propunerilor de bugetare a cheltuielilor pentru tehnologii informaționale și comunicații, prezentate în baza formularului standard, conform criteriilor incluse în Lista de verificare, aprobată prin ordinul comun al Instituției publice „Agenția de Guvernare Electronică”, Ministerului Finanțelor și Agenției Achiziții Publice, care este publică;

3) avizarea planurilor generale de achiziții pentru tehnologii informaționale și comunicații și a modificărilor la plan [3].

Iar autoritățile contractante enumerate în Hotărârea Guvernului ce reglementează aceste măsuri de organizare a procesului de achiziții în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor, înainte de prezentarea către Ministerul Finanțelor a propunerilor de bugetare a cheltuielilor pentru tehnologii informaționale și comunicații, asigură avizarea și coordonarea acestora cu Instituția publică „Agenția de Guvernare Electronică”.

Acest model se dovedește a fi eficient în practică și asigură cu adevărat eficiența utilizării resurselor financiare publice prin asigurarea eficienței achizițiilor publice în domeniu.

De aceea, opinăm că în vederea unei planificări eficiente a utilizării resurselor bugetare, dar și în vederea atingerii obiectivului de eficiență a achizițiilor publice, preluarea modelului achizițiilor din domeniul tehnologiilor informaționale și transpunerea lui în achizițiile publice din alte domenii complexe reprezintă una din soluțiile optime, întrucât implicarea expertizei din partea instituțiilor specializate ale statului, ca o componentă obligatorie a procesului de achiziții publice, reprezintă totodată și o soluție financiară.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la achizițiile publice Nr. 131 din 03-07-2015. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 197-205 din 31-07-2015.

2. Hotărârea Guvernului Nr. 10 din 20.01.2021 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru în domeniul achizițiilor publice. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125242&lang=ro#

3. Hotărârea Guvernului Nr. 544 din 12.11.2019 cu privire la unele măsuri de organizare a procesului de achiziții în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118946&lang=ro

4. Merjan Serghei. Eșecuri și „excepții” ale reformei achizițiilor publice. <https://cpr.md/2020/04/08/esecuri-si-exceptii-ale-reformei-achizitiilor-publice/>

ROLUL ORGANELOR SECURITĂȚII STATULUI ÎN LUPTA CU COVID-19

THE ROLE OF THE STATE SECURITY AGENCIES IN THE PROCESS OF COMBATING THE CORONAVIRUS PANDEMIC

Virginia ZAHARIA,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova,
Universitatea de Stat din Moldova

Veronica POZNEACOVA,
studentă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article is a study dedicated to the examination of the prerogatives of the state security agencies and the determination of the role of these agencies in the period of the Coronavirus pandemic. For achieving this objective, I analyzed the domestic legislation, the attributions and domains of activity of these agencies, their activity during the period of the state of emergency, the importance of their activity in the Republic of Moldova in the current period and the state's actions for preventing the spread of the coronavirus pandemic. I also noted the importance of the state security agencies in this activity.

Keywords: *state security, state security agencies, state of emergency, Information and Security Service, State Security Service, Border Police.*

Introducere. La data de 17 martie 2021, prin Hotărârea nr. 55 a Parlamentului Republicii Moldova, a fost declarată starea de urgență (ulterior anulată de Curtea Constituțională), generând consecințe economice, politice, juridice și sociale. Putem să afirmăm că prezenta hotărâre ne-a schimbat semnificativ viața în ultima perioadă de timp, fiind introdus regimul de autoizolare. Consecințele crizei în care am intrat vor fi simțite încă mult timp după ce se va termina pandemia. Indiscutabil, că declararea stării de urgență a lărgit atribuții unor organe de stat.

Scopul articolului dat este determinarea rolului organelor securității statului în timpul declarării stării de urgență, în general, și în cadrul combaterii epidemiei de COVID-19, în particular. Pentru a atinge acest scop trebuie să determinăm organele atribuite la această categorie, competența și funcțiile acestora și atribuțiile organelor securității statului în timpul declarării stării de urgență.

Analiza organelor securității statului. Considerăm oportun să începem cu determinarea noțiunii securitate de stat care reprezintă acea parte a securității naționale care asigură protecția suveranității, independenței și integrității teritoriale a republicii, regimului ei constituțional, potențialului economic, tehnico-științific și defensiv, a drepturilor și intereselor legitime ale persoanei împotriva activităților informative și subversive ale serviciilor speciale și organizațiilor străine și atentatelor criminale ale unor grupuri și indivizi aparte. Printre sarcinile principale ale securității de stat se numără apărarea suveranității, integrității teritoriale și frontierei de stat a Republicii Moldova; efectuarea de activități informative în scopul dobândirii informațiilor cu caracter politic, economic, tehnico-științific și militar, necesare Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului pentru îndeplinirea sarcinilor securității naționale, activității politice externe, economice externe și militare; efectuarea de activități contrainformative în scopul cunoașterii și contracarării activităților informative și subversive ale serviciilor speciale și organizațiilor străine și ale unor grupuri și indivizi aparte cu intenții ostile [3, art. 6].

Prin sintagma organele securității statului înțelegem o parte din sistemul de ocrotire a normelor de drept al statului; organele de stat ale căror activități vizează combaterea și divulgarea

infrafracțiunilor împotriva statului, securității externe și interne a statului. În competența organelor securității de stat pot intra funcții legate de protecția informației și securității statului, protecția organelor de stat, asigurarea comunicării guvernamentale, protecția frontierelor de stat.[16] Trebuie să remarcăm faptul că sistemul organelor securității statului se constituie din Serviciul de Informații și Securitate, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Poliția de Frontieră, precum și instituțiile de învățământ și alte instituții și organizații nemilitarizate ale organelor securității statului [9, art. 13, alin. (1)]. Respectiv, securitatea de stat este asigurată de către organele și subunitățile Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova în cooperare cu formațiunile corespunzătoare ale Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării și Departamentului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale. Conducerea generală a activității de asigurare a securității de stat este exercitată de către Președintele Republicii Moldova și de Guvern [3, art. 6].

Analizând domeniul de activitate al Serviciul de Informații și Securitate, trebuie să remarcăm faptul că domeniul principal al activității acestuia reprezintă asigurarea securității de stat [9, art. 1, alin. (1)]. Activitatea Serviciului este coordonată de către Președintele Republicii Moldova, în limitele competenței sale, și este supusă controlului parlamentar. Serviciul reprezintă un organ unitar centralizat, constituit din subunitățile aparatului central al Serviciului și organele lui teritoriale. Efectivul Serviciului este stabilit și aprobat de Parlament la propunerea directorului Serviciului. Organele teritoriale sunt subordonate direct conducerii Serviciului [11, p. 189]. Serviciul de Informații și Securitate este un organ de constatare pentru infrafracțiuni ale căror prevenire și contracarare îi sunt atribuite prin lege [1, art. 273]. Acest organ a fost format prin reorganizarea Ministerului Securității Naționale prin Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative din 23 decembrie 1999 [10] [3, p. 158]. Atribuțiile Serviciului pot fi clasificate în atribuțiile care se referă la elaborarea și realizarea, în limita competenței sale, a unui sistem de măsuri orientate spre descoperirea, prevenirea și contracararea mai multor acțiuni enumerate exhaustiv care, conform legislației, periclitează securitatea de stat, publică și a persoanei, atribuții care se referă la protecția secretului de stat, exercitarea controlului privind asigurarea păstrării și prevenirii scurgerii informațiilor ce constituie secret de stat și altor informații importante pentru stat; crearea, asigurarea funcționării și securității sistemelor guvernamentale de telecomunicații, elaborarea strategiei și realizarea politicii naționale în domeniul creării, administrării și asigurării funcționării și securității sistemelor speciale de telecomunicații; desfășurarea activității de combatere a terorismului, finanțării și asigurării materiale a actelor teroriste [9, art. 7]. Respectiv, printre direcțiile de activitate ale Serviciului se numără activități informative; activități contrainformative; combaterea infrafracțiunilor ale căror urmărire penală sunt atribuite, conform legislației, Serviciului [11, p. 190].

Observăm că toate aceste atribuții se referă nemijlocit la asigurarea și garantarea securității, independenței și suveranității statului, garantarea păstrării secretului de stat și a securității sistemelor speciale de telecomunicații, la prevenirea și combaterea terorismului. Importanța și necesitatea exercitării acestor atribuții poate fi argumentată prin necesitatea asigurării securității statului în cadrul creșterii atacurilor teroristice la nivel global, cât și la cel regional. Plus la acesta, fraudele informatice, atacurile informatice, fraudele cu mijloace de plată electronice și pornografia infantilă în rețeaua globală Internet sunt tipuri de infrafracțiuni care necesită investigații specializate, o pregătire și o dotare corespunzătoare a organelor de ocrotire a normelor de drept. Criminalitatea informatică este un fenomen infracțional care alimentează, la rândul său, foarte multe riscuri și crize în spațiul cibernetic, iar prevenirea și combaterea criminalității informatice trebuie să constituie o preocupare majoră a tuturor actorilor implicați, mai ales la nivel instituțional, unde se concentrează responsabilitatea elaborării și aplicării de politici coerente în domeniu [2, anexa 1]. Respectiv, din cauza dezvoltării tehnologiilor informaționale crește eventuala posibilitate de spargere a serverelor pe care este păstrată informația, care reprezintă secret de stat. De aici reiese necesitatea elaborării unui serviciu a mecanismelor care asigură securitatea acestei informații. Trebuie să remarcăm faptul că ministerele, instituțiile și alte autorități administrative centrale prezintă anual, până în data de 1 martie, la Serviciul de Informații și Securitate informația privind realizarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019–2024 conform competențelor stabilite. Anual, până în data de 31 martie, Serviciul de Informații și Securitate va prezenta Parlamentului un raport privind implementarea Strategiei și realizarea Planului de acțiuni menționat supra și îl va publica pe pagina sa web oficială [2, art. 2-3].

Un alt organ care este plasat în cadrul organelor securității statului este Serviciul de Protecție și Pază de Stat. Atribuțiile acestui organ se referă la domeniul securității statului, în general și la asigurarea protecției demnitarilor Republicii Moldova, a demnitarilor străini pe timpul șederii

lor în Republica Moldova, a membrilor lor de familie, precum și în asigurarea pazei sediilor de lucru și a reședințelor acestora, în particular [5, art. 1 alin. (1)]. Respectiv, principala funcție a Serviciului de Protecție și Pază de Stat se referă la asigurarea protecției Președintelui Republicii Moldova, Președintelui Parlamentului, Prim-ministrului și membrilor familiilor lor pe durata mandatului, ex-Președintelui Republicii Moldova, ex-Președintelui Parlamentului, pe perioada stabilită de legislație, demnitarilor străini și membrilor lor de familie. De asemenea, persoanele menționate supra refuză pe un termen limitat protecția acordată cu excepția timpului pentru care a fost declarată starea de urgență, de asediu sau de război [5, art. 6]. Observăm că în cadrul legislației analizate pentru prima dată se face mențiunea că în timpul stării de urgență se schimbă regimul juridic al acordării serviciului de către Paza de Stat care se manifestă prin imposibilitatea de a refuza protecția această.

Totodată, menționăm și un alt organ care se este poziționat în cadrul organelor securității statului este Poliția de Frontieră, care reprezintă organul administrației publice, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care exercită atribuțiile și implementează politica statului în domeniul managementului integrat al frontierei de stat, al combaterii migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere [7, art. 1 alin. (2)]. Poliția de Frontieră este și un organ de constatare a săvârșirii infracțiunilor atribuite prin lege în competența sa [1, art. 273]. Trebuie să remarcăm faptul că în cadrul acestui organ intră Inspectoratul General al Poliției de Frontieră; subdiviziuni regionale ale Poliției de Frontieră; Centrul de Excelență în Securitatea Frontierei. Poliția de Frontieră exercită atribuții în mai multe domenii printre care cele în domeniul supravegherii și controlului trecerii frontierei de stat, care includ asigurarea neadmiterii schimbării ilegale a frontierei de stat în teren, precum și asigurarea securității frontaliere; asigurarea menținerii regimului frontierei de stat, regimului zonei de frontieră, precum și a regimului și ordinii publice în punctele de trecere a frontierei de stat, asigurarea securității publice, securității aeronautice, controlului securității pasagerilor, bagajelor, încărcăturilor, personalului aeronautic, personalului naval și personalului de protecție a zonelor de securitate cu acces limitat în cadrul aeroporturilor și porturilor Republicii Moldova; efectuarea controlului frontierei și autorizarea trecerii frontierei de stat a Republicii Moldova de către persoane și mijloace de transport; asigurarea evidenței, inclusiv automatizate, a persoanelor și mijloacelor de transport care au traversat frontiera de stat; interzicerea intrării în și ieșirii din Republica Moldova a persoanelor și a mijloacelor de transport cărora, conform legislației, le este interzisă intrarea în Republica Moldova, care nu întrunesc condițiile de intrare în Republica Moldova sau care temporar sunt limitate în dreptul de a ieși din Republica Moldova; participarea la asigurarea ordinii de drept internaționale la frontieră, la încheierea tratatelor în probleme de frontieră, precum și la activitatea reprezentativă de frontieră; participarea la implementarea Regulamentului sanitar internațional; eliberarea de vize la punctele de trecere a frontierei de stat în conformitate cu legislația; în domeniul combaterii migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere, Poliția de Frontieră realizează acțiuni de prevenire, depistare și contracarare a migrației ilegale și a altor infracțiuni transfrontaliere legate de circulația ilegală a persoanelor și mijloacelor de transport, legate de traficul de arme și muniții, inclusiv arme de distrugere în masă și materiale conexe, traficul de substanțe și deșeuri radioactive și/sau nucleare, deșeuri periculoase, traficul de obiecte de artă, obiecte de valoare istorică și arheologică, obiecte de proprietate intelectuală, traficul de specii de animale și soiuri de plante pe cale de dispariție; constată, la frontiera de stat, contravențiile legate de șederea ilegală a străinilor și de trecere ilegală a frontierei de stat de către persoane și mijloace de transport, efectuează măsuri speciale de investigație, precum și exercită urmărirea penală; aplică măsura de nepermitere a intrării în Republica Moldova a străinului, în conformitate cu legislația; asigură controlul asupra migrației în punctele de trecere a frontierei de stat; în domeniul promovării politicii privind combaterea migrației ilegale, managementul integrat al frontierei de stat și gestionarea sistemelor informaționale de evidență a datelor, Poliția de Frontieră participă la elaborarea și implementarea politicilor de reformă; participă la elaborarea proiectelor de legi și de alte acte normative ce țin de domeniul de activitate, aprobă acte normative departamentale; gestionează și dezvoltă sisteme informaționale integrate, culege, stochează, prelucrează, valorifică și face schimb de informații cu alte autorități în vederea executării atribuțiilor sale; cooperează cu autoritățile administrației publice centrale și locale, cu alte instituții, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică de organizare a lor; acordă, în condițiile legii, asistență și servicii cetățenilor, inclusiv prin eliberarea informației cu privire la trecerea frontierei de stat de către persoane și mijloace de transport, precum și alte servicii în domeniile stabilite de Guvern; asigură aplicarea prevederilor convențiilor, tratatelor, acordurilor și protocoalelor în domeniul de competență semnate între Republica Moldova și alte state,

comunități de state, organizații internaționale sau regionale; asigură cooperarea, în domeniile specifice de activitate, cu organele similare ale statelor vecine, ale altor state sau comunități de state conform acordurilor la care Republica Moldova este parte; coordonează, în comun cu Serviciul Vamal, activitatea autorităților publice în domeniul managementului integrat al frontierei de stat; în limitele competenței, asigură facilitarea fluxului internațional de persoane, de mijloace de transport și de mărfuri. Trebuie să menționăm faptul că pentru asigurarea realizării sarcinilor de prevenire și combatere a criminalității transfrontaliere, inclusiv a traficului de ființe umane, a organizării migrației ilegale, a trecerii ilegale a frontierei de stat, a contrabandei, a falsificării și folosirii frauduloase a documentelor, Poliția de Frontieră, în limitele stabilite de legislație, exercită urmărirea penală, constată și examinează contravențiile, întreprinde expertiza judiciară, efectuează măsuri speciale de investigație. Poliția de Frontieră își exercită atribuțiile în limitele zonei de frontieră și ale punctelor de trecere a frontierei de stat, iar în cazul combaterii migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere – și în afara acestei zone [7 art. 6]. Constatăm că Poliția de Frontieră are cele mai largi atribuții în cadrul organelor securității statului, asigurând respectarea regimului intrării și ieșirii din țară, a legalității traversării hotarelor Republicii Moldova și ducerea evidenței persoanelor care au traversat hotarul. De asemenea, participă la prevenirea și combaterea contrabandei, a criminalității, a migrației transfrontaliere și a traficului de ființe umane.

Concluzionând, remarcăm faptul că în pofida existenței mai multor organe atribuite la categoria organelor securității statului, toate acestea au atribuții comune, printre care se numără apărarea independenței și integrității teritoriale a Republicii Moldova, asigurarea pazei frontierei de stat, apărarea regimului constituțional, a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei de atentate ilegale; desfășurarea activității informative pentru asigurarea securității statului; desfășurarea activității de contrainformații pentru descoperirea, prevenirea și contracararea tentativelor și acțiunilor informative și subversive întreprinse de serviciile speciale și de organizațiile altor state, asigurarea unui sistem de măsuri de apărare a secretelor de stat; asigurarea Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului cu informații, necesare soluționării problemelor asigurării securității statului (în domeniul activității economice și politice externe, al afacerilor interne ale țării), dezvoltării social-economice, progresului tehnico-științific; asigurarea, în limita competenței lor, a protecției economiei de atentate criminale; prevenirea evenimentelor extraordinare în transporturi, telecomunicații și la unitățile de importanță vitală; combaterea terorismului, a crimei organizate, a corupției, care subminează securitatea statului, precum și descoperirea, prevenirea și contracararea altor infracțiuni, a căror cercetare este de competența organelor securității statului; asigurarea în condițiile legii a pazei de stat a persoanelor oficiale supreme din republică și a oamenilor de stat și frunțașilor vieții publice din alte state aflați în Republica Moldova [9, art. 3], iar menirea principală a acestor organe este asigurarea securității statului Republica Moldova [9, art.1].

După analiza atribuțiilor organelor securității statului considerăm oportun să stabilim care este coraportul lor în cadrul declarării regimului de urgență, în general, și în cadrul combaterii epidemiei de COVID-19, în particular. De asemenea, considerăm oportun să enumerăm măsurile aplicabile pe durata stării de urgență și să stabilim care dintre aceste măsuri sunt exercitate de organele securității statului. Printre măsurile care pot fi aplicate sunt enumerate: evacuarea provizorie a cetățenilor din zonele ce prezintă pericol pentru viață și asigurarea obligatorie a acestora cu locuri de cazare permanentă sau provizorie; instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară; dispunerea raționalizării consumului de alimente și de alte produse de strictă necesitate; introducerea regimului de carantină și luarea altor măsuri sanitaro-antiepidemice obligatorii; efectuarea, în modul stabilit de lege, a rechizițiilor de bunuri în scopul prevenirii și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență; stabilirea unui regim special de lucru pentru agenți economici și instituții publice, soluționarea altor chestiuni privind activitatea acestora, necesare desfășurării lucrărilor de salvare-deblocare și a altor lucrări de neamânat; modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice; interzicerea demisiei lucrătorilor, cu excepția cazurilor prevăzute de actele normative, pentru această perioadă; chemarea cetățenilor pentru prestări de servicii în interes public în condițiile legii; introducerea unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații [6, art. 20]. Respectiv, observăm că din cadrul măsurilor enumerate supra în atribuțiile organelor securității statului intră aplicarea regimului special de intrare și ieșire din țară care este asigurat de Poliția de Frontieră, introducerea și implementarea regulilor speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații care este asigurat de Serviciul de Informații și Securitate. De asemenea, coordonarea aducerii la îndeplinire a măsurilor în cadrul introdu-

cerii regimului de urgență revine Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova [6, art. 21 alin. (2)]. Trebuie să menționăm faptul, că Armata Națională acordă sprijin Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova [6, art. 21 alin. (3)]. Ministerul Afacerilor Interne, pe durata stării de urgență, efectuează ridicarea armelor, munițiilor și materialelor explozibile aflate la populație; suspendă activitatea unităților care comercializează arme și muniții și asigură paza acestora; interzice sau limitează circulația persoanelor în anumite localități și în anumite ore și eliberează, în cazuri justificate, permise de liberă circulație; efectuează percheziții în condițiile legii; efectuează razii; evacuează din zona supusă regimului stării de urgență persoanele a căror prezență poate afecta asigurarea ordinii publice și a securității în această zonă; asigură paza sedilor autorităților publice, a misiunilor diplomatice, a stațiilor de alimentare cu apă, energie electrică și gaze, a stațiilor de radio și televiziune, precum și a altor obiective de importanță națională; interzice crearea și activitatea formațiunilor paramilitare ale cetățenilor; organizează culegerea, sistematizarea, generalizarea informației despre situația operativă creată și o prezintă Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova [6, art. 25]. Respectiv, observăm că în pofida faptului că unele atribuții ale Ministerului Afacerilor Interne se intersectează cu cele ale Serviciului de Informații și Securitate, Serviciul de Protecție și Pază de Stat aceste sunt atribuite la domeniul activității Ministerului Afacerilor Interne. Dacă ne referim la prerogativele organelor securității statului în cadrul stării de asediu trebuie să remarcăm faptul că sunt create consiliile teritoriale de apărare, unul din membrii cărora este conducătorul organului teritorial al Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova [6, art. 31]. De asemenea, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova asigură menținerea regimului stării de asediu, desfășurarea formațiunilor din subordine și sunt responsabili pentru pregătirea lor specială, de luptă și de mobilizare [6, art. 37]. Printre alte măsuri care pot fi efectuate pe durata stării de asediu se numără închiderea frontierei de stat a Republicii Moldova și întărirea controlului acesteia, intensificarea controlului la punctele de trecere a frontierei de stat, care face parte din atribuțiile Serviciului de Protecție și Pază de Stat, limitarea circulației rutiere, feroviare, fluviale și aeriene; interzicerea părăsirii de către rezerviști a localității în care își au domiciliul permanent fără permisiunea comandantului organului administrativ-militar al unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea sau al unității teritoriale autonome cu statut juridic special [6, art. 42]. În cazul declarării stării de război Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova asigură regimul stării de război și îndeplinirea de către formațiunile din subordine a misiunilor ce le revin conform destinației [6, art. 53].

Trecând nemijlocit la analiza atribuțiilor organelor securității statului în lupta cu COVID-19, considerăm oportun să analizăm măsurile care sunt aplicate printre care instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară; instituirea unui regim special de circulație pe teritoriul țării; introducerea regimului de carantină și luarea altor măsuri sanitaro-antiepидemice obligatorii; stabilirea unui regim special de lucru pentru toate entitățile; interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă; dispunerea, la necesitate, a raționalizării consumului de alimente și de alte produse de strictă necesitate; coordonarea activității mijloacelor de informare în masă privind: informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației; familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale; introducerea unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații; modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice; interzicerea demisiei lucrătorilor, cu excepția cazurilor prevăzute de actele normative, pentru această perioadă; chemarea cetățenilor pentru prestări de servicii în interes public în condițiile legii; efectuarea, în modul stabilit de lege, a rechizițiilor de bunuri în scopul prevenirii și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență; efectuarea altor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de corona-virus (COVID-19) [4, art. 2]. Respectiv, observăm că în cadrul acestor măsuri coordonarea activității mijloacelor de informare în masă privind: informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației și introducerea unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații care fac partea din competența Serviciului de Informații și Securitate și instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară care este asigurat de Poliția de Frontieră. Analizând situația actuală și acțiunile întreprinse de conducerea de stat, trebuie să remarcăm câteva hotărâri care se referă la activitatea organelor respective. Prin Hotărârea

Guvernului nr. 1431/2016, a fost instituit mecanismul de alertă timpurie și s-a stabilit completarea fișei epidemiologice pentru pasageri și călători, verificarea completării căreia face parte din atribuțiile Poliției de Frontieră, însă doar pe 9 martie 2020 de CNESP a fost aprobat conținutul acesteia. Trebuie să remarcăm faptul că nu există un mecanism practic de asigurare a controlului asupra călătorilor, iar unicul instrument este declarația pe proprie răspundere, respectiv, toate obligațiile de verificare a țărilor din care vin călători și obligația acestora de a perfecta declarații pe proprie răspundere este îndeplinită de Poliția de Frontieră. De asemenea, remarcăm faptul că nu au fost efectuate toate măsurile necesare pentru echiparea personalului din prima linie din care fac parte polițiștii, inclusiv polițiști de frontieră și angajați din serviciul vamal.

Concluzii. În cadrul combaterii epidemiei de COVID-19 observăm lărgirea considerabilă a atribuțiilor Poliției de Frontieră, deoarece anume polițiștii de frontieră sunt obligați să verifice completarea declarațiilor pe propria răspundere și declarații care obligă pe cetățeni la cumpărarea Poliției de Asigurare Medicală în decurs de 72 de ore după traversarea frontierei de stat. De asemenea, polițiștii se preocupă cu verificarea țărilor din care vin cetățenii care traversează frontiera, verifică temperatura corpului, iar în cazul în care cetățeni vin din țări în care au fost înregistrate focare de corona-virus și persoanele respective au temperatura corpului ridicată, polițiștii apelează la serviciile competente în domeniu pentru verificarea persoanei la contaminarea cu virusul respectiv. De asemenea, polițiștii de frontieră sunt unii din cei mai expuși riscului de infectare, fiind în contact zilnic cu călătorii. În cadrul altor instituții, care fac parte din organele securității statului observăm doar lărgirea indirectă a atribuțiilor acestora, deoarece ele sunt obligate să-și exercite funcțiile în continuare în limitele și condițiile legii.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova Nr. 122 din 14-03-2003. Publicat: 05-11-2013 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 248-251 art. 699. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113967&lang=ro
2. Hotărâre privind aprobarea Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019–2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. <http://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=b9a17a8f-da13-41b6-ae7d-ba1d7b96f0aa>
3. Hotărâre Nr. 445 din 05-05-1995 cu privire la aprobarea Concepției securității naționale a Republicii Moldova și la formarea Consiliului coordonator pentru elaborarea proiectelor de legi și altor acte normative care vor reglementa construcția, pregătirea și folosirea Forțelor Publicat: 29-06-1995 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 35 art. 399. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=60771&lang=ro
4. Hotărâre Nr. 55 din 17-03-2020 privind declararea stării de urgență Publicat: 17-03-2020 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 86 art. 96. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120817&lang=ro
5. Legea Republicii Moldova Nr. 134 din 13-06-2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat Publicat: 08-07-2008 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 120-121 art. 470. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=25009&lang=ro
6. Legea Republicii Moldova Nr. 212 din 24-06-2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război Publicat : 06-08-2004 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 132-137 art. 696. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=27024&lang=ro
7. Legea Republicii Moldova Nr. 283 din 28-12-2011 cu privire la Poliția de Frontieră Publicat: 20-04-2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 76-80 art. 245. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106470&lang=ro
8. Legea Republicii Moldova Nr. 619 din 31-10-1995 privind organele securității statului Publicat: 13-02-1997 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 10-11 art. 115. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=67375&lang=ro
9. Legea Republicii Moldova Nr. 753 din 23-12-1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova Publicat: 31-12-1999 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 156 art. 764. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108511&lang=ro
10. Legea Republicii Moldova privind modificarea și completarea unor acte legislative din 23 decembrie 1999 Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 10-11, 1997. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=23070&lang=ro
11. Nistor Mihail. Organele de Ocrotire a Normelor de Drept. Note de Curs (Ciclul I). https://elibrary.ceiti.md/files/12/Televca/Juridica/020_Organele_de_ocrotire_a_normelor_de_drept.pdf

12. Fluri Phillip (DCAF), Cibotaru Viorel (Republica Moldova). Legislația Republicii Moldova cu privire la Sectorul de Securitate și Apărare Națională. Coordonatori: Viorel Cibotaru, Elena Mârzac (Republica Moldova). Culegere publicată cu sprijinul financiar al Guvernului Elveției. Autori (contribuții): Iurie Pîntea, Dumitru Mînzarari, Patricia Zghibărta, Vasile Croitoru, Natalia Spînu, Sergiu Guțu, Elena Mârzac, 2015. https://www.academia.edu/34897793/LEGISLA%C5%A2IA_REPUBLICII_MOLDOVA_CU_PRIVIRE_LA_SECTORUL_DE_SECURITATE_%C5%9EI_AP%C4%82RARE_NA%C5%A2IONAL%C4%82

13. Roman Dumitru, Vîzdoagă Tatiana, Cerbu Adrian, Ursu Sergiu. Organizarea și activitatea organelor de ocrotire a normelor de drept în Republica Moldova, Chișinău, Editura Cartdidact, 2004.

14. Rusu Iulian. Notă Analitică Nr. 2/2020 – Cadrul instituțional și competențele actorilor publici în perioada stării de urgență Chișinău, 10 aprilie 2020. <http://ipre.md/2020/04/10/nota-analitica-nr-2-2020-cadrul-institutional-competentele-actorilor-publici-in-perioada-starii-de-urgenta/>

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

PROBLEMS OF FINANCING TERRITORIAL DEVELOPMENT PROGRAMS

Ирина НАГОРНАЯ,
*кандидат наук государственного управления, доцент,
Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины, доцент кафедры региональной политики
и публичного администрирования*

SUMMARY

The article considers the economic development of territories as a process from which the whole community, including local authorities, businesses and citizens, will benefit; the main tasks and functions of local authorities in the implementation of the policy of economic development of territories are analyzed; it is proved that the development of skills of attracting financial resources from all available sources is a key success factor in the implementation of any initiatives in the field of local economic development, substantiated ways to expand sources of funding for local economic development.

Keywords: territorial development, favorable development minds, functions of local authorities, economic development policy, diversification of financial resources.

Современное общество стремится к постоянному улучшению уровня и качества жизни, которая может обеспечить только устойчивое местное экономическое развитие, направленное на повышение благосостояния и качества жизни всех членов местного сообщества. Местное экономическое развитие предусматривает объединение усилий всего общества и его ресурсов для увеличения возможностей и обеспечения процветания [5]. Местное экономическое развитие это процесс, от которого выигрывает все общество включительно с местной властью, бизнесом и гражданами. Задачами и функциями местных органов власти в процессе местного экономического развития являются поддержка местного бизнеса и развитие предпринимательства, развитие местного трудового потенциала и привлечение средств в местную экономику [1]. Для реализации этих задач важную роль играет его финансовое обеспечение путем использования разных источников.

Проблема финансирования остается особенно важной и, вероятно, исключительной темой, когда идет речь о благоприятной среде местного экономического развития. Ключевое финансирование и его достаточность для удовлетворения потребностей и приоритетов местного экономического развития, как оказывается, сложное задание для многих организаций, привлеченных к деятельности. Отсутствие ключевого финансирования часто является результатом безосновательных и неуверенных обязательств местных политиков в условиях короткого избирательного цикла и незаинтересованности местного населения, которое более сосредоточено на своих собственных ежедневных проблемах. Однако, если местное экономическое развитие работает хорошо, он дает реальную отдачу, в том числе рабочие места.

Местное экономическое развитие это процесс, в рамках которого местные органы власти взаимодействуют с партнерами (частный сектор, общественные организации и организации гражданского общества) с целью создания благоприятной локальной деловой среды и, как следствие, условий для экономического роста и повышения уровня занятости в частном секторе, который в конечном счете благотворно влияет как на местную общину, так и государство в целом [4]. Целями местного экономического развития в экономической сфере является экономический рост территории, в сфере социальной - повышение уровня жизни населения, в сфере окружающей среды - экологическая безопасность населения и достижения баланса между экономикой, социумом и экологией.

Основными заданиями и функциями местных органов власти при реализации политики местного экономического развития являются: 1) поддержка местного бизнеса и развитие предпринимательства; 2) развитие местного трудового потенциала; 3) привлечение средств в местную экономику [2].

Проводя параллель с местными бюджетами Украины, в зарубежных странах местные бюджеты также используются для влияния на экономику, социальную сферу, регулирования хозяйственной деятельности, преодоления социальных конфликтов, учитывая принципы организации местных финансов: право на собственные финансовые ресурсы и свободное распоряжение в пределах полномочий; объем финансовых ресурсов, который отвечает функциям, предусмотренным законодательством; формирование части финансовых ресурсов за счет местных налогов и сборов; диверсифицированный характер финансовых систем, которые складывают почву ресурсов ОМС; защита более слабых в финансовом отношении ОМС должна предусматривать ввод процедур бюджетного выравнивания; ОМС должны быть соответствующим образом проинформированные относительно порядка выделения им перераспределением ресурсов; по мере возможности дотации ОМС должны быть назначены не на конкретную цель; для осуществления ссуд инвестиционного потенциала ОМС должны иметь доступ к национальному рынку капитала [7].

Однако, не каждый позитивный заграничный опыт может быть применен в экономике украинских регионов и городов в силу существования местных традиций, квалификации имеющегося персонала и существующей инфраструктурной базы. Применение заграничного опыта нуждается в определенных изменениях законодательной и нормативной базы, которая должна предусматривать согласование экономических интересов всех субъектов рынка. Следовательно, развитие навыков привлечения финансовых ресурсов из всех доступных источников является ключевым фактором успеха в реализации любых инициатив в сфере местного экономического развития [3]. Каждый город, село, поселок, каждый муниципалитет имеет уникальный, присущ лишь данному территориальному обществу набор возможностей и проблем, потому должен применять индивидуальный подход к выбору механизмов местного экономического развития. В международной практике за выбор механизмов местного экономического развития, равно как и источников его финансирования, отвечают именно местные общины и их лидеры.

Пути расширения источников финансирования местного экономического развития, на наш взгляд: применение государственно-частного партнерства территориальными общинами области; распространение механизма использования внутренних и внешних местных заимствований в виде выпуска местных облигаций внутренних ссуд; создание муниципальных финансовых организаций; активизировать работу из предоставления методической и консультативной помощи органам местного самоуправления по вопросам использования разных источников финансирования; организация мероприятий учебы трудового персонала органов местного самоуправления.

Выполнение вышеупомянутых предложений будет содействовать успешному местному экономическому развитию путем расширения источников финансирования, а также повысит эффективность и результативность реформы местного самоуправления в Украине, в том числе финансовой децентрализации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Parkhomenko V. Mistsevyi ekonomichniy rozvytok ta yoho planuvannia – Instytut hromadskoho suspilstva. <https://www.csi.org.ua/articles/mistsevyj-ekonomichnyj-rozvytok-ta-jog/>.
2. Kontseptsiia «Mery za ekonomichne zrostannia». <https://finance.sumy.ua/wp-content/uploads/2017/07/Концепція.docx>.
3. Dzherela ta mekhanizmy finansuvannia mistsevoho ekonomichnoho rozvytku. Navchalnyi posibnyk. Avt. kol.: V. Mamonova, N. Baldych, N. Hrynychuk, L. Chornii, K. Rubanovskyi, M. Boroda. K.: Tsentri hromadskoi ekspertyzy. Proekt «Mistsevyi ekonomichniy rozvytok mist Ukrainy», 2013, 176 s.
4. Instrumentarii mistsevoho ekonomichnoho rozvytku. Proekt “Lokalni investytsii i natsionalna konkurentospromozhnist”, AMR SShA, 2012. – 101 s.
5. Kent MakMallin Mistsevyi ekonomichniy rozvytok – tse postiina synerhiia dii biznes-spilnoty, vlady, hromadianskoho suspilstva ta naukovykh kil. <http://pleddg.org.ua/ua/2016/kent-makmallin/>.

6. Vakulenko V. Mistsevyi ekonomichni rozvytok. Posibnyk dlia vykladacha pidhotovleno v ramkakh diialnosti proektu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy «Partnerstvo dlia rozvytku mist» (Proekt PROMIS), yakyi vprovadzhuie Federatsiia kanadskykh munitsypalitetiv (FKM) za finansovoi pidtrymky Ministerstva mizhnarodnykh sprav Kanady .Vakulenko V., Hrynychuk N., Borshch H., Vasylieva N., Rudnytska R., Proskurnin V., Olenkivska L., m. Kyiv, 2018 r, 103 c.

7. Dzhordzh Edvard (Ted) Treller Posibnyk z osnov teorii i praktyky MER «Mistsevyi ekonomichni rozvytok – shliakh do protsvitannia hromady» pidhotovalo TOV «Lokkheiven Menedzhment Konsaltants» (Lochaven Management Consultants Ltd.) na zamovlennia Proektu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy «Mistsevyi ekonomichni rozvytok mist Ukrainy».

CONTROVERSE PRIVIND APLICAREA PRESCRIPTIEI RĂSPUNDERII FISCALE

DISPUTES REGARDING THE APPLICATION OF THE PRESCRIPTION OF TAX RESPONSIBILITY

*Andrian PALADII,
doctor în drept, lector universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Fiscal responsibility, as well as the content of the legal relationship of fiscal law, is a relationship of public law that has a punitive character.

One way to canceling the legal relationship of tax law is by prescription.

This extinctive cause removes the tax responsibility, ending the right of the tax authorities to prosecute and to impose a penalty on the perpetrator of an infringement and, consequently, extinguishes the obligation of the perpetrator to be liable for tax duty; it therefore has the character of a waiver of the action, waiver stated by law, but conditioned by passing a certain period of time from the violation date.

Keywords: *tax responsibility, prescription, legal relationship, tax law.*

Răspunderea fiscală este o formă a răspunderii juridice angajată ca urmare a încălcării unei dispoziții de drept fiscal, fapt ce dă naștere unui raport juridic de constrângere, născut ca efect al săvârșirii încălcării fiscale, raport ce are ca părți statul, pe de o parte, și persoana care săvârșește încălcarea, pe de altă parte [1].

Conținutul raportului juridic fiscal de constrângere este format din dreptul statului de a trage la răspundere persoana care a săvârșit încălcarea, prin aplicarea sancțiunii corespunzătoare, prevăzută de legea fiscală, și din obligația persoanei în cauză de a executa sancțiunea aplicată [1].

Dreptul statului de a trage la răspundere fiscală persoanele care săvârșesc încălcări se stinge, dacă acesta nu este exercitat într-un anumit interval de timp.

Prescripția răspunderii fiscale are la bază ideea că, pentru a-și atinge scopul, acela al realizării ordinii de drept, răspunderea fiscală trebuie să intervină prompt, cât mai aproape de momentul săvârșirii încălcării, întrucât doar în acest fel poate fi realizată prevenția generală și cea specială și poate fi creat, pe de o parte, sentimentul de securitate a valorilor sociale ocrotite, iar, pe de altă parte, încrederea în autoritatea legii [1].

Cu cât răspunderea fiscală este angajată mai târziu față de data săvârșirii încălcării, cu atât eficiența ei scade, rezonanța socială a săvârșirii încălcării se diminuează, iar stabilirea răspunderii fiscale pentru săvârșirea încălcării nu mai apare ca necesară, deoarece urmările acesteia ar fi putut fi înlăturate sau șterse.

Ca atare, pentru a fi eficientă, răspunderea fiscală trebuie să aibă loc, din punct de vedere temporal, cât mai aproape de data săvârșirii încălcării.

Funcțiile sancțiunilor fiscale se realizează, în mod real, numai dacă aplicarea acestora se face cu promptitudine, deoarece prin trecerea unei perioade mari de timp de la săvârșirea încălcării, exemplaritatea pedepsei dispare.

Prescripția răspunderii fiscale constă în stingerea raportului juridic fiscal de conflict, născut prin săvârșirea unei încălcări, ca urmare a nerealizării lui într-un anumit termen prevăzut de lege.

Pornind tocmai de la rațiunea necesității tragerii la răspundere fiscală a făptuitorilor într-un termen cât mai scurt de la data săvârșirii faptelor, legiuitorul a înțeles să instituie termenul - prevăzut în art. 264, alin. (1) Cod fiscal [1], în care neluarea unei măsuri punitive să aibă ca efect înlăturarea răspunderii fiscale prin intervenția prescripției.

Prescripția răspunderii fiscale este, deci, o cauză extinctivă (de stingere) a răspunderii fiscale, o cauză ce stinge raportul juridic fiscal de conflict, deoarece acesta nu a fost soluționat într-o perioadă de timp rezonabilă și care determină imposibilitatea aplicării sau luării sancțiunilor de

drept fiscal, cauză determinată și justificată de influența pe care trecerea timpului o exercită asupra necesității de a se recurge la constrângere fiscală.

Această cauză extinctivă înlătură răspunderea fiscală, făcând să înceteze dreptul organelor fiscale de a trage la răspundere fiscală și de a aplica o pedeapsă celui care a săvârșit o încălcare și, pe cale de consecință, stinge obligația făptuitorului de a răspunde fiscal; ea are deci caracterul unei renunțări la acțiune, renunțare prestabilită de lege, dar supusă condiției trecerii unui anumit termen de la data săvârșirii încălcării.

Articolul 264 [1]. Termenul de prescripție pentru determinarea obligațiilor fiscale. (2) Termenul de prescripție nu se extinde asupra impozitului, taxei, majorării de întârziere (penalității) sau sancțiunilor fiscale aferente unui impozit, unei taxe concrete dacă darea de seamă fiscală care stabilește obligația fiscală conține informații ce induc în eroare sau reflectă fapte ce constituie infracțiuni fiscale ori nu a fost prezentată.

Într-o astfel de interpretare, art. 264, alin. (2) Cod fiscal este contrar principiului previzibilității normei de drept.

Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite [2].

În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile.

Nefind clar:

- care autoritate stabilește acele circumstanțe de extindere a termenului de prescripție;
- care este procedura și în baza căror probe se extinde cu titlul de excepție termenul de prescripție;
- care este actul care stabilește acele circumstanțe excepționale și posibilitatea de contestare a lui în fața unei instanțe de judecată;

Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CEDO pe mai multe cauze: „...expresia „prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (...Legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică”.

În fapt, prevederile cuprinse la alineatul (2) al art. 264 acordă organului fiscal dreptul de a efectua un control fiscal oricând și în lipsa unor temeuri clar definite, care ar putea fi considerate judicioase în fiecare caz individual.

Norma plează persoana într-o stare de incertitudine pentru un termen nedefinit și pentru circumstanțe care pot fi invocate aleatoriu.

Astfel, efectul defavorabil al neîndeplinirii la timp (timp de 4 ani) a obligațiilor de serviciu, de către organul fiscal este pasat contribuabilului.

În fapt legiuitorul a acordat organului fiscal un termen de 4 ani pentru constatarea oricărei încălcări a legislației fiscale de către contribuabil, inclusiv constatarea includerii de informații eronate în declarație sau neprezentarea declarației.

În cauza Stoianova și Nedelcu vs. România, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a menționat: „carențele autorităților nu pot fi imputabile reclamantilor și nu trebuie să-i pună într-o situație defavorabilă” [4].

O astfel de formulare al art. 264, alin. (2) Cod fiscal conduce la imprescriptibilitatea oricărei încălcări a legislației fiscale, iar prevederile alin. 1 al aceleiași norme devin inaplicabile.

În principiu, odată cu expirarea termenului de prescripție persoana urmează a dispune de certitudinea și convingerea că nu va mai fi supusă unor careva controale [3].

O altă situație nu mai puțin confuză este creată de prevederile art. 226⁴ coroborate cu prevederile art. 226² Cod fiscal [1].

Art. 226⁴ Cod fiscal se regăsește în capitolul ce introduce metodele indirecte de estimare a venitului impozabil al persoanelor fizice, metode ce nu au fost prevăzute de Codul fiscal până la acel moment.

În redacția actuală, art. 226⁴ a fost introdus prin Legea nr. 281 din 07.12.2012, în vigoare din

27.12.2012, iar prin formularea utilizată acesta urmează să producă efecte începând cu 01.01.2012, deci generând obligații fiscale și eventuale sancțiuni pentru o perioadă în care nu exista o astfel de obligație legală și deci nici sancțiune pentru neîndeplinirea acestei obligații.

Instituirea unor reglementări legale care impune un anumit comportament, precum și anumite sancțiuni pentru neîndeplinirea aceluși comportament, urmează a fi considerată o lege defavorabilă și care înrăutățește situația destinatarului acelei norme.

O astfel de normă contravine prevederilor constituționale care stabilesc că nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni, care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.

Anterior am menționat ce este răspunderea fiscală, precum și conținutul raportului juridic de drept fiscal, care este un raport de drept public ce poartă un caracter punitiv.

De asemenea, am menționat și acea modalitate de stingere a raportului juridic de drept fiscal prin prescripție.

Articolul 226² Cod fiscal (Termenul de prescripție pentru determinarea venitului impozabil estimat) stabilește că termenul de prescripție pentru determinarea venitului impozabil estimat al persoanei fizice nu va depăși termenul stabilit la art. 264.

Art. 264, alin. (1), lit. a) Cod fiscal (Termenul de prescripție pentru determinarea obligațiilor fiscale) stabilește că (...), obligațiile fiscale pot fi determinate de către contribuabil și Serviciul Fiscal de Stat sau alte organe cu atribuții de administrare fiscală în următoarele termene: impozitele, taxele, majorările de întârziere – în cel mult 4 ani de la ultima dată stabilită pentru prezentarea dării de seamă fiscale respective sau pentru plata impozitului, taxei, majorării de întârziere (penalității), în cazul în care nu este prevăzută prezentarea unei dări de seamă fiscale.

Contrar normelor invocate supra, art. 226⁴ Cod fiscal (Obiectele estimării prin metode indirecte) stabilește că obiecte ale estimării prin metode indirecte sunt orice venituri obținute de subiecții estimării, începând cu 1 ianuarie 2012.

Într-o astfel de interpretare, art. 226⁴ Cod fiscal este contrara principiului previzibilitatei normei de drept, iar într-o astfel de interpretare, norma nu corespunde criteriilor clarității și este contrară normei din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Prevederile cuprinse la art. 226⁴ Cod fiscal, acordă organului fiscal dreptul de a efectua un control fiscal oricând pentru o perioadă ce începe cu 1 ianuarie 2012 în lipsa unor temeuri clar definite, care ar putea fi considerate judicioase în fiecare caz individual.

O astfel de formulare al art. 226⁴ Cod fiscal, duce la imprescriptibilitatea oricărei încălcări a legislației fiscale, începând cu 1 ianuarie 2012, iar prevederile art. 226² coroborate cu cele ale art. 264 al aceleiași norme devin inaplicabile, cu același succes putând să fie abrogate, întrucât sunt inaplicabile.

Odată cu expirarea termenului de prescripție persoana urmează a dispune de certitudinea și convingerea că nu va mai fi supusă unor controale [3].

Normele din Constituție stabilesc că în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului, de asemenea nu admite restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24 din Constituție.

Constatăm că prevederile art. 226⁴ Cod fiscal aduc atingere drepturilor proclamate și enunțate supra din Constituție.

BIBLIOGRAFIE

1. Cod fiscal, Legea nr. 1163 din 24-04-1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62, art. 522 la 18.09.1997.

2. Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23-11-2010 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin.(6), art.63 din Codul de procedură penală publicat la 03-12-2010. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 235-240, art. 27.

3. Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 14-05-2015 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 287, alin. (1) din Codul de procedură penală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 254-257, art. 25 din 11.09.2015.

4. Hotărâre din 4 august 2005 în Cauza Stoianova și Nedelcu împotriva României emitent Curtea Europeană a Drepturilor Omului - Secția a III. Monitorul Oficial al României nr. 562 din 16 August 2007.

УКРАИНСКОЕ СЕЛО В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: ОБЕЩАНИЯ И РЕАЛЬНОСТЬ

UKRAINIAN VILLAGE UNDER DECENTRALIZATION CONDITIONS: PROMISES AND REALITY

Василий ЧЕРНОЛУЦКИЙ,
кандидат наук по государственному управлению,
доцент кафедры региональной политики и публичного администрирования
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

Анна ШИМАНСКАЯ,
аспирант кафедры региональной политики и публичного администрирования
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

SUMMARY

The article examines the problems of implementation of the decentralization reform, announced by the Government as the most successful reform since Ukraine gained independence. The idealists, who yesterday believed in this reform, are today deeply disappointed in it. The lack of a package of laws necessary to implement the reform aggravated its progress and the local authorities became hostages of conflicts and gaps in legislation. The lack of an adequate level of infrastructure and professionally trained personnel also does not contribute to the successful implementation of the reform.

Keywords: decentralization, reform, united territorial communities, headman, Starosinsky district, administrative-territorial division.

В Украине процесс децентрализации начался в 2014 году с принятием Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [4], законов Украины «О сотрудничестве территориальных общин» [14], «О добровольном объединении территориальных общин» [11] и изменений к Бюджетному и Налоговому кодексам – в части финансовой децентрализации. Этот процесс позволил сформировать согласно положениям Европейской Хартии местного самоуправления значимый, действенный и, самое главное, такой необходимый институт местного самоуправления на базовом уровне – объединённые территориальные общины (громады) [15].

Главная новация реформы децентрализации заключалась в ликвидации районного деления Украины, вместо нескольких десятков районов в области предполагалось создание 4-6 уездов. При этом границы областей, которые должны были стать регионами, менять не планировали. Уезды должны были формироваться по критерию количества населения и компактности (в каждом - от 150 до 400 000 населения). В итоге, вся Украина на финише реформы должна состоять примерно из 120-130 уездов. В уезде будут функционировать органы и местного самоуправления, и государственной власти вроде нынешних государственных администраций. Ниже уезда административная единица - община - должна представлять собой объединение ряда сел, поселков или городов. Именно на уровень общества, которое будет иметь свои органы самоуправления, планировалось передать значительную функцию бывших районных центров по предоставлению услуг населению. Концепция заключалась в объединении сел в крупные общины, чтобы передать таким образованиям широкую финансовую и управленческую автономию. Максимальный размер объединенной общины не оговаривался, только указаны критерии логистического удобства и доступности коммуникаций. Население общины выбирает себе голову и совет. Кроме того, в каждом селе общины с населением более 50 человек законодательно

закреплено право громады избирать новых для Украины должностных лиц - «старост» - представителей власти в селе. Сам староста будет иметь печать и частично выполнять функции, которые в свое время выполнял сельский совет, в частности, выдачу отдельных справок [6].

Сверяя «компас реформ» в этом направлении с соседней Польшей, Кабинет Министров Украины сумел многое сделать в секторе совершенствования местного самоуправления. Самым ощутимым позитивным маркером реформ стала бюджетная децентрализация: доходная часть многих местных бюджетов выросла в 3-5 раз. Местное самоуправление, особенно в сельской местности, получило львиную долю полномочий, которыми ранее располагали территориальные органы центральных органов государственной власти. Это, в свою очередь, «опустило» на местный уровень и серьёзную часть административных услуг, право предоставления которых перешло к объединённым территориальным общинам. Но что же в ходе этих преобразований получил конкретный житель общины, где услуги к нему приблизились, а где наоборот - удалились?

На примере Польши мы видим, что в процессе децентрализации модель власти изменилась именно в пользу общин (гмин) [12]. Подтверждением этому служит право и реальная возможность гмин создавать в своем составе малые территориальные образования с собственными администраторами, например солецтво, во главе с солтысом, избранным жителями села [10]. К сожалению, в Украине на последних местных выборах подобная норма перестала работать. Теперь старосту утверждает совет по предоставлению головы. Да и процедура такого назначения сложна и выполнима ли на практике? С учетом проведения обязательных общественных слушаний и обсуждений кандидатуры на пост старосты, получения поддержки жителей старостинского округа (граждан Украины, имеющих право голоса на выборах) в виде определенного законом процентного соотношения голосов жителей от общего количества жителей соответствующего старостинского округа - посильна ли эта задача для решения? При этом результаты общественных слушаний кандидатуры старосты подлежат обязательному рассмотрению сельским, поселковым, местным советом. И в случае если такая кандидатура не получает поддержки соответствующего совета, она не может повторно выноситься для утверждения в этом старостинском округе в совете текущего созыва [9]. Кроме того, в Польше создано три уровня независимого самоуправления с четким распределением полномочий и независимыми бюджетами, с правом и обязанностями предоставления публичных услуг, там одновременно во главу угла было поставлено развитие инфраструктуры и строительство дорог [17]. В эти проекты через программы Европейского Союза привлечено порядка 100 миллиардов евро [16].

Так, для получения той или иной услуги жителю отдаленного польского села понадобится от двадцати до тридцати минут, чтобы добраться до административного центра повета. Норматив прибытия скорой помощи к больному в село, удаленное на 40 километров там составляем 25-30 минут. В Украине эти банальные вещи людям в отдаленных селах сегодня кажутся фантастикой. Так, на примере Одесской области можно отметить, что более 60% малых и отдаленных сел практически не имеют дорог удовлетворительного качества, связывающих их с центрами громад [7]. Очень болезненно это отражается на сельчанах, которые еще недавно имели свой сельский совет, амбулаторию, школу, детский сад, почту. Сегодня же такому жителю громады, прежде чем получить административную, медицинскую или иную услугу, надо решить первую проблему – как добраться до центра громады, где, как правило, и расположены больница, школа, почта. Тотальное бездорожье приводит к тому, что автоперевозчики просто приостанавливают движение по некоторым маршрутам. Сложность проблемы состоит в том, что большинство дорог являются собственностью государства и именно государство не выполнило своих обязательств в части обеспечения успешного проведения административно-территориальной реформы в Украине. За этот камень преткновения серьёзно «спотыкается» и вся реформа децентрализации.

Какие выводы можно сделать из выше изложенного? Основой функционирования местного самоуправления в Польше являются Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [3], законы «О гминном самоуправлении» от 8 марта 1990 г. [10], «О местном самоуправлении повят» от 5 июня 1998 г. [13], «О самоуправлении воеводства» от 5 июня 1998 г. [17]. Украинский же законодатель «отвязал» децентрализацию от внесения изменений в Конституцию Украины. То есть в идеале эти два процесса должны были идти параллельно, но на практике создание объединенных территориальных общин обогнало

перекройку Основного закона. Вся соль здесь в том, чтобы структура территориальных общин отвечала системе административно-территориального устройства, а не наоборот. Исправлением ситуации могло послужить принятие закона об административно-территориальном устройстве, что так и не сделано до сих пор с 1996 года. Законопроект «Об основах административно-территориального устройства Украины» № 2804 от 24.01.2020 года, разработчиком которого является Министерство развития громад и территорий Украины, один из пакета нормативно-правовых актов децентрализации, которым определялись основные принципы административно-территориального устройства Украины, порядок создания, ликвидации, установления и изменения границ административно-территориальных единиц и населенных пунктов снят с рассмотрения после заключения главного научно-экспертного управления украинского парламента в марте 2020 года [8], как и не внесены изменения в Конституцию [2].

Отдельный бич этой реформы - существование наряду с новыми выборными органами громад «старых» районных администраций, которые не редко входят в клинч с впервые сформированными общинами. Больше шести лет проведения реформы не утихает борьба за полномочия объединенных территориальных громад и органов государственной исполнительной власти, чего только стоит доминирующее положение Госгеокадастра, узурпировавшего полномочия по принятию решений касательно правовой судьбы земель сельскохозяйственного назначения за чертой населенных пунктов объединенных громад.

В Польше на старте реформы ощущалось серьёзное сопротивление преобразованиям со стороны старого административного аппарата и это побуждало центральную власть применять даже силовые механизмы в процессе объединения общин. При этом Украина с самого начала пошла путём добровольного принятия решений об объединении [1]. Сопротивление административного аппарата в Украине было ощутимым, но не настолько, чтобы помешать реализации реформы. Хотя, надо отметить, местами это явление серьёзно её затормозило. В Польше также ощущалось сопротивление населения, чего почти не замечено в Украине на старте реформы децентрализации. Но сейчас чуть ли не критическая масса сельского населения испытывает чувство разочарования и недоверия реформам. К сожалению, этот негативный социальный фон невозможно убрать быстро и без последствий.

В итоге, становится явной поспешная политика центральной власти относительно:

- реализации реформы децентрализации без обеспечивающего её пакета нормативно-правовых документов;
- ликвидации в отдаленных от центра громады селах школ, детских садов, амбулаторий при тотальном отсутствии дорог и прочей развитой инфраструктуры;
- передачи на места ряда полномочий, для реализации которых нет профессионально подготовленных кадров.

Всё вышеизложенное создало предпосылки к увеличению роста безработицы в громадах и внутренней миграции населения.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Георг Мільбратт: «Децентралізація - це те, що творить зміни в головах», інтернет издательство «Український тиждень», 2018. <https://tyzhden.ua/Politics/215046>.
2. Конституция Украины, закон №254к/96-ВР от 26.06.1996, официальный сайт. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>.
3. Конституция Польской Республики от 02.04.1997, официальный сайт. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
4. Концепция реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, распоряжение Кабинета Министров Украины №333-р от 01.04.2014, официальный сайт. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.
5. Маркиян Желдак, Опыт Польши: почему самоуправление «заработало» лишь со второй попытки? Газета Европейская правда. <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2014/12/8/7028546/>.
6. Министерство развития громад и территорий Украины, официальный сайт. <https://www.minregion.gov.ua>.
7. Наталия Форсюк, директор Национального Секретариата CoST Украина. От каких проблем страдают украинские дороги? Новостной портал Украины Delo.ua. <https://delo.ua/business/otchet-remont-i-kontrol-osnovnye-problemy-dorozhnogo-hozhajstva-342739/>.

8. «Об основах административно-территориального устройства Украины», проект закона № 2804 от 24.01.2020, официальный сайт. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.

9. «О внесении изменений в некоторые законы Украины по развитию института старост», закон Украины от 15.04.2021 (законопроект № 4535 от 22.12.2020), официальный сайт. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734.

10. «О гминном самоуправлении», закон республики Польша от 08.03.1990, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz. U.)) за 1996 г., № 13, поз. 74. <https://www.msps.su/files/2011/11/zakon-o-gminnom-samouprawlenii.pdf>.

11. «О добровольном объединении территориальных общин», закон Украины № 157-VIII от 05.02.2015, официальный сайт. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

12. Онлайн-депозитарий законодательства Польской республики (под управлением Сейма Польши), официальный сайт. <http://biblioteka.sejm.gov.pl>.

13. «О местном самоуправлении повят», закон Республики Польша от 05.06.1998 г. <https://msps.su/files/2011/11/zakon-o-powiatowom-samouprawlenii.pdf/>.

14. «О сотрудничестве территориальных общин», закон Украины № 1508-VII от 17.06.2014, официальный сайт. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

15. «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления», закон Украины № 452/97-ВР от 15.07.97, официальный сайт. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

16. Справочник инвестора – Польша. Правила ведения бизнеса. редакция 2016 г. ISBN: 978-83-946793-6-1. Польское агентство информации и иностранных инвестиций (ПАИИИИ) (Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA – PAIIZ), стр. 110.

17. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980960603>.

ПРОГРАММА, ЦЕЛЬ, МЕТОДЫ – ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ ПЦМ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

PROGRAM, TARGET, METHODS - THE MAIN COMPONENTS OF THE PCM UNDER THE CONDITIONS OF BUDGET POLICY REFORM

*Галина КУСПЛЯК,
кандидат наук государственного управления,
доцент кафедры региональной политики и публичного администрирования,
Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

*Игорь КУСПЛЯК,
кандидат политических наук, доцент кафедры
электронного управления и информационных систем,
Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

SUMMARY

The components of the program-target method (PTM) as an instrument of the effectiveness of the formation and execution of budget programs are investigated. The necessity of completing PTM components in Ukraine while planning, financing and budget programs execution in conditions of limited resource is substantiated. The three-component PTM model ("program- target-method"), which serves as a tool for public performance of budget funds, is analyzed and allows to plan, use and control efficiency at the level of the State Budget, at the regional level and at the community level. Compliance with the state's priority tasks is the key to maximizing the impact of the implementation of the budget program and the comprehensive benefits while simultaneously improving the quality of services.

Keywords: *public finance, program, target, methods, program-target method, budget administration, results administration.*

Во многих европейских странах успешно применяются инструменты программно-целевого метода формирования и выполнения бюджета (Польша, Германия, Франция и т. д.). Применение его опций помогает укрепить доходную и расходную основы, а также повысить эффективность бюджетного процесса в целом. В свое время, переход на программно-целевой метод (ПЦМ) позволил правительствам многих стран сосредоточить внимание на наиболее важных приоритетах социально-экономического развития. Распределение финансовых ресурсов и их использование там оценивается с помощью системы показателей результативности государственных и муниципальных программ, которые позволяют четко видеть, на какие цели распределяются средства налогоплательщиков [4, с. 221].

Обобщая стратегические документы, мы можем говорить о том, что, с целью реформирования бюджетного процесса и создания условий для повышения уровня ответственности и самостоятельности участников бюджетного процесса, радикально изменены акценты с „управления бюджетными средствами” на „управление результатами” [8]. Одним из таких инструментов выступает программно-целевой метод бюджетирования.

Следует отметить, что вопрос важности применения ПЦМ в бюджетном процессе и проблемы, связанные с его введением освещены во многих научных трудах. Так, в энциклопедическом словаре государственного управления В. Д. Бакуменко характеризует ПЦМ

как „средство реализации государственной политики”. При этом, цели политики должны совпадать с ресурсами и отражаться в целевых программах [15, с. 536]. И.А. Чикаренко считает, что при ПЦМ „распределение бюджетных ресурсов” должно осуществляться „в соответствии с приоритетами”, которые определяет государственная политика. Вместе с этим ученый отмечает, что необходимо осуществлять „оценку результативности использования бюджетных средств по определенным показателям” [15, с. 535]. С.А. Левицкая связывает ПЦМ со стратегическим планированием, формированием расходов по программам, прозрачностью в использовании бюджетных средств, ответственностью при выполнении бюджетных программ, ориентацией на результат [9, с. 35].

П. В. Логвинов предложил рассматривать программно-целевое бюджетирование как „технология распределения ресурсов”. При этом ученый делает акцент на том, что распределение ресурсов происходит именно в „расходной части бюджета”. Такая технология, по его мнению, должна строиться на результативных показателях, которые используются при проведении мониторинга с целью своевременного перераспределения бюджетных ресурсов. Кроме того, согласно Бюджетного кодекса Украины, категорию „программно-целевой метод” ученый разделил на три элемента „программа”, „цель” и „метод” предоставив им определенно формальную характеристику [10, с. 18].

По нашему мнению, необходимо детально углубиться в исследование упомянутых компонентов в виду того, что они являются основополагающими в процессе применения программно-целевого метода в условиях реформирования бюджетной политики [7]:

1) Метод. Метод представляет собой определенную совокупность действий или алгоритм действий для исследования любого предмета. При этом необходимо четко выделить именно те методы, которые будут наиболее эффективными [14, с. 386]. При таком условии методы, используемые в планировании бюджетных программ по ПЦМ, должны быть направлены на выбор более необходимых (приоритетных) программ и соответствовать определенным приоритетным целям развития государства. Существует многоуровневая классификация методов, но при оценке бюджетных программ ученые выделяют такие как „Метод анализа затрат и выгод” (Benefit-cost analysis), „Метод анализа затрат и полезности (Cost-utility analysis), „Метод анализа затрат и качества” (Cost-effectiveness analysis) [1; 3; 5; 6].

Сравнительная характеристика указанных методов изложена в Таблице 1. Обобщающим является то, что все они применяются для оценки бюджетных программ исходя из соотношения выгод / полезности / качества к стоимости затрат. В комплексе они дают возможность принять рациональное, эффективное и взвешенное управленческое решение в условиях ограниченного количества ресурсного потенциала.

Таблица 1. Сравнительная характеристика методов анализа [1; 3; 5; 6].

Методы анализа		
Метод анализа затрат и выгод (BCA)	Метод анализа затрат и полезности (CUA)	Метод анализа затрат и качества (CEA)
Сущность		
Процедура альтернативного оценивания вариантов выбора той или иной программы методом сравнения затрат и выгод.	Процедура альтернативного оценивания вариантов выбора той или иной программы методом сравнения затрат и полезности.	Процедура альтернативного оценивания вариантов выбора той или иной программы методом сравнения затрат и качества.
Применение		
Аналитическое обоснование принятия управленческих решений с целью рационального размещения бюджетных средств.	Аналитическое обоснование принятия управленческих решений с целью удовлетворения потребностей граждан (полезный выбор). При этом известен объем расходов, но отсутствуют количественные параметры или показатели желаемых результатов.	Аналитическое обоснование принятия управленческих решений с целью эффективного использования бюджетных средств (результативный выбор оценки бюджетных программ).

Данные для расчета		
В денежном эквиваленте.	В относительных и абсолютных величинах.	В натуральных и стоимостных величинах.
Вычисления		
Соотношение общественных выгод и затрат. Если: $k < 1$, то расходы превышают выгоды; $k > 1$ – выгоды превышают расходы; $k = 1$ – расходы и выгоды одинаковы.	Коэффициент полезности затрат = (вероятность * полезность каждой альтернативы) / стоимость. Бюджетная программа является результативной если:	
	расходы = ожидаемому показателю полезности / стоимость затрат. Коэффициент должен быть наименьшим.	стоимость качества превышает стоимость расходов.
Трудности в применении		
- стоимость затрат и выгод имеют свойство меняться под влиянием временного пространства; - невозможно задействовать все расходы и выгоды; - проблема выбора на долгосрочную перспективу.	- точность определения достоверности и полезности достижения результатов; - зависимость от объема имеющихся ресурсов, находящихся в распоряжении.	- правильность в определении запланированных результатов; - учет всех расходов в связи с изменением их стоимости; - ограниченность реализации бюджетных программ.

2) Цель. Цель формируется из „совокупного представления об выбранной модели будущего результата, который способен удовлетворить начальную потребность при определенных реальных возможностях, которые оцениваются исходя из результатов прошлого опыта” [14, с. 385]. Как отмечает выдающийся ученый в области государственного управления П.И. Надолишний, цели формируются „снизу” и вытекают „из потребностей и интересов людей, объединенных в общество” [12, с. 4]. При таких условиях, государственная власть принимает управленческие решения, используя различные методы, и утверждает программы развития (план мероприятий, сроки выполнения, главных исполнителей, источники финансирования по годам и т.д.). После выполнения программы получаем результат, который ориентирован на потребности, удовлетворяющие общество.

3) Программа. Исследуя взгляды ученых относительно применения категории „программа”, мы можем говорить о том, что она является: документом, который содержит комплекс (совокупность, перечень) целей, задач, показателей, мероприятий, направленных на получение соответствующих результатов с целью решения определенной проблемы [13; 14]; алгоритмом действий, совокупность ресурсов и средств реализации управления проектами и деятельностью [2]; систематизированным набором решений, которые соответствуют анализу определенной проблемы [11]. В свою очередь, необходимо различать отдельно бюджетную программу и программу развития [13, с. 23].

„Программа” служит документом устойчивого (социального, экологического, экономического) развития региона, района, общины: утверждается органами власти, имеет свою структуру, отображает приоритетные цели для повышения уровня жизни населения. В свою очередь, „бюджетная программа” выступает одним из инструментов реализации „программы развития” с использованием элементов ПЦМ.

Из вышеупомянутого следует, что „программа развития” включает в себя направления по восстановлению и приведению в надлежащее состояние объектов инфраструктуры, то „бюджетная программа” является отражением „программы развития” с подтвержденными бюджетными ассигнованиями и результативными показателями по заданным направлениям.

Подводя итоги, мы можем отметить, что ПЦМ выступает инструментом результативности бюджетных средств, с помощью которого осуществляют их планирования, использования и контроль эффективности на всех уровнях публичного управления в соответствии

с приоритетными задачами развития страны для получения максимального социального эффекта от реализации бюджетной программы и всесторонней выгоды с одновременным повышением качества предоставления услуг населению. При этом неотъемлемыми составляющими предложенной модели выступают: методы, с помощью которых управленцами принимаются решения по отбору приоритетных направлений развития социальной и экономической политики общества; цели, которые служат „мостиком” между принятыми решениями органами власти и удовлетворением потребностей, интересов населения общины; программы, которые отражают ход действий в достижении результативности на протяжении срока их реализации.

Итак, рациональное, качественное и объективное планирование бюджета посредством распространения составляющих компонентов ПЦМ выступает одним из инструментов повышения результативности использования средств по действующим бюджетным программам как на государственном, так и на местном уровнях с целью повышения показателей качества удовлетворения важных и необходимых потребностей граждан в соответствии с приоритетными задачами государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анализ выгод и затрат. Концепции и практика: пер. с англ. Сост.: Энтони Е. Боардмен, Дэвид Х. Гринберг, Эйдан Р. Вайнинг, Дэвид Л. Веймар. М.: Издательство „Артек”, 2003, 568 с.
2. Бабин Б. В. Программное регулирование в современном международном праве: эволюция, формы и механизмы реализации: монография. Под общ. ред. проф. М. А. Баймуратова. Одесса: Феникс, 2012, 454 с.
3. Бакуменко В. Д. Формирование государственно-управленческих решений: проблемы теории, методологии, практики: монография. Киев: Изд-во УАДУ, 2000, 328 с.
4. Гончаренко М. В. Внедрение программно-целевого метода формирования бюджета как направление бюджетной политики. Внутренняя политика государства: сущность, принципы, методология: материалы научно-практ. конф. с междунар. участием. (27 янв. 2005г., Львов), Львов, 2005, т. 27, с. 221-224.
5. Зоди Р. Ю. Бюджетирование результативности. <http://readbookz.com/books/21.html>.
6. Иляшенко А. Х. Анализ затрат и результатов как метод оценки бюджетных программ. <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=42621>.
7. Куспляк Г. Внедрение программно-целевого метода в Украине. Актуальные проблемы государственного управления: сб. наук. пр. Одесса: ОРИГУ НАГУ, 2016, № 3 (67), с. 73-83.
8. Куспляк Г. И. Радикальное перемещение акцентов с „управления бюджетными средствами” на „управление результатами”. Европейская интеграция в контексте мировых глобализационных процессов: материалы научно-практ. конф. (24 дек. 2015, Одесса). Одесса, 2016, с. 127-129.
9. Левицкая С. А. Внедрение программно-целевого метода формирования бюджетов. Финансы Украины: научн.-теор., информ.-практ. журнал. Киев, 2004., № 6, с. 33-37.
10. Логвинов П. В. Программно-целевое бюджетирование в условиях децентрализации государственных финансов: дис. ... канд. экон. наук. Киев, 2017, 222 с.
11. Малиновский В.Я. Словарь терминов и понятий государственного управления. 2-е изд. Киев: Центр содействия институционального развития гос. службы, 2005, 256 с.
12. Надолишний П. Государственное управление в Украине на перекрестке тысячелетий: вызовы, угрозы и перспективы. Актуальные проблемы государственного управления: сб. научн. трудов. Одесса: ОРИГУ НАГУ, 2014, вып. 2 (58), с. 3-11.
13. Станкус Т. Программно-целевой метод в бюджетном процессе на уровне местных бюджетов. Харьков: Фактор, 2017, 128 с.
14. Энциклопедический словарь государственного управления / сост.: Ю. П. Сурмин, В. Д. Бакуменко, А. Н. Михненко и др.; под ред. Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трошинского, Ю. П. Сурмина. Киев: НАГУ, 2010, 820 с.
15. Энциклопедия государственного управления: в 8 т. Нац. акад. гос. упр. при Президенте Украины. Киев: НАГУ, 2011, т. 2. Методология государственного управления / научно-ред. коллегия: Ю. П. Сурмин, П. И. Надолишний и др.; под ред. Ю. В. Ковбасюк и др. 692 с.

ASPECTE ISTORIOGRAFICE ALE PROTECȚIEI SOCIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

HISTORIOGRAPHICAL ASPECTS OF SOCIAL PROTECTION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Denis COTOFAN,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article represents a historiographical research of the development of the social protection phenomenon in the Republic of Moldova. The author aims at analyzing the evolution of the social protection phenomenon on the territory of Moldova, highlighting the most important aspects in relation to the periods of the country's development. Moreover, the concepts, appropriate to the Republic of Moldova, are analyzed by researchers in the field of social protection, as well as their views on this phenomenon, in order to establish some benchmarks for a broader research.

Keywords: social protection, evolution, social security, social risk, social protection law, development, social assistance, social insurance.

Istoria formării protecției sociale în Moldova a avut un caracter mai lent în comparație cu alte țări, mai ales, cu țările europene.

Timp de aproape două milenii, din zorii creștinismului și până în secolului al XIX-lea, asistența socială s-a practicat sub forma acțiunilor caritabile, patronate de către Biserică sau inițiate de persoane private, fără intervenția statului. În tot acest interval, asistența socială s-a practicat într-o manieră empirică, nefundamentată științific, mai puțin sistematică și coerentă, concretizată în acțiuni spontane și izolate. O descriere a procesului evolutiv a protecției sociale în Moldova a fost expusă de către cercetătorii Rojco A. și Ciobanu E., care au analizat fenomenul cercetat prin prisma celor mai importante evenimente ce s-au produs pe teritoriul Moldovei, începând cu anul 1480 și finalizând cu data de 02 august 1940, data la care a fost creată Republica Sovietică Socialistă Moldovenească (R.S.S.M) și instituit Comitetul Norodnic al Asistenței Sociale al R.S.S. Moldovenești, ulterior (la 26 martie 1940), reorganizat în Ministerul Asistenței Sociale al R.S.S.M.

Astfel, măturisiri cu privire la primele măsuri publice de protecție a săracilor, luate în această regiune, se găsesc în documentele din timpul voievodului Moldovei Ștefan cel Mare, numit mai târziu „cel Mare și Sfânt”. În anul 1480, el a început „marea operă de asistență a sărăciei, mizeriei”, prin colonizarea calicilor, oferindu-le anumite servicii, așa numite „privilegii” sociale [8, p. 61-81]. Prin urmare, aceste măsuri pot fi catalogate ca un program social privind susținerea păturilor social-vulnerabile, cu aplicativitate practică pe întreg teritoriul Moldovei [12, p. 141-144].

Totodată, autorii Romandaș N., Proca L. și Odinokaia-Negură I. divizează evoluția protecției sociale din Moldova, prin prisma elementelor sale constitutive (asistența socială și asigurarea socială), în patru etape: perioada dominației Imperiului Rus (1812-1918), perioada interbelică (1918-1940), când Basarabia își dezvoltă serviciile sociale în componența României; perioada regimului comunist (după 1940), perioada existenței Republicii Moldova ca stat suveran și independent (după 1990) [6, p. 3-15].

Astfel, prima etapă în cadrul dominației Imperiului Rus (1812-1918), Moldova fiind parte componentă a acestuia, se caracterizează prin diverse acte de caritate din partea statului anumitor organizații, persoanelor fizice și comitete obștești. Un rol important în dezvoltarea protecției sociale a Basarabiei l-a jucat medicina de zemstvă și decretele emise de către administrația Guvernului Basarabiei, potrivit cărora, comercianții și moșierii aveau obligația de a oferi ajutor social persoanelor defavorizate. În cea de-a doua etapă, în perioada unirii Basarabiei cu România (1918-1940), se caracterizează prin adoptarea unui șir de legi și acte normative privind protecția socială cu instituirea asistenței sociale de stat privind acordarea ajutorului celor nevoiași. Totodată, în perioada nominalizată a fost înregistrată o creștere a actelor de caritate din partea organizațiilor

și persoanelor fizice, fapte făcute publice prin publicarea acestor informații. Perioada a treia se caracterizează prin revenirea Basarabiei în sfera de influență a Rusiei (1944-1990). În perioada de după cel de-al Doilea Război Mondial au fost deschise cursuri de asistență socială. În această perioadă, se dezvoltă protecția socială destinată bătrânilor și persoanelor cu dizabilități, fără a acorda o atenție altor categorii de persoane vulnerabile, având drept motiv concepția comunistă, care prevedea ideologic lipsa păturii social-vulnerabile în statul sovietic.

Ultima etapă se evidențiază prin obținerea independenței Republicii Moldova și instituirea ministerului specializat în asigurarea protecției sociale (Ministerul Muncii și Protecției sociale, ulterior redenumit în Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, astăzi fiind denumit ca Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale), care gestionează politicile statului în domeniul protecției sociale. Astfel, se evidențiază adoptarea unui șir de acte legislative și normative din domeniul cercetat, inclusiv cu implementarea programelor specializate în protecția socială pe republică și la nivel local. Bulgaru M. și Dilion M. reflectează asupra aceluiași etape de dezvoltare a asistenței sociale în Moldova, referindu-se la perioada dominației Imperiului Rus și finalizată prin descrierea datei de 03 decembrie 1998, potrivit cărei primăria municipiului Chișinău a adoptat decizia nr. 27/1 cu privire la „Programul municipal de protecție socială a categoriilor socialmente dezavantajate și de combatere a sărăciei”. Prin decizia nominalizată, au fost instituite comisiile obștești, ce se ocupau de distribuirea ajutoarelor umane, a medicamentelor, protejarea dentară gratuită, activitatea cantinelor pentru alimentarea gratuită și livrarea produselor alimentare la prețuri accesibile [2, p. 50-64].

Din sinteza surselor bibliografice deducem că autorii evidențiază mai multe modele de abordare a fenomenului protecției sociale în Republica Moldova.

În acest sens, autorii Romandaș N., Proca L. și Odinoakaia-Negură I., caracterizează protecția socială drept sistemul dreptului social, care reprezintă un ansamblu de norme și instituții juridice reunite obiectiv și structural într-o anumită ordine în conformitate cu specificul relațiilor sociale reglementate în partea generală și partea specială [7, p. 40]. Prin urmare, partea generală a dreptului protecției sociale se referă la normele care caracterizează scopul, obiectivele și principiile reglementării juridice, drepturile și libertățile persoanelor în domeniul protecției sociale, competența organelor centrale și locale de asigurare și asistență socială, enumerând tipurile riscurilor sociale.

În partea specială a dreptului protecției sociale se găsesc normele juridice ce reflectă condițiile de acordare a asigurării și asistenței sociale. Aceste acte normative pot fi grupate în funcție de relațiile sociale în două instituții juridice: instituția asigurărilor sociale și instituția asistenței sociale. Astfel, asigurările sociale în calitate de instituție a dreptului protecție socială, reprezintă totalitatea de norme juridice care reglementează raporturile de colectare și distribuire a fondurilor de asigurări sociale pentru plata prestațiilor de asigurări sociale personale asigurate, afectate de risc social. Asistența socială, în calitate de instituție a dreptului social, cuprinde un ansamblu de norme juridice care reglementează relațiile sociale între o persoană sau familie, afectate de consecințele economice negative ale pierderii potențialului fizic, statutului ocupațional sau social (boală, accident, dezabilitate, îmbătrânire, deces, maternitate, șomaj, inadaptarea socială etc.), și organele competente cu privire la acordarea prestațiilor și/sau serviciilor sociale.

Nu putem să nu menționăm teza de doctor a Odinoakaia I., care s-a axat pe o analiză a locului și rolului dreptului protecției sociale în sistemului de drept al Republicii Moldova, susținând că sintagmele de protecție și securitate socială atât în legislați cât și în doctrină se confruntă cu o confuzie referitoare la conținutul, sfera de cuprindere și raportul acestora. Suplimentar, autorul susține că noțiunea de „protecție socială” este o noțiune mai complexă, care nu se limitează doar la asigurarea și asistența socială (securitatea socială), dar care înglobează și protecția morală, culturală, civilă etc. [9].

Autorii Bulgaru M., Dilion M., Milicenco S., Pritcan V., Pristrinciuc V., Miron A. s-au referit în cercetările lor asupra protecției sociale, caracterizând-o drept un sistem de mijloace eficiente, orientate spre stabilirea solidarității între persoanele care obțin venituri din muncă și cele care nu au venituri din cauza vârstei înaintate, stării de sănătate sau imposibilității de a-și găsi un loc de muncă. Protecția socială include două componente ce se completează reciproc: asigurări sociale și asistență socială [3, p. 13]. Totodată, autorii nominalizați au susținut că asistența socială posedă toate componentele structurale caracteristice unei științe, având în vedere faptul că aceasta conține obiectul său de cercetare, legalitățile proprii acestui obiect, noțiunile, categoriile specifice, principiile și metodele de activitate [3, p. 21]. În conținutul acestei lucrări colective s-au expus asupra politicilor sociale care urmează a fi promovate de stat prin intermediul instituțiilor centrale și locale, cu sprijinul comunității. O examinare mai amănunțită a fenomenului asistenței sociale

a fost efectuată de un grup de cercetători: Bulgaru M., Sali N., Gribincea T., Pistrinciuc V., Costache J., Dilion M., Milicenco S., Prițcan V., Rijicov S., Simbonteanu-Popescu D., Palihovici L., Canțer N., Ciobanu L., Tarasov A., Beșliu N., care au analizat asistența socială prin prisma complexității acestui fenomen, evidențiind două aspecte generale: ca gen de activitate socială și ca profesie [4, p. 10].

Ca gen de activitate socială, asistența socială este orientată spre armonizarea relațiilor dintre indivizi și mediu, prin oferirea de ajutor/sprijin persoanelor aparte, grupurilor de oameni, comunităților ce întâlnesc dificultăți de funcționare normală în societate, de asemenea, prin schimbarea sau reformarea unor competențe ale sistemului social. Ca profesie, asistența socială are un statut, obiective și parametri proprii, fiind caracterizată printr-un sistem educațional de formare a specialiștilor, utilizând metode proprii în profesionalizarea acestor persoane.

Totodată, autorii nominalizați au trasat cele mai importante obiective ale asistenței sociale precum ar fi:

- ajutarea oamenilor aflați în nevoie să-și „amplifice capacitățile”, să-și dezvolte la un rang mai înalt propriile competențe de înfruntare și soluționare a propriilor probleme;
- ajutarea persoanelor în dificultate să obțină resursele materiale, serviciile sociale necesare pentru un nivel de trai decent;
- stimularea organizațiilor și instituțiilor sociale în oferirea unor servicii adecvate păturilor sociale ce solicită aceste servicii;
- îmbunătățirea relațiilor dintre indivizii solicitanți de ajutor cu celelalte persoane, sisteme și subsisteme din domeniu;
- influențarea relațiilor dintre diferite instituții și organizații implicate în activități asistențiale;
- participarea la elaborarea și dezvoltarea politicilor sociale [4, p. 23].

Remarcăm, în acest context, și articolele publicate în literatura de specialitate privind cele mai importante aspecte ale protecției sociale din Republica Moldova.

Astfel, evidențiem articolul cercetătorului Odinokaia I., prin care s-a examinat considerațiile privind funcțiile protecției sociale, fiind analizate o serie de opinii ale cercetătorilor din domeniu cu evidențierea următoarelor funcții: economice, politice, demografice, de muncă, moral-ideologice, protectoare, de producție, organizatorice [15, p. 28-31]. Autorul reflectă asupra noțiunii de risc social și analizează particularitățile acestui fenomen, fiind evidențiată modalitatea de grupare a riscurilor sociale în funcție de viziunile cercetătorilor din domeniul respectiv. Este evident că nu există o grupare universală, acestea având o caracteristică în corelație de stat și dezvoltarea istorică al acestuia. Totodată, gruparea riscurilor sociale pot fi deduse din Convenția OIM 102/1952 cu privire la normele minime de securitate socială [14, p. 29-32].

Un interes deosebit revine lucrării cu referire la analiza conexiunii noțiunilor de protecție socială și securitate socială, unde autoarea Odinokaia I. concluzionează că prin utilizarea noțiunii de protecție socială, în sens îngust, pledăm pentru sinonimia „protecției” – „securității” sociale, referindu-ne la sistemul de asigurare și asistență socială, iar prin întrebuintarea acestei noțiuni, în sens larg, ne referim, în afară de securitatea socială, și la protecția muncii, protecția morală, culturală, civilă etc. Astfel, prin protecție socială – lato sensu – înțelegem un ansamblu de mijloace de ordin economic, social, politic și juridic întreprinse de stat pentru asigurarea procesului de formare și dezvoltare a personalității umane, menite să neutralizeze factorii negativi care influențează asupra personalității și să creeze condiții prielnice pentru afirmarea individului, iar – stricto sensu – o totalitate de măsuri de ordin economic, realizate prin tehnici juridice originale, îndreptate spre securitatea materială a individului/familiei contra riscurilor sociale [13, p. 47-53].

O importanță deosebită au și lucrările științifice de aplicație specializată, adică au ca obiect de cercetare o sferă îngustă, precum ar fi lucrarea autorilor Odinokaia I. și Dumbrăveanu L., cu privire la analiza reglementărilor respectării dreptului la protecția socială în caz de pierdere a întreținătorului, în conformitate cu care autorii au identificat faptul că sistemul de protecție socială este fundamentat pe trei principii: echității sociale, carității și solidarității sociale. Pe baza acestor principii, s-a stabilit garantarea de către stat a dreptului la protecție socială a persoanelor care și-au pierdut întreținătorul, fiind analizate pensiile de urmaș, alocațiile sociale pentru pierderea întreținătorului și indemnizațiile de urmaș [11, p. 186-192]. În cadrul acestei analize, evidențiem aportul organizațiilor internaționale și ONG-urile la dezvoltarea domeniului protecției sociale în Republica Moldova. În acest sens, putem menționa proiectul UNICEF Moldova privind instruirea primarilor în probleme de asistență socială a populației, în baza căruia a fost elaborat Ghidul teoretico-practic privind rolul autorităților publice locale, Dilion M. și Pistrinciuc V., s-au referit la cele mai importate aspecte ale protecției sociale din cadrul autorităților administrativ-teritoriale din Moldova și au făcut referințe la modul de identificare a celor mai stringente probleme privind

asistența socială la nivel local, asigurarea financiară, practici de succes în domeniul asistenței sociale, modul de elaborare a proiectelor comunitare în domeniul asistenței sociale [5]. Pe același palier de considerente, menționăm Ghidul de standarde în servicii sociale, elaborat cu suportul financiar al Ambasadei Olandei în cadrul Programului MATRA, de către Mocanu V. Acest Ghid de standarde în servicii sociale reprezintă un instrument de referință în procesul de modernizare și ameliorare a calității serviciilor publice în Republica Moldova.

Astfel, autorul invocă că serviciile sociale sunt definite ca instrumente de realizare a unor obiective sociale, de natură redistributivă, reprezentând acele servicii publice care au drept scop creșterea bunăstării sociale. Serviciile sociale mai sunt definite și drept totalitatea serviciilor oferite de către stat populației în mod gratuit sau la un tarif redus. Serviciile sociale reprezintă activitățile asistenților sociali sau ale altor profesioniști care ajută oamenii să prevină dependența, să consolideze relațiile de familie și să restabilească funcționarea socială a indivizilor, familiilor și comunităților [10, p. 7].

Examinarea principalelor repere istoriografice ne permite să concludem că, la etapa actuală, fenomenul protecției sociale în Republica Moldova rămâne un subiect important, fiind abordat din diferite puncte de vedere, totodată, relevând necesitatea statului de a asigura și dezvolta domeniul protecției sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulgaru M. Asistența socială: fundamente teoretice și practice. Chișinău, Editura CEP USM, 2009, 495 p. ISBN 978-9975-70-809-8.
2. Bulgaru M., Dilion M. Concepte fundamentale ale asistenței sociale (note de curs). Chișinău, Editura CEP USM, 2000, 316 p. ISBN 9975-917-50-X.
3. Bulgaru M., Dilion M., Milicenco S., Pritcan V., Pristrinciu V., Miron A. Aspecte teoretice și practice ale asistenței sociale. Chișinău: Editura CEP USM, 2003, 400 p. ISBN 9975-70-311-9.
4. Bulgaru M., Sali N., Gribincea T., Pistintriuc V., Costache J., Dilion M., Milicenco S., Pritcan V., Rijicov S., Simbonteanu-Popescu D., Palihovici L., Canțer N., Ciobanu L., Tarasov A., Beșliu N. Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova. Chișinău, Editura „Cu drag” SRL, 2008, 440 p. ISBN 978-9975-80-146-1.
5. Dilion M., Pristrinciu V. Rolul autorităților publice locale în asigurarea protecției și asistenței sociale a populației. Chișinău: Editura ȘC Politipcom SRL, 2008, 80 p.
6. Romandăș N., Proca L., Odinokaia-Negură I. Dreptul protecției sociale. Chișinău: Editura Foxtrot SRL, 2011, 384 p. ISBN 978-9975-4180-0-3.
7. Добромислов К. В., Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. Москва, Издательство Книжный мир, 2010, 416 с. ISBN 978-5-8041-0478-9.
8. Lambru M. Asistența socială în România. Două secole de evoluție instituțională. Sărăcie și asistență socială în spațiul românesc (sec. XVIII-XX): masa rotundă, iunie 1998. Colegiul Noua Europă. București, 2002, 142 p. ISBN 973-85697-1-0.
9. Odinokaia I. Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova, teza de doctor, Chișinău 2010, 234 p. <https://www.slideshare.net/exodumuser/91334762-inaodinokaiaithesis-44130019> (accesat la 15.04.2021).
10. Mocanu V. Ghid de standarde în servicii sociale. Chișinău: IDIS Viitorul, 2017, 100 p. http://www.viitorul.org/files/library/Site_GHID%20DE%20STANDARDE%20IN%20SERVICII%20SOCIALE%20f.pdf (accesat la 14.04.2021).
11. Odinokaia I., Dumbrăveanu L. Analiza reglementărilor privind respectarea dreptului la protecție socială în caz de pierdere a întreținătorului. Conferința „Relevanța și calitatea formării universitare: competențe pentru prezent și viitor”. Bălți, 2020, 278 p. ISBN: 978-9975-50-256-6.
12. Rojco A., Ciobanu E. Evoluția sistemului de protecție socială a populației Moldovei (aspect retrospectiv). În: Analele Institutului de Economie, Finanțe și Statistică. Chișinău, 2012, 187 p. ISBN 978-9975-4326-6-5.
13. Odinokaia I. Considerații referitoare la conexiunea noțiunilor de protecție socială și securitate socială. Revista Națională de Drept, nr. 2. Chișinău, 2009, 76 p. ISSN 1811-0770.
14. Odinokaia I. Riscul social – generatorul raporturilor de protecție socială. Revista Națională de Drept, nr. 7. Chișinău, 2009, 68 p. ISSN 1811-0770.
15. Odinokaia I. Considerațiile doctrinare privind funcțiile protecției sociale. Revista Națională de Drept, nr. 8. Chișinău, 2009, 52 p. ISSN 1811-0770.

STATUS AND TOOLS FOR FORMATION OF SOCIAL TRUST IN LOCAL SELF-GOVERNMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

STATUTUL ȘI INSTRUMENTE DE FORMARE A ÎNCREDERII SOCIALE ÎN AUTO-GVERNAREA LOCALĂ AL COMUNITĂȚILOR TERITORIALE DIN UCRAINA

*Anastasia KLYMENKO,
PhD student of Regional Policy and Public Administration Department,
Odessa Regional Institute for Public Administration,
National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine*

SUMMARY

The trust of the basis of legitimacy of local self-government is considered. The current state of formation of social confidence in local authorities of territorial communities in Ukraine is investigated. The notions, types and circumstances of provision of social services are defined. The results of sociological studies of trust in local authorities are analyzed. The use of the necessary tools for the formation of social trust through the provision of social services in the community is proposed.

Keywords: *trust, social trust, legitimacy of local self-government, local power, social services, social trust, social support.*

Trust is an important component of the legitimation of local self-government bodies of the territorial community, since community support is characterized by recognition of its actions, commitment to its rules proposed by it, fulfilling its subordinate requirements that entrusted to this authority a number of their powers, considering it more competent in a number of social, economic, legal issues than a separate person or social group. On the other hand, legitimacy is interpreted as credit credibility. Community residents, delegating powers, recognize the right of local authorities to make compulsory decisions, exercise the actions necessary for their implementation.

Modern researchers who study the formation of trust emphasize that trust binds the inhabitants of communities with local authorities, increases both the legitimacy of local self-government and its effectiveness. In this case, it is considered one of the most important factors that causes social tensions, which is a manifestation of de-legitimation [1].

Consequently, within our study, we distinguish and explore the current state and tools for the formation of social trust in local self-government bodies of territorial communities.

Under social trust, we consider - a committed attitude of the inhabitants of communities to the local self-government bodies of territorial communities through the provision of social services. In this context, it should be noted that the provision of social services relatively recently became the powers of local self-government bodies of territorial communities. Thus, according to the current legislation, communities should ensure the provision of basic social services, based on the results of determining the needs of the population in such services. These services include: informing, counseling, mediation, representation of interests, asylum, care, day care, natural care, emergency (crisis) intervention, social adaptation, social prevention, social support, social integration and reintegration, care and education of children in conditions close to family, accompaniment during inclusive learning, physical support of persons with disabilities, who have defects of the musculoskeletal system and move in wheelchairs, visual impairment, translation with the sign language [3].

Social services are a set of measures aimed at preventing difficult life circumstances, overcoming such circumstances or minimizing their negative consequences for individuals / families. Thus, local self-government bodies of territorial communities must provide unprotected popu-

lation in difficult living conditions. To complex life circumstances can be attributed: ageing, disability, severe diseases, homelessness, unemployment, low protection, domestic violence, consequences of natural disasters, fires, hostilities, armed conflicts, temporary occupation [3].

In the present conditions, the system of provision of social services is based on the principles of decentralization and subsidiarity, in accordance with which the provision of social services should be decentralized (discrete powers, resources and responsibility for their provision are transferred from higher levels of public administration to lower), autonomously managed, to be provided in maximum approximate time limit to their recipients; the state must minimize interference in the process of providing such services by focusing on determining priorities, policy formation and adoption of strategic decisions in this area [2].

Unfortunately, the local self-government bodies of territorial communities were not ready to receive powers in the field of providing social services, so most of them are not able to provide their inhabitants with basic social services.

However, based on the data of sociologists of independent research organizations specializing in conducting all-Ukrainian public opinion surveys, the relative feelings of Ukrainians to different levels of power was determined. Thus 58% of respondents feel hopeful when they think about a local situation, 38% feel frustrated. When it comes to the situation in the state, then we find the opposite: 59% are disappointing, and 37% - hopeful; Regarding trust in power - 35% of the surveyed Ukrainians noted that they have more trusted in local authorities, 17% - in central ones, 17% trust government representatives at both levels. A quarter do not trust any. 55% consider local power closer to people than the central one, only 9% believe the opposite [4].

In the conclusions of this study, it is discussed that the assessments of trust in city goals are steadily higher than the assessment of any representative of the central government. This is usually due to the fact that in most settlements, the Mayor and its results are clearly visible. In its electorate, higher hopes are present and, accordingly, give a certain credibility program [4].

Highlighting the tools for the formation of social trust in local self-government bodies of territorial communities, we offer the following:

1) information - ensuring the information of community inhabitants on social services, interpretation of new normative legal acts with the help of Internet resources, leaflets, banners, social advertising;

2) financial - planning, financing and implementation of local social services programs;

3) personnel - selection and arrangement of official personnel, ensuring their professional development (assessment, control, professional training, preparation, retraining, advanced training, etc.);

4) organizational - organizational and economic influence, which aims to develop and increase the efficiency of the functioning of the social services system in the community.

Thus, the system of provision of social services is based on the effective use of local self-government bodies of these instruments (informational, financial, personnel, organizational) in order to create social trust in the territorial community, creating proper conditions to ensure social well-being of vulnerable groups of the population of the territorial community, accessibility of social support, including qualitative social services.

Referring to sociological surveys of research organizations, the level of social trust in local authorities contains average indicators, but comparing the results of the survey related to confidence in central government, local authorities have an advantage.

BIBLIOGRAPHY

1. Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Успішна територіальна громада: будемо разом. Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Харків, Видавничий будинок Фактор, 2018, 128 с.

2. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019, 115 с.

3. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

4. Соціологічне дослідження дослідницької організації «Рейтинг». <http://ratinggroup.ua/research/ukraine/>

UKRAINIAN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF CUSTOMS AFFAIRS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

ADMINISTRAREA PUBLICĂ ÎN UCRAINA ÎN DOMENIUL AFACERILOR VAMALE: EXPERIENȚĂ INTERNAȚIONALĂ

Olena MAKAROVA,
*graduate student, Odessa Regional Institute for Public Administration,
National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine*

SUMMARY

The role of Customs Administrations in the modern world increases according to their security functions.

Institutional mechanisms of state administration of the processes of adaptation of the customs system of Ukraine to European and international standards is a system of actions aimed at adapting national norms, organizational structure, personnel policy of the customs system to European requirements and standards of the EU and WCO. The basis of the legal mechanism is the adaptation of national norms, unification and harmonization of customs legislation.

Keywords: *public administration, customs affairs, customs administration, World Customs Organization, EU Customs Union, international experience, customs administration transformation*

Introduction. The purpose of this paper is to analyze the foreign experience of customs state administration, including the role and position of WCO in this field. We will answer questions related to the main functions of EU Customs Administrations, how they differ from those of the U.S., and which way of development Ukrainian Customs should chose.

World Customs Organization (WCO) states that international trade is a key driver for economic growth and development. It raises living standards in both developed and developing countries, contributes to the reduction of poverty as well as creates a more stable, secure and peaceful world. International trade is governed by the rules of the regional and multilateral trading systems, preferential trade arrangements and national governments. New developments are driven by a combination of factors including fast-evolving information and communications technology (ICT), advances in transportation methods and trade liberalization.

The central challenge that states face is to ensure that globalization becomes a positive force for the world's people. Recent developments have created new demands and perspectives on the role of the modern state. They have also resulted in a recognition of the collective responsibility of states to build a more peaceful, prosperous and just world, as nations and societies become increasingly interconnected and interdependent.

Global challenges transcend borders and demand global responses. In addition to cooperation at a global level, states are also increasing cooperation at regional level by establishing and developing Customs unions, free trade areas (FTAs) and economic partnership agreements (EPAs).

Governments require agencies of the state, including Customs, to be service-oriented and meet the expectations of societies and businesses. In other words, Customs administrations need to ensure the performance of their tasks, while listening to the expectations of their stakeholders.

The role of Customs is to control the movement of goods and thereby secure the state's interests and safeguard revenue collection. The key aims have been to ensure compliance with state policies and laws applicable to the cross-border movement of goods, to combat smuggling, and to secure borders, whilst ensuring the facilitation of legitimate trade.

Although much of this role will remain the same, the responsibilities in relation to the international movement of goods have broadened, and will continue to broaden, from the traditional role of collecting duties and taxes on international trade in support of the fiscus, to include executing controls and other activities that serve a wider set of government objectives. The rationale for Customs performing an extended role derives from the following: the fact that goods crossing

the border are subject to Customs supervision; the in-depth specialist skills that Customs have that are required to perform these roles; and from the general understanding and know-how of Customs with respect to international trade, supply chains and traders. Furthermore, Customs administrations not only administer trade but also possess the unique know-how and positioning to manage crises associated with the cross-border movement of goods.

The common globally accepted mission of Customs is to develop and implement an integrated set of policies and procedures that ensure increased safety and security, as well as effective trade facilitation and revenue collection. This is achieved through efficient and effective use of tools and information in dealing with the international movement of goods, conveyances and people connected with the goods [2].

In today's crisis situation, the Ukrainian Customs Service has, first of all, to fulfill its fiscal function. Ukrainian public administration in the field of customs affairs considers customs service to be reformed, modernized, and transformed into one legal entity. However, the business community is controversial about such an initiative by government officials.

Public administration is carried out in all spheres of society. Public administration in the field of Customs affairs is based on the principles and has certain forms, each specified by specific tasks and management functions, as well as a special meaning.

Modernization (from the Greek "modern") is improvement, advancement, object renovation, in accordance with the new requirements and standards, technical specifications, quality indicators.

Based on the research made, we agree with the opinion that modernization of the Customs Service of Ukraine, in compliance with the World Customs Organization requirements, should be implemented through the program-oriented and target-oriented approach, taking into account the following basic principles:

- the principle of development;
- the principle of centralization;
- the principle of continuous improvement of Customs administration process;
- the principle of spatial and temporal integration;
- the principle of matching purposes on the basis of common interests;
- the principle of participation;
- the principle of authority delegation;
- the principle of adequacy;
- the principle of the strategic and current regulation unity.

An effective Customs administration is considered worldwide to maximize the welfare of the state, promote the most favourable conditions for foreign trade development, ensure the state budget revenues in full volume, as well as provide for achievement of a pre-specified level of utility for the government and international trade participants.

Therefore, the use of the program-oriented and target-oriented management approach in the Customs authorities' modernization can help enhance their effectiveness and ultimately accelerate the development of foreign trade and the national economy.

The complexity of the implementation of the management cycle aimed at reforming the Customs authorities imposes the task of selecting the right decisions and actions in the course of such an implementation. This task can be performed on the basis of diagnostic methods that allow identifying weaknesses in the system and ways to eliminate them.

During the implementation of targeted programs for the Customs administration development, Customs officials, independently or jointly with the employees of other companies and agencies, adopt and practice a number of regulations designed to ensure the implementation of program activities. The focus is put on the regulations; hence they are the only basis for any action aimed at the implementation of program activities [6].

According to Ukrainian Euro-integration strategy, state policy in different spheres of life, should fit the European policy in the given field. That is why it is important for us to follow the European principles and mechanisms in Customs administration.

Today, in an era, when terrorism and other serious crimes operate on a cross-border and trans-national basis, customs authorities are increasingly called upon to carry out non-fiscal tasks aimed at improving internal EU security. The customs are thus facing new challenges: they must ensure the smooth flow of trade while applying necessary controls, on the one hand, and also guarantee the protection of the safety and security of the Community's citizens, on the other hand.

To achieve the correct balance between these demands, customs procedures and control methods must be modernized and co-operation between the different services must be reinfor-

ced. For this reason, the Union Customs Code (Regulation (EC) No 952/2013) entered into force on 1 May 2016.

Customs are in a unique position today, so as to be able to:

- facilitate trade and
- protect the financial interests of the European Union and its citizens and their safety and security.

Customs authorities implement EU policies in almost every field connected with international trade. They are on the front line in the fight against fraud, terrorism and organized crime.

Until recently, the role of the customs consisted primarily of collecting customs duties and indirect taxes at import. Numerous developments, including enlargement and development of e-commerce, the threat of terrorist attacks, and the internationalization of organized crime have altered the environment in which Customs operate.

To effectively assume these roles, Customs maintain a continuous dialogue with stakeholders. In this context, consultation with the business sector has been enhanced. Trade associations are regularly invited to seminars and working groups to give their input to the development of new policy and legislative initiatives. For example, the Trade Contact Group, in which all major players in the international supply chain are represented, has been established.

Customs authorities shall be primarily responsible for the supervision of the Community's international trade, thereby contributing to fair and open trade, to the implementation of the external aspects of the internal market, of the common trade policy and of the other common Community policies having a bearing on trade, and to overall supply chain security. Customs authorities shall put in place measures aimed, in particular, at the following:

- protecting the financial interests of the Community and its Member States;
- protecting the Community from unfair and illegal trade while supporting legitimate business activity;

- ensuring the security and safety of the Community and its residents, and the protection of the environment, where appropriate in close cooperation with other authorities;

- maintaining a proper balance between customs controls and facilitation of legitimate trade [3].

As we can see from the EU strategy, the role of customs has evolved in parallel with the evolution of the preoccupations of the world. From a traditional role of revenue collector, which goes back to the Middle Ages, Customs have evolved into a powerful tool to implement measures developed by any other policy that need to be controlled at the border and has developed its own capacities to ensure security and safety of the EU, always based in its role of controlling all goods entering and leaving the territory.

To fulfill the above mentioned requirements, it was found necessary to:

- a) increase system based control,
- b) modernize customs working methods and
- c) develop staff competences.

In terms of a strategic framework Customs Administrations have to be aware that only continuous developments and strategic investments in skills, competences and resources can maintain Customs efficiency and effectiveness. One of the missions of the Customs Administrations for the future is the Security and Safety of International Supply Chain.

A challenge within this mission is the need for Customs to invest in the Customs officers' competences.

The German Customs Administration, being always aware of this challenge, has developed and introduced a system of education and training, which gives a sound bases of knowledge of all customs related issues to young customs officers and prepares them for their daily work WITH and FOR business in the local customs houses or on a higher level.

Within the German Customs Administration 40.000 Customs officers are working in the different fields of customs work, such as:

- collecting duties for the federal budget;
- fighting against organized crime;
- protecting the European industry and the domestic labour market;
- caring for the public order and security;
- guaranteeing the agricultural competitiveness;
- standing for the protection of endangered specimen of flora and fauna, the environment and the consumer protection [4].

As for the Polish experience of customs' transformation, Służba Celna is a former Polish

customs service department, subordinate to the Polish Ministry of Finance. In its current form, the Polish Customs Service was created in 1999, from the reformed Central Board of Customs (Główny Urząd Celný). Like most custom services worldwide, the Polish Customs Service was responsible for assessing and collecting customs duties and taxes, exercising customs control, primarily at the Poland's borders. Służba Celná was a law enforcement agency.

As of March 1, 2017, the Customs Service was merged with fiscal control and tax administration within the structure of the National Revenue Administration (Krajowa Administracja Skarbowa; KAS) [1].

As for U.S. Customs and Border Protection (CBP), it secures America's borders at and between ports of entry by stopping inadmissible people and illicit goods. CBP's offices of Field Operations, Border Patrol, and Air and Marine Operations represent the largest federal law enforcement agency. CBP works to secure and facilitate imports arriving in the U.S., accommodating the increasing volume and complexities of international trade. CBP protects U.S. agricultural resources through active inspections at ports of entry. With the Container Security Initiative, Customs-Trade Partnership against Terrorism, and the Automated Commercial Environment, CBP has a sturdy base of partnerships and technology to safeguard the American public and promote legitimate international commerce [5].

Conclusion. However, as the experience of foreign countries shows, the leveling of the security function of the Ukrainian customs system can have negative consequences both for the protection of the national economy and for the implementation of the tasks assigned to the Customs authorities.

Therefore, when building a strategy for reforming Customs authorities, taking into account foreign experience, the Ukrainian authorities need to find the optimal balance between fiscal, security and service functions of Customs authorities, taking into account the territorial organization of our country, Ukraine's international obligations and current challenges.

BIBLIOGRAPHY

1. Customs Service (Poland) // [https://en.wikipedia.org/wiki/Customs_Service_\(Poland\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Customs_Service_(Poland))
2. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security. Customs in the 21st century. Annex II to Doc. SC0090E1a, June, 2008. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annexes/annex_ii_en.pdf?db=web
3. EU Customs strategy. Official website of the European Union. https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/eu-customs-strategy_en
4. Lothar Gellert. Modernization strategy within the German customs administration: the example of education and training of customs officers. Customs Scientific Journal CUSTOMS No. 1, 2012, p. 19-23. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/resources/scientific-journal/scientific-journal_1_2012.pdf
5. Snapshot. A summary of CBP Facts and Figures. <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jun/CBP-Snapshot-20200611-web.pdf>
6. Chentsov V., O. Pavlenko, O. Triakana The principles of public administration mechanisms modernization in the field of customs affairs. Customs Scientific Journal CUSTOMS, vol. 6, No. 2, p. 47-62

REPERE ISTORICE PRIVIND CONSTITUIREA ȘI DEZVOLTAREA ASISTENȚEI SOCIALE ÎN MOLDOVA

HISTORICAL LANDMARKS REGARDING THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF SOCIAL ASSISTANCE IN MOLDOVA

Ana SACARA,
*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice,
Politice și Sociologice, Consorțiu administrat
de Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

This article contains an analysis of the historical evolution of social assistance in Moldova in the period of the XIX-XX centuries, namely: the domination period of the Russian Empire; the interwar period; the period of the socialist regime; the period of the existence of the Republic of Moldova as a sovereign and independent state. In this context, the most important measures/ activities and documents were identified that formed the basis for the emergence, establishment of social assistance and formed the premises for the development of this institution.

Keywords: social assistance, social security, evolution, phenomenon, social policy.

Asistența socială este un fenomen vechi ca și istoria omenirii, deoarece, întotdeauna au existat persoane defavorizate din punct de vedere fizic, social sau material care s-au aflat în imposibilitate de a-și purta independent de grijă. Astfel, sărăcia, copii abandonati, problemele de sănătate, vârstnicii neputincioși etc., reprezintă probleme sociale, care s-au încercat de-a lungul timpului să fie rezolvate prin intermediul mecanismelor legislative. Sistemul de asistență socială din țara noastră, ca și în majoritatea țărilor din lume, are o istorie îndelungată, ce poate fi plasată încă din antichitate când au apărut primele forme de asistență socială, care se manifestau în diverse ajutoare, donații adresate acelor categorii sociale considerate drept nevoiași. În cadrul studiului realizat, ne vom strădui să trecem în revistă cele mai importante documente care au favorizat dezvoltarea sistemului de asistență socială și au pus bazele juridice al instituției asistență socială. De-a lungul istoriei, asistența socială a cunoscut o evoluție de la activități filantropice, altruiste, simpliste de acordare a ajutorului, spre activități de intervenție, orientate științific, desfășurate de profesioniști și controlate de stat [7, p. 197-200].

Studierea problemei apariției și dezvoltării asistenței sociale în Moldova este intercalată cu numeroase dificultăți, generate de faptul că pe parcursul istoriei au parvenit un șir de schimbări teritoriale. necesitatea delimitării spațiilor istorice În perioada secolelor XIX-XX deosebim câteva etape principale, fiecare având contribuția sa specifică în constituirea identității asistenței sociale: perioada dominației Imperiului Rus; perioada interbelică (1918-1940, când Basarabia își dezvoltă serviciile sociale în componența României); perioada regimului socialist (după 1940); perioada existenței Republicii Moldova ca stat suveran și independent (după 1991) [4, p. 179].

Pentru a înțelege mai bine evoluția asistenței sociale în Moldova, vom evidenția cele mai importante acte normative care s-au adoptat de lungul anilor și au contribuit la dezvoltarea asistenței sociale din cele mai vechi timpuri până în prezent.

Prima dimensiune a istoricului asistenței sociale din Basarabia (1812-1918, când s-a aflat în componența Rusiei țariste) cuprinde diverse acte de caritate din partea statului sau din partea anumitor organizații, persoane fizice, comitete obștești. Un rol aparte în acest sens îi revine medicinii de zemstvă, care constituie o etapă considerabilă în evoluția și dezvoltarea sferei sociale din Basarabia [6, p. 3].

În sec. XIX-lea conducerea guberniei Basarabia, emite un șir de decrete, care cuprind anume obligații ale comercianților, moșierilor de a oferi un suport material celor nevoiași, conform „ukazurilor”; Legea regională din Basarabia privind îngrijirea socială, care a fost adoptată în baza

Decretului senatului executiv al Rusiei din 16 septembrie 1834. Actul normativ menționat prevede obligația guvernatorului Basarabia, de a tutela și finanța din bugetul guberniei casele de copii, spitalele și organizațiile obștești de caritate; Decretul din 8 ianuarie 1843, emis de către țarul rus către „uprava” medicală a guberniei, prevedea obligația conducerii guberniei de a ajuta populația care a suferit din urma secetei cu o anumită cantitate de porumb; Dispoziția privind răspândirea surorilor de caritate în spitalele militare și de zemstvă.

La începutul sec. al XIX-lea, în spitalele militare au apărut surorile de caritate. Ele îngrijeau de răniți, acordându-le totodată și susținere morală prin intermediul diferitelor confesiuni religioase. Apariția acestui serviciu era mai mult decât binevenit, deoarece se soluționau concomitent două probleme stringente: problema îngrijirii medicale (asigurarea cu cadre medicale); oferirea unor locuri de muncă pentru văduve și femeile știutoare de carte [6, p. 3-4].

Decretul cu privire la formarea comitetelor pentru acordarea locurilor de muncă veteranilor de război (1874). Acest act normativ a fost emis de către țarul Rusiei și prevedea formarea, structura și statutul acestor comitete. De obicei, în cadrul lor activau soțiile marilor funciari din Basarabia [5, p. 55].

De asemenea a fost adoptat: Decretul cu privire la subsidiile pentru familiile refugiate (14 octombrie 1875), prevede obligația conducerii de a acorda ajutor bănesc din bugetele locale persoanelor refugiate din alte regiuni ale guberniei. În acest context, începând cu anul 1900, la cererea insistentă a țarului rus, bisericilor li se permite să colecteze donații pentru diverse categorii de persoane nevoiașe (în săptămâna Paștelui – pentru orbi; în săptămâna Crăciunului – pentru persoane cu dizabilități) [3, p. 46].

În această perioadă au fost înființate mai multe instituții (școli, orfeline, spitale), care acordau ajutor persoanelor care în dificultate. Un prim pas, în dezvoltarea instituțională a asistenței sociale, la propunerea Organizației Militarilor Răniți și Bolnavi, a fost înființată Organizația Bisericească „Maria Magdalena”, în cadrul căreia militarii răniți primeau îngrijiri medicale din partea femeilor bolnave de inimă. Ulterior instituții similare au fost instituite în orașele Bender și Comrat.

În anul 1876, în Chișinău activa Casa de copii, unde erau adăpostiți copii rămași fără ocrotire părintească. Pe lângă serviciile de îngrijire, aceștia beneficiau de servicii de educație, astfel în cadrul instituției, copii învățau limba rusă, matematica, scrisul, cântul, citeau Biblia etc., iar în afara orelor de studiu băieții învățau profesia de cizmăre, fetele în atelierile specializate coseau îmbrăcăminte.

În anul 1916, Duma orașului a oferit căminul unui colegiu pentru a înființa un orfelinat pentru copii rămași fără ocrotire părintească. În cadrul instituției, erau adăpostiți 250 copii cu vârsta cuprinsă între 2 și 5 ani. Copii erau îngrijiți de 50 călugărițe care cunoșteau soarta fiecărui copil. Construcția orfelinatului propriu-zis a început în vara acestui an, din banii strânși de la populație.

În raportul cu privire la activitățile desfășurate pe teritoriul Basarabiei a Comitetului Romanov, a acordat, de asemenea, ajutor județului Bender prin: întreținerea și înzestrarea cu utilajul necesar, tehnică a două orfeline – din orăla Bender și din satul Comrat; cazarea în apartamente și întreținerea materială a copiilor orfani și semiorfani care învățau la școala primară; acordarea a 10 burse copiilor orfani care învățau în colegiul din Taraclia [4, p.184].

Pentru ajutorarea celor mai vulnerabile categorii de persoane (copii, bătrâni) au fost deschise mai multe aziluri, precum Azilul comunal cu fete, deschis de Clara Lihtanski, care a funcționat până în anul 1940 ai secolului XX. Pavel Crușevan a organizat Societatea de binefacere „Bessara-beț” și un azil de fete dotat cu brutărie și mai multe ateliere. Ioan Covalgi (1867-1929), fost ofițer de husari, a fondat Azilul pentru femeile etate etc.

A doua perioadă de evoluție a asistenței sociale în Moldova este, perioada interbelică (1918-1940, când Basarabia își dezvoltă serviciile sociale în componența României); În această perioadă au fost elaborate numeroase legi și acte normative în domeniul asistenței sociale, însoțite de numeroase acțiuni de caritate, întreprinse pentru cei nevoiași. Așa dar, în aprilie 1921 se adoptă Legea și regulamentul cu privire la lichidarea vagabondajului și cerșetoriei și protecția copilului, care prevede implicarea nemijlocită a asistenței sociale în combaterea cerșetoriei și vagabondajului. Conținutul acestei legi prevede expres obligația comunității de a anihila fenomenele sociale nefaste și a prevedea un fond special în vederea acordării asistenței sociale la nivelul comunității.

Fondul special de asistență socială al comunelor trebuie să fie folosit pentru: înființarea și întreținerea birourilor de asistență și de triaj al cerșetorilor și vagabonzilor; înființarea și întreținerea caselor de adăpost provizoriu și de cantine comunale; înființarea și întreținerea de ospicii sau aziluri pentru infirmi sau bătrâni; înființarea și întreținerea școlilor de reeducare și ocrotire a minorilor; plata bonurilor de hrană; desfășurarea oricăror altor activități cu caracter de asistență (donații, care de exemplu, care se făcea de sărbători) [4, p.185].

În anul 1937, a fost adoptată Legea cu privire la organizarea Eforiei Generale a Invalizilor, Văduvelor și Orfanilor de Război și foștilor Luptători. Această lege, reprezenta un act normativ important, care, acorda atribuții de bază Eforiei Generale, în domeniul asistenței sociale. Instituția dată efectua control și supraveghere asupra respectării legislației în domeniu, și acorda protecție invalizilor, orfanilor de război, foștilor luptători și văduvelor.

În timpul războiului, asistența s-a impus (după retragerea României de pe teritoriul Basarabiei) cu și mai mare urgență. În mod special, în Chișinău au fost întreprinse următoarele acțiuni: ajutorarea familiilor concentraților, protecția copiilor între 2-7 ani, asistența fetelor orfane, asistența băieților orfani, ajutorarea vagabonzilor, sprijinul bătrânilor și invalizilor [6, p. 3].

A treia etapă în dezvoltarea asistenței sociale începe cu revenirea Basarabiei în sfera de influență a Rusiei (1944). În această perioadă au fost întreprinse mai multe măsuri de asistență socială îndreptate spre ajutorarea copiilor, bătrânilor și invalizilor.

În anul 1940, a fost înființat Comitetul de Doamne din buna societate, condus de dna Elena Cristi, cu scopul de a aduna fonduri, obiecte și îmbrăcăminte de la oameni, pentru a acorda ajutor copiilor săraci din școlile timpului.

La 30 martie 1940, primarul or. Chișinău a emis o Ordonanță cu privire la ajutorarea familiilor nevoiașe ale concentraților. Mai târziu, pe 11 aprilie, s-a emis Ordonanța nr. 18, prin care se precizau persoanele care aveau dreptul la ajutor, fiind determinată modalitatea de organizare a acțiunilor de ajutorare [4, p. 186].

În timpul celui de-al doilea război mondial, în Chișinău au fost întreprinse un șir de activități sociale: ajutorarea familiilor concentraților; protecția copilului între 2 și 7 ani; asistența fetelor orfane, asistența băieților orfani; ajutorarea vagabonzilor; sprijinirea bătrânilor și invalizilor.

Unul dintre cele mai importante momente în istoria asistenței sociale a fost deschiderea în cei mai grei ani de după război a cursurilor de asistență socială, eveniment despre care ne informează Monitorul Municipal de Chișinău din 7 iunie 1943 [5, p. 60].

La 26 martie 1946, Comisariatul Norodnic al Asistenței Sociale al RSSM a fost reorganizat în Ministerul Asistenței Sociale al RSSM, având următoarele funcții: conducerea secțiilor de asistență socială orășenești și raionale; conducerea și colaborarea cu comisiile de expertiză medico-sanitare; conducerea și controlul asupra activităților în Casele pentru invalizi și copiii invalizi; amplasarea în câmpul muncii a invalizilor; deservirea pensionarilor; controlul asupra stabilirii corecte a pensiilor. [1, p. 58]

În perioada acestei etape s-au adoptat un șir de acte normative care au avut un impact considerabil în dezvoltarea asistenței sociale precum: Legea nr.100 cu privire la aprobarea Regulamentului Societății orbilor din RSSM a fost adoptată la 28 februarie 1962, Legea cu privire la aprobarea Regulamentului Societății surzilor din RSSM din 14 aprilie 1962, Legea cu privire la aprobarea Regulamentului Ministerului Asistenței Sociale al RSSM din 1972. Cu toate acestea, caracteristic pentru perioada regimului comunist este negarea problemelor sociale, fiind promovată ideea precum că „societatea comunistă nu are probleme ce ar necesita asistență socială comunitară”. Astfel, serviciile sociale acordate se axau prioritar pe problemele bătrânilor și ale persoanelor cu handicap. Ministerul Protecției Sociale al RSSM se desființează, fiind instituit Ministerul Muncii și Protecției Sociale, iar mai apoi Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, în cadrul căruia activează și specialiști din domeniul asistenței sociale.

În perioada regimului comunist, politicile sociale erau îndreptate spre protecția familiilor cu copii. Actele normative din domeniul special prevedeau un șir de compensații, înlesniri și indemnizații pentru dezvoltarea armonioasă a familiei și copilului, însă lipseau în totalitate serviciile sociale care aveau scop, prevenirea situațiilor de risc.

Această etapă i-a sfârșit odată cu destrămarea URSS în anul 1990 și proclamarea independenței de către RM. Începutul anilor 90 a adus mari provocări pentru Guvernul RM care avea misiune asă reformeze sistemul asistenței sociale în condițiile unei restricții bugetare și a unor așteptări din partea populației care erau deprinși cu un sistem de protecție socială generos. În perioada de tranziție, în fața asistenței sociale au fost puse sarcini dificile și greu de realizat, datorită sărăciei pe larg răspândită în rândul populației și a riscurilor sociale apărute. Însă, anume în această perioadă, a început să se pună un accent tot mai mare pe dezvoltarea drepturilor sociale ale cetățenilor. În acest sens, au fost întreprinse mai multe măsuri legislative care veneau în susținerea grupurilor sociale vulnerabile. Au fost scoase în evidență problemele sociale cu care se confruntă populația și a început să se adopte programe și strategii în vederea gestionării riscurilor sociale. Iar instituția asistenței sociale a devenit mecanismul și instrumentul principal, prin intermediul cărora se pun în aplicare politicile sociale îndreptate spre asigurarea unui nivel de trai decent

tuturor păturilor sociale.

În anii-90 schimbările esențiale în organizarea asistenței sociale sau manifestat prin următoarele:

- s-a extins setul tipurilor de ajutor; ele au devenit mai diverse, de rînd cu cele tradiționale, au apărut unele noi (ajutorul material temporar sub formă bănească și naturală, serviciile cantinelor gratuite etc.);

- au apărut noi structuri instituționale, ce asigura acordarea asistenței sociale (Fondul republican pentru susținerea socială a populației cu filialele în teritoriu, Comisia de Stat pentru repartizarea ajutorului umanitar de pe lîngă Guvernul RM);

- au fost extinse funcțiile structurilor teritoriale de stat pentru acordarea asistenței grupurilor social-vulnerabile ale populației (ajutorarea persoanelor solitare în etate din partea secțiilor de deservire socială)[2, p. 15].

Chiar dacă, au început să fie susținute financiar persoanele nevoiașe, marea majoritate a prestațiile sociale erau compensațiile și suportul financiar categorial, din aceste considerente, nu au fost înregistrate progrese notabile în îmbunătățirea condiției sociale și economice a persoanelor afectate de sărăcie. Din fondurile statale se alocu foarte puține resurse financiare în vederea susținerii persoanelor marginalizate, iar majoritatea formelor asistenței sociale erau finanțate din mijloacele donatorilor străini.

Un pas important în vederea dezvoltării drepturilor de asistență socială a fost ratificarea Cărții Sociale Europene Revizuite, care a contribuit la armonizarea cadrului legal național în conformitate cu normele sociale conținute în documentul social european, scoțându-se în evidență drepturile fundamentale ale omului: politice, sociale, cetățenești și altele. În consecință, a apărut necesitatea adoptării unei Strategii care ar transpune normele europene în cadrul legislativ național. Astfel, în anul 1999 se adoptă Strategia de reformare a sistemului de asistență socială care a avut drept obiectiv principal crearea cadrului juridic, administrativ-organizatoric și financiar. Obiectivele ambițioase propuse nu au fost realizate nici până în prezent, iar problemele existente în anul 1999, s-au acutizat, au apărut și noi, datorită fenomenului migrației în masă, sărăciei etc. astfel de-a lungul timpului au fost adoptate mai multe strategii sectoriale pe anumite tipuri de categorii de beneficiari (Strategia Națională privind protecția Copilului și Familiei; Strategia Națională privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2012; Strategia de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități) în opinia noastră nu s-au înregistrat progrese notabile, datorită faptului că a lipsit în domeniul asistenței sociale o Strategie complexă cu obiective și priorități clare. În acest context, menționăm că dezvoltarea asistenței sociale a fost nestructurată, neordonată, având o evoluție fluctuantă, iar dezvoltarea asistenței sociale este posibilă doar prin adoptarea unor politici sociale coerente și unitare bazate pe obiective și priorități prevăzute pentru toate categoriile de persoane vulnerabile.

În anul 2005 a fost adoptată Hotărârea cu privire la eficientizarea sistemului de asistență socială, iar ulterior Programul de eficientizare a sistemului de asistență socială pe anii 2008-2010, care a eliminat compensațiile nominative, care s-au dovedit a fi ineficiente, și direcționarea prestațiilor sociale spre cei nevoiași. În opinia noastră, problema prestațiilor categoriale persistă și pînă în prezent, deoarece din bugetul alocat finanțării formelor asistenței sociale, 60 % este direcționat spre plata prestațiilor categoriale, însă obiectivul primordial al asistenței sociale este atenuarea sărăciei și promovarea incluziunii sociale, din aceste considerente în prim plan trebuie să se fie satisfăcute și asigurate necesitățile persoanelor aflate în situații de vulnerabilitate financiară.

Datorită acutizării problemelor sociale și a sesizării importanței serviciilor sociale în refacerea capacităților persoanelor vulnerabile, în anul 2008 a fost adoptat Programul național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008-2012 care a contribuit considerabil la dezvoltarea serviciilor sociale în RM. În urmă implementării programului menționat la o distanță de doi ani a fost aprobată Legea cu privire la serviciile sociale și mai multe legi precum Legea asistenței sociale, Legea privind regimul juridic a adopției, au suferit modificări și totodată s-au adoptat mai multe Hotărîri de Guvern care reglementează organizarea și funcționarea serviciile sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Ina Odinokaia. Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova, Chișinău, 2010.

2. Evaluarea eficienței asistenței sociale acordat unor categorii de populație prin intermediul programului de compensații nominative. Centrul de investigații Strategice și Reforme, Chișinău. 2003.

3. Ludmila Proca, Asistența socială – instituție distinctă a dreptului protecției sociale (aspect instituțional-administrativ). Teză de doctor în drept, Chișinău, 2007.
4. Maria Bulgaru, Asistența socială în contextual globalizării, CEP USM, Chișinău 2012
5. Maria Bulgaru, M. Dilion (coord.), Concepte fundamentale ale asistenței sociale. ed. USM, Chișinău, 2000.
6. Nicolae Romandaș, Ludmila Proca, Ina odinokaia. Dreptul protecției sociale. Ed. USM, Chișinău, 2000.
7. Stela Milicenco. Repere istorice în dezvoltarea asistenței sociale. În integrare prin cercetare și inovare. Științe Sociale. Vol. 1, 10-11 noiembrie 2014, Chișinău, USM, 2014.

MECANISME DE PROTECȚIE JURIDICĂ A VIETȚII PRIVATE ȘI A DATELOR CU CARACTER PERSONAL ÎN SPAȚIUL DIGITAL DIN REPUBLICA MOLDOVA

MECHANISMS OF LEGAL PROTECTION OF PRIVACY AND PERSONAL DATA IN THE DIGITAL SPACE FROM MOLDOVA

Alexandru ȚĂRNĂ,
doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,
Consortiu administrat de USM

SUMMARY

The protection of fundamental rights has become an axiom that no longer requires the luxury of argumentation. From another point of view, the protection of human rights on the Internet is beginning to come out. This is all the more important because the Internet plays an important role in people's daily life and in all aspects of human society. The impact of the Internet on social, economic and cultural activities is also growing.

The title of the article is "The mechanisms for legal protection of private life and personal data on the digital space from the Republic of Moldova". It suggests that we will conduct a research into the following topics: obligations to respect specific rules and procedures by public authorities and private companies when they process personal data; general surveillance or interception measures; respect of privacy at the workplace; assistance provided by the data protection authority; network and information security.

Keywords: Mechanisms for legal protection; Human Rights; Internet; Privacy; Internet Governance; Data protection; personal data; NCPDP.

Așa cum arată practicile de ultimă oră din Republica Moldova, autoritățile publice sunt mai mult preocupate cu consacrarea și apărarea drepturilor fundamentale ce reiese din Constituție. Doar că la o analiză atentă se atestă o tendință de a neglija spațiul internet și, în special, apărarea drepturilor omului în mediul cibernetic. Considerăm că la acest capitol sunt înregistrate carențe, multe dintre care le vom aborda și examina în cercetarea din articolul respectiv. Unul din cele mai importante instrumente internaționale cu caracter juridic obligatoriu, care a completat și a consolidat dreptul la protecția datelor cu caracter personal, este Convenția 108. Ulterior, prin Protocolul Adițional [8] au fost introduse noi dispoziții în Convenția 108, care reglementează fluxurile de date transfrontaliere către non-părți, așa-zisele țări terțe, și înființarea obligatorie a autorităților naționale de supraveghere pentru protecția datelor. Convenția 108 acoperă toate operațiunile desfășurate pe Internet, cum ar fi colectarea, stocarea, modificarea, ștergerea și redarea sau diseminarea datelor cu caracter personal [27]. Pentru a elabora în continuare principiile și regulile generale prevăzute în Convenția 108, Comitetul de Miniștri al CoE a adoptat recomandări care nu au un caracter juridic obligatoriu.

Prin jurisprudența sa, CEDO a examinat multe situații în care apare problema protecției datelor, nu în ultimul rând cele privind interceptarea comunicărilor [1], diferite forme de supraveghere [2] și protecție împotriva stocării datelor cu caracter personal de către autoritățile publice [3]. Există principii și norme care se recomandă a fi respectate de către autoritățile publice și companii private implicate în prelucrarea datelor cu caracter personal. Este necesar ca utilizatorul să cunoască și să înțeleagă ce date ale sale se prelucrează și cum se prelucrează acestea, precum și dacă se pot lua măsuri în acest sens, spre exemplu, pentru a solicita corectarea sau ștergerea datelor. Conform Convenției 108, datele cu caracter personal trebuie să fie obținute și prelucrate în mod echitabil și legal și stocate pentru scopuri specifice și legitime. Acestea trebuie să fie adecvate, relevante și neexcesive în legătură cu scopurile pentru care sunt stocate, precise

și, dacă este cazul, actualizate permanent, păstrate în așa fel încât să permită identificarea persoanei ale cărei date personale sunt prelucrate și nu mai mult decât este necesar în scopul pentru care au fost stocate respectivele date [13, p. 39]. Un alt drept care contrabalansează dreptul la respectarea vieții private și la protecția datelor este libertatea artelor și a științei. CEDO consideră că libertatea artelor este protejată prin articolul 10 din Convenția CEDO [4]. În legătură cu știința, legea privind protecția datelor europene cunoaște valoarea specială a științei pentru societate. Prin urmare, restricțiile generale privind utilizarea datelor cu caracter personal sunt reduse. Convenția 108 permite reținerea datelor în scopuri de cercetare științifică după ce acestea nu mai sunt necesare pentru scopul inițial al colectării acestora. Mai mult, utilizarea ulterioară a datelor cu caracter personal în scopuri de cercetare științifică nu este considerată un scop incompatibil. Legea națională are misiunea de a elabora prevederi mai detaliate, inclusiv măsurile de protecție necesare, pentru a asigura concordanța dintre interesul pentru cercetarea științifică și dreptul la protecția datelor [20].

Protecția dreptului fundamental la proprietate trebuie să fie echilibrat cu protecția altor drepturi fundamentale, în special, cu dreptul la protecția datelor [5]. Au existat cazuri în care instituțiile de protecție a drepturilor de autor au solicitat furnizorilor de Internet să dezvăluie identitatea utilizatorilor de platforme de partajare a fișierelor pe Internet. Astfel de platforme permit deseori utilizatorilor de Internet să descarce gratuit titluri muzicale, chiar dacă acestea sunt protejate prin drepturi de autor [15]. Interceptarea corespondenței și a telecomunicațiilor reprezintă o atingere a dreptului la viața privată și este supusă condițiilor de la articolul 8, alineatul (2) din Convenția CEDO. Existența în sine a legislației care permite supravegherea telecomunicațiilor poate fi considerată o atingere a dreptului la viața privată [27].

CEDO a acceptat că o persoană poate pretinde a fi, în anumite condiții, victima unei încălcări ocazionate de simpla existență a măsurilor secrete sau a legislației care permite astfel de măsuri, fără a fi nevoie să pretindă că astfel de măsuri i-au fost de fapt aplicate acesteia. Mai mult, interceptarea trebuie să aibă un temei legal și să fie necesară într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică sau bunăstarea economică a țării pentru prevenirea dezordinii sau a faptelor penale, pentru protecția sănătății, a moralei, sau pentru protecția drepturilor și a libertăților altora, conform celor prevăzute la articolul 8 din Convenția CEDO. CEDO a dezvoltat principii generale cu trimitere specifică la cerințele pe care ar trebui să le îndeplinească legea, care prevede măsuri disimulate de supraveghere a corespondenței și a comunicațiilor de către autoritățile publice: predictibilitatea; garanții minime pentru exercitarea discreției de către autoritățile publice; supravegherea și verificarea de către autoritățile competente [27].

Referitor la sistemul interceptării secrete a comunicațiilor de telefonie mobilă, este relevant de reamintit concluzia CEDO prezentată în cauza Roman Zakharov c. Rusiei. Aceasta a afirmat că dispozițiile legale ruse care reglementează interceptarea comunicațiilor nu prevede garanții suficiente și eficiente împotriva caracterului arbitrar și a descoperit că există deficiențe în cadrul legal în următoarele domenii: (i) împrejurările în care autoritățile publice sunt împuternicite să recurgă la măsuri secrete de supraveghere, (ii) durata măsurilor de supraveghere secrete, (iii) procedurile pentru distrugerea și stocarea datelor interceptate, (iv) procedurile pentru autorizarea interceptării, (v) supravegherea interceptării, (vi) notificarea interceptării comunicațiilor și (vii) căile de atac disponibile [7]. Recomandarea CM/Rec(2010) prevede mai multe orientări cu privire la dreptul utilizatorilor de Internet de a consimți la utilizarea datelor cu caracter personal în scopul creării profilului și la dreptul de a-și retrage acest consimțământ.

Aceasta este înțeleasă ca incluzând o serie de tehnici de prelucrare automatizată a datelor, care constau în alocarea unui profil unei persoane pentru a lua decizii cu privire la persoana respectivă sau în scopul analizării sau predeterminării preferințelor personale, a comportamentelor și atitudinilor persoanei respective. Spre exemplu, datele cu caracter personal ale unui utilizator de Internet ar putea fi colectate și prelucrate în contextul interacțiunii acestuia cu o pagină web sau o aplicație ori în contextul activității de navigare pe Internet în timp și pe diferite pagini web (de exemplu, prin colectarea de informații despre conținutul și paginile vizitate, frecvența vizitelor, subiectul căutărilor, identificarea accesărilor).

Recomandarea CM/Rec(2014)6 prevede, de asemenea, că utilizatorii ar trebui să fie informați asupra faptului că, atunci când folosesc Internetul, datele lor cu caracter personal sunt prelucrate în mod regulat. Mai mult, utilizatorii nu ar trebui să fie supuși supravegherii generale sau măsurilor de interceptare. Viața lor privată ar trebui să fie respectată și la locul de muncă. Se recomandă ca autoritatea pentru protecția datelor să le acorde sprijin. Conform jurisprudenței CEDO cu privire la viața privată la locul de muncă, apelurile telefonice făcute de un angajat în incinta com-

paniei sunt acoperite de noțiunile de viață privată și corespondență. Mesajele electronice trimise de la locul de muncă, precum și informațiile care rezultă din monitorizarea utilizării personale a Internetului ar trebui să fie protejate prin articolul 8 din Convenția CEDO. În absența unui avertisment conform căruia acestea sunt supuse monitorizării, angajatul are așteptarea rezonabilă că viața sa privată este respectată în ceea ce privește apelurile telefonice, mesajele electronice și utilizarea Internetului la locul de muncă.

În cauza *Copland c. Regatului Unit*, problema monitorizării telefonului, a mesageriei electronice și a utilizării Internetului, Curtea a constatat că este irelevant ca datele deținute de colegiul unde a lucrat reclamanta să nu fie dezvăluite sau utilizate împotriva ei în procedura disciplinară sau alte proceduri. Curtea nu exclude faptul că monitorizarea utilizării de către un angajat a unui telefon, e-mail sau Internet la locul de muncă ar putea fi considerată „necesară într-o societate democratică, în anumite situații pentru urmărirea unui scop legitim”.

Obligația autorităților publice și a companiilor private de a respecta regulile și procedurile specifice la prelucrarea datelor cu caracter personal. Republica Moldova s-a angajat să pună în aplicare Convenția CEDO, Convenția 108, Protocolul Adițional [8] la Convenția 108 și Convenția de la Budapesta [12]. Dreptul la protecția datelor nu este recunoscut oficial ca un drept al omului în Constituția Moldovei. Cu toate acestea, acest drept este integrat în dreptul la respectarea vieții private și de familie consacrat prin articolul 28 din Constituție [10], care garantează dreptul la respectarea intimității și a vieții private și de familie, și prin articolul 30 care garantează confidențialitatea corespondenței.

Actul legislativ privind protecția datelor cu caracter personal [19], conform preambulului la acesta, stabilește cadrul legal necesar pentru aplicarea Directivei 95/46/CE [14], care a fost concepută pentru a fundamenta principiile privind dreptul la viața privată, care sunt deja cuprinse în Convenția 108, și să le extindă [20]. Totodată, a fost elaborat un proiect de lege pentru modificarea mai multor acte legislative, care reglementează protecția datelor cu caracter personal, inclusiv Legea nr. 133 din 8.7.2011, pentru a aborda mai bine provocările actuale, atât în sectorul public, cât și în cel privat. Prevederile care vor fi modificate se referă la domeniul de aplicare al actului legislativ, drepturile subiecților datelor cu caracter personal, consimțământul subiecților datelor cu caracter personal, competențele Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP), obligațiile controlorilor, inclusiv notificările de încălcare privind datele cu caracter personal, fluxul transfrontalier de date etc.

Principiile generale de protecție a datelor cu caracter personal, care rezultă din cadrul legal actual al UE și CoE, sunt reflectate în legea națională „cu privire la protecția datelor cu caracter personal” (articolul 4). În cadrul legal național actual nu sunt reglementate în mod formal principii noi care sunt abordate în Convenția 108 modernizată și Regulamentul general „cu privire la protecția datelor cu caracter personal” al UE, și anume principiul de luare în considerare a vieții private începând cu momentul conceperii. Cercetările efectuate ne permit să venim cu recomandarea ca utilizarea criptografiei să fie abordată și reglementată la nivel național. Se recomandă să se aibă în vedere măsuri de reducere la minim a efectelor negative ale utilizării criptografiei, în special cu privire la cercetarea infracțiunilor, fără a afecta utilizarea sa legitimă mai mult decât este strict necesar.

Rapoartele anuale ale CNPDCP privind progresele înregistrate pe anul 2014 cuprind sinteze de cauze privind principii de prelucrare ilegală a datelor cu caracter personal [6]. Se oferă exemple, după cum urmează:

1. Apariția incidentelor de securitate în legătură cu prelucrarea datelor cu caracter personal stocate în sisteme de înregistrare gestionate de un furnizor de servicii de Internet. Se are în vedere cazul cu scurgerea informațiilor cu accesibilitate redusă care reprezintă date despre clienți/angajați „StarNet Soluții” LLC. În urma controlului realizat de către CNPDCP la data de 27 februarie 2015, a fost stabilit că au fost afectate 153 000 de persoane. CNPDCP a emis o decizie de încetare a operațiunilor de prelucrare a datelor cu caracter personal pentru informațiile plasate spre acces public nerestricționat în spațiul Internet, iar Judecătoria Buiucani a emis o Rezoluție pentru aplicarea sancțiunii în această cauză.

2. Publicarea hotărârilor personalizate pe paginile web oficiale. În principal, este vorba de problema încălcării principiilor privind protecția datelor cu caracter personal prin publicarea de hotărâri judecătorești personalizate în sistemul de înregistrare creat pe portalul oficial www.csj.md.

3. Dezvăluirea informațiilor cu privire la prenumele și numele de familie ale fondatorilor societăților din Moldova. În speță, ar fi vorba de situația din 25 noiembrie 2015, prin care Judecătoria Buiucani a constatat că Î.S. „Camera Înregistrării de Stat” se face vinovată de comi-

terea contravențiilor prevăzute de articolul 74, alineat (1), alineat (2) și alineat (4) din Codul Contravențional al Republicii Moldova. CNPDCP a acuzat Î.S. „Camera Înregistrării de Stat” că a comis actul ilegal prevăzut la alineatul (4) din prezentul articol pentru dezvăluirea/comercializarea datelor cu caracter personal ale întreprinzătorilor către terțe părți, cu încălcarea articolelor 4, 5, 11, 12, 29 și 30 din Legea cu privire la protecția datelor cu caracter personal, a articolului 34, alineat (1) din Legea privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali și a articolului 7, alineat (2), litera (c) din Legea cu privire la accesul la informație.

Măsurile generale de supraveghere sau interceptare. În anul 2014, conform raportului „Drepturile Omului în Moldova” al Promolex, „...utilizarea tehnologiilor de supraveghere video de către persoane fizice, autorități publice și, în special, Ministerul Afacerilor Interne, a început cu monitorizarea traficului rutier...”. În acest sens, experții au constatat „...lipsa unui mecanism de control și a unui cadru legal adecvat pentru a permite ingerința în viața privată...” [25]. Totodată, unele persoane fizice s-au adresat CNPDCP, invocând o presupusă încălcare a dreptului la viața privată prin interceptarea ilegală a apelurilor telefonice pe o perioadă lungă de timp. În baza informațiilor furnizate de CNPDCP, datele lor cu caracter personal au fost prelucrate de reprezentanți ai organelor de aplicare a legii prin interceptarea ilegală a apelurilor telefonice și colectarea de informații de la furnizorii de servicii de comunicații electronice „Orange” S.A. și „Moldcell” S.A. Dat fiind faptul că autoritatea de supraveghere națională pentru protecția datelor cu caracter personal nu este autorizată să exercite controlul asupra legalității prelucrării datelor cu caracter personal în cursul investigațiilor speciale, având în vedere faptul că numai autoritățile indicate în mod specific în actul legislativ nr. 59 din 29.3.2012 privind activitatea specială de investigații și judecătorul de instrucție, conform Codului de Procedură Penală, au obligații în acest sens, CNPDCP nu a avut succes deși s-a lansat un proces de investigații, care a implicat Ministerul Justiției, Procuratura Generală, Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Afacerilor Interne, inclusiv operatorii de telefonie mobilă „Orange” S.A. și „Moldcell” S.A. CNPDCP a afirmat că operatorii de telefonie mobilă au refuzat să depună materialele și informațiile relevante, făcând trimitere la prevederile articolului 212 din Codul de Procedură Penală [6].

Prin urmare, cadrul legal național în acest domeniu ar trebui cât mai urgent să fie revizuit și armonizat cu convențiile și instrumentele CoE.

Respectarea vieții private la locul de muncă. Capitolul VI din Codul Muncii reglementează protecția datelor cu caracter personal. Cu toate acestea, ar trebui să fie dezvoltat și să fie implementat un mecanism eficient pentru aplicarea cadrului legal privind protecția datelor cu caracter personal în acest domeniu. În acest sens, recomandăm cu insistență să se aibă în vedere o evaluare prealabilă a practicilor și a cadrului legal actual.

În trecut, CNPDCP a constatat nerespectarea prevederilor Legii „cu privire la protecția datelor cu caracter personal” și a Hotărârii nr. 1123 din 14.10.2010 a Guvernului de către entitățile economice și Inspectoratul de Stat al Muncii [26, p. 69]. În aceste cazuri, CNPDCP a lansat un control pe baza unei plângeri depuse de un cetățean și a unei notificări privind o presupusă prelucrare ilegală a datelor cu caracter personal ale unor angajați.

Asistența acordată de Autoritatea de Protecție a Datelor. Autoritățile de protecție a datelor joacă un rol important în investigarea, intervenția, sensibilizarea sau, în alte situații, rezolvarea cazurilor de ingerință în prelucrarea datelor cu caracter personal. Fără a aduce atingere celor de mai sus, rolul principal al statului este de a asigura protecția datelor cu caracter personal în sfera mai amplă a obligației lor de a garanta dreptul la viața privată și de familie [27]. Actul legislativ „cu privire la protecția datelor cu caracter personal” prevede faptul că „...controlul asupra corespunderii prelucrării datelor cu caracter personal cerințelor prezentei legi se efectuează de Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, care acționează în condiții de imparțialitate și independență...” (art.19).

Instrucțiunile și deciziile cu caracter normativ sunt publicate pe portalul www.datepersonale.md [6].

Securitatea rețelei și a informațiilor. Strategia „Moldova Digitală 2020” [17] include măsuri privind securitatea informațiilor. Cu toate acestea, termenul pentru implementarea mai multor măsuri nu a fost respectat, ceea ce înseamnă că, în acest sens, cadrul juridic nu a fost adoptat, infrastructura esențială nu a fost definită, centrul CERT la nivel național nu a fost înființat, nu s-au desfășurat evenimente de dezvoltare a capacităților etc.

Suplimentar, la data de 29.10.2015, Guvernul a adoptat Programul național de securitate cibernetică a Moldovei pentru 2016-2020 prin Hotărârea nr. 811 [18].

Conform celor prevăzute de aceasta, conceptul securității cibernetice se bazează pe mai multe principii, inclusiv „protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”. Reprezentanții

MTIC au recunoscut faptul că acest program ar trebui să fie transformat într-o strategie națională și ar trebui să se adopte un plan de acțiune specific pentru adoptarea acestui document.

Generalizând cele menționate mai sus, formulăm cea mai importantă concluzie – necesitatea efectuării unor studii fundamentale privind domeniul protecției drepturilor omului pe internet.

Constatăm prefigurarea unei noi direcții de cercetare și abordări doctrinare.

Totodată, prezintă interes modul în care Republica Moldova a înțeles și aplică standardele protecției drepturilor omului pe internet – capitol care necesită atenție sporită atât din partea doctrinarilor, cât și a legiuitorului național.

BIBLIOGRAFIE

1. CEDO, Copland c. Regatului Unit, nr. 62617/00, 3 aprilie 2007.
2. CEDO, Uzun c. Germaniei, nr. 35623/05, 2 septembrie 2010.
3. CEDO, S. și Marper c. Regatului Unit, nr. 30562/04 și 30566/04, 4 decembrie 2008.
4. CEDO, Müller și alții c. Elveției, nr. 10737/84, 24 mai 1988.
5. CEDO, Ashby Donald și alții c. Franța, nr. 36769/08, 10 ianuarie 2013.
6. Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal. <http://www.datepersonale.md/md/general/>
7. Cererea Roman Zakharov c. Rusiei nr. 47143/06 [mhttp://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5246347-6510358](http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5246347-6510358)
8. CoE, Protocolul adițional la Convenția pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, cu privire la autoritățile de control și fluxul transfrontalier al datelor, STCE nr. 181, 2001.
9. Comentarii cu privire la Recomandarea CM/Rec(2014)6 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de internet.
10. Constituția Republicii Moldova adoptată la data de 29.07.1994.
11. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția Europeană a Drepturilor Omului). <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>
12. Convenția privind criminalitatea informatică, Budapesta, 23.XI.2001 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest_/7_conv_budapest_en.pdf
13. Demian Olga. Raport privind protecția drepturilor omului pe Internet. Ed. Consiliului Europei. Chișinău, 2015, 77 p.
14. Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date.
15. Handbook on European Data protection Law. European Union Agency for Fundamental Rights. Council of Europe, 2014, 204p. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_en.pdf
16. Horten Monica. Raport privind neutralitatea internetului în Republica Moldova. Ed. Consiliului Europei. Chișinău, 2016, 20 p.
17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 857 din 31.10.2013 cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.252-257 din 08.11.2013, art. 963.
18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 811 din 29.10.2015 cu privire la Programul național de securitate cibernetică a Republicii Moldova pentru anii 2016-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-310 din 13.11.2015, art. 905.
19. Legea Republicii Moldova nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175 din 14.10.2011, art. 492.
20. Manual privind legea europeană cu privire la protecția datelor. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_en.pdf
21. Moldova: Raport asupra drepturilor omului pe anul 2017. Chișinău, 2018. 41 p.
22. Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova. Ed. Oficiul Avocatului Poporului și Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR). Chișinău, 2016, 78 p.
23. Poalelungi Mihai. Obligațiile pozitive și negative ale statului prin prisma Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Teză de doctor habilitat în drept. Ed.ULIM. Chișinău, 2015, 324 p.
24. Poalelungi Mihai. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu asupra hotărâ-

rârilor Curții Europene a Drepturilor Omului versus Republica Moldova. Concluzii și recomandări. Ed. Consiliului Europei. Chișinău, 2017, 576 p.

25. PromoLex. http://www.promolex.md/upload/publications/en/doc_1444027212.pdf

26. Raportul anual al CNPDCP privind progresele înregistrate pentru anul 2014, p. 69. <http://datepersonale.md/file/Raport/raport2014en.pdf>

27. Recomandarea CM/Rec(2014)6 16/04/2014 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind Ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de internet. Adoptată de către Comitetul de Miniștri la 16 aprilie 2014 la cea de a 1197-a reuniune a miniștrilor adjuncți. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804d5b31

28. Recomandarea CM/Rec(2016)5[1] a Comitetului de Miniștri către statele membre privind libertatea pe Internet, adoptată la 13 aprilie 2016. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806415fa

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SERVICE OF ABANDONED CHILDREN

ADMINISTRAREA PUBLICĂ ÎN SERVICIUL COPILULUI ABANDONAT

Ion CARMEN,

*PhD student in the Doctoral School of Legal Sciences
and International Relations, University of European Studies of Moldova,
Research assistant, Danubius University Galati*

Lenuța GIURGEA,

*PhD student in the Doctoral School of Legal Sciences
and International Relations, University of European Studies of Moldova,
Research assistant, Danubius University Galati*

SUMMARY

Public authorities and institutions must understand the importance of active and real involvement of citizens in issues of common interest, thus they must have a much more responsible attitude towards their customers by addressing open communication, rethinking administrative procedures and recognizing the quality of public services. Law no. 52/2003 on decisional transparency in public administration establishes the minimum rules and procedures applicable to ensure decisional transparency within central and local public administration authorities, elected or appointed, as well as other public institutions that use public financial resources in the relations established between them with the citizens and their legally constituted associations.

Keywords: *authorities, public institutions, public administration, reforms, tutelary authority, Public Social Assistance Services, European Union, protection.*

Introduction. The guardianship authority is the body of the public administration having decision and action powers as protector and guardian of minors [art.158, 159].

As we well know, for children, whose parents are unknown, deceased, missing, the guardianship authority monitors children under legal guardianship decided by a court, evaluates families in cases of suspected abuse and sends to the court the cases of children at risk.

The assessment of the situation of children at risk is identified by the Public Social Assistance Services, which permanently monitors the observance of children's rights by providing prevention services for families at risk. It also makes recommendations to the City Hall regarding the protection measures cooperating with the General Directorate of Social Assistance and Child Protection.

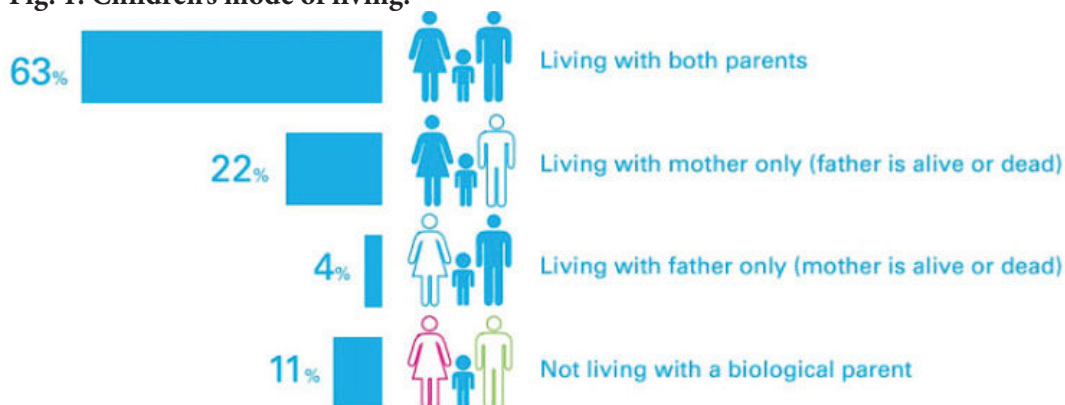
Representatives of NGOs, doctors, educational staff, local businessmen in collaboration with local social workers, provide help to families in need, who are at risk of separation by offering financial aid; they have all joined forces to solve social problems involving children and have initiated Community Advisory Councils.

Deficiencies of the child protection system. Key people in the field of child protection have frequently shown that the reforms implemented by the Romanian state meet only the criteria imposed by the European Union, creating difficulties, while responsibilities and inter-institutional cooperation is weak, motivated by huge workload, lack of reactive and proactive involvement, lack of financial resources, as well as inconsistencies and cases that cannot be covered by legislation.

What is the result of this? - The level of risk that families will lose their children and the child protection system will face an avalanche of children, who cross its threshold.

In the context of visa liberalization with European Union countries, socio-economic factors place the Republic of Moldova among the countries with low average level.

Fig. 1. Children's mode of living.



The Government of the Republic of Moldova could apply „special guardianship” for children, whose parents are abroad, as a special form of protection.

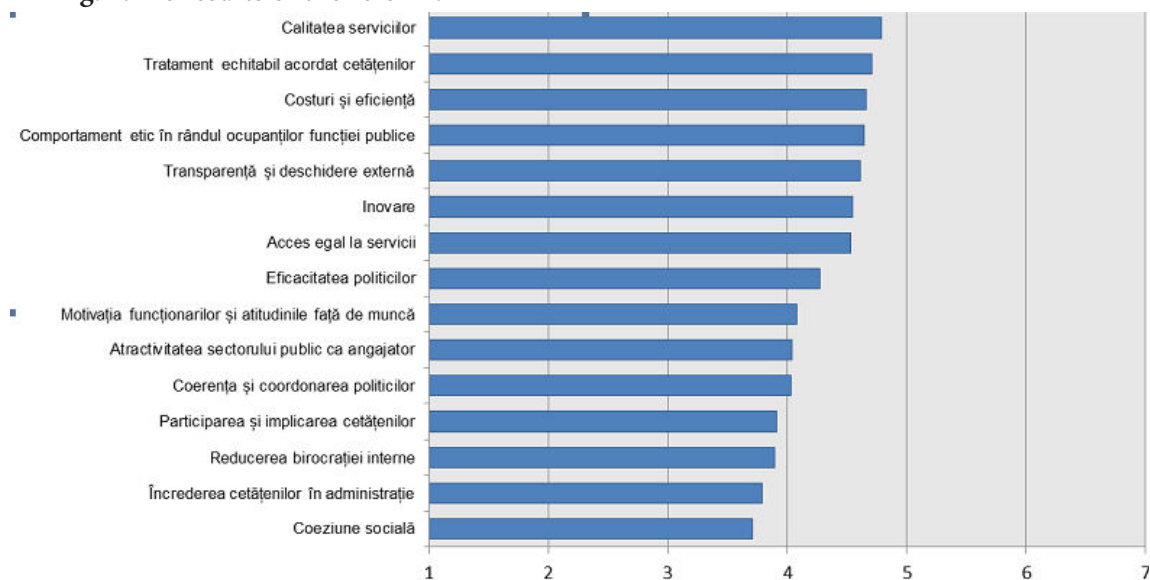
Thus, special guardianship will be able to clearly delimit the responsibilities of the parents, the designated guardian and the guardianship authority. Parents have an active role in their children's lives; they remain legal representatives while offering custody to another caregiver. Another form of protection besides „special guardianship” is that the guardianship authority be given the right of legal representation and responsibility towards children not included in the protection system. The entire responsibility for the child is borne by the guardian, while the legal representatives remain the parents or the parental authority.

Special attention should be paid to children, whose parents are abroad, children who are considered „without parental care” by the child protection system, responsible to ensure the protection of their rights. Poverty and migration are factors that contribute to the disintegration of the family and lead to an increase in the number of children deprived of parental care.

Public administration operates on the basis of organizational structures, influences social trust, sustainable economic prosperity and people's well-being.

EU countries have made great efforts to boost the performance of their administrations. The EU provides administrations with financial support, technical tools, technical assistance and analysis. In the last two decades of reforms, the institutions have become more transparent, their quality has improved, while increasing access to services.

Fig. 2. The results of the reform.



Variable developments are extremely difficult to analyze because there are few comparative analyzes between countries and their administrative organizations regarding experiences related

to reforms and their success. We are talking about the low levels of autonomy that political administrators face. Public institutions are rarely encouraged to learn from failures or to innovate. The rapidly installed pandemic affected the remuneration of employees and investments in vocational training in public administration. The main value of public organizations is their employees. With the increased automation and their aging, it is necessary to attract new employees. Effective strategies are needed to attract competent people. The image of the public administrations is completed with the image of the civil servant, altered lately by numerous negative appearances, with an inappropriate conduct to the body he is part of. All these contribute to the formation of some perceptions that can be changed with great difficulty.

Another major problem in some national systems is the recruitment based on clientelism. The absence of a meritocratic recruitment process in the public administration implicitly leads to corruption and undermines performance.

The existence of identified legislative gaps is an impediment to the child protection system; therefore the legislator must clearly regulate the scope, the limits of the powers of guardianships and those of guardians in relation to those of parents, when discussing the interests of the child and making child-related decisions.

The legislator could borrow some concepts from the legislation of other countries such as Italy, Switzerland, Great Britain, which distinguish two forms of guardianship: partial guardianship and total guardianship. The status of the legal representative and their area of competence in various situations of child vulnerability need to be clarified. A distinct concern is the form of protection of children whose parents are abroad. The existing provisions only laid the foundations for an identification and protection mechanism, which they did not develop to the extent that it could provide effective and guaranteed protection in all possible situations.

As far as our opinion is concerned, we appreciate the need to simplify the procedure for establishing guardianship, especially in the case of children, who remain in the care of the extended family as a result of their parents leaving abroad. The situation of children in foster care is uncertain.

The legal form of protection during the custody period is to be regulated, there are some situations in which the law is powerless to ensure effective protection for the child, we are talking about child victims of trafficking, sexually abused or exploited children, who are often represented in court by the abuser himself, if they are members of the family. Services should be created to include measures to prevent and to remedy high-risk situations that result in the removal of children from their families.

Services should be created to include prevention measures (financial aid, housing assistance, psychological and legal counseling, therapy, access to day center services) their lack is motivated by insufficient financial resources, lack of staff but also lack of interest within the local authorities, some of them remaining fragile and fragmented.

Services should be created that include prevention measures, as there are discrepancies in the quality of services due to the non-standardization of national child protection policies in all countries of the country. The lack of impartial professional leadership to lead the modernization process has prevented many legislative changes.

Completing the legal framework requires ethical rules strengthened by human resources policy and staff training measures.

Regarding the legislative violations, sanctioning mechanisms must be established.

Conclusions. All things considered, we expressly show that the public administration must be in the service of abandoned children. As holders of rights and not just objects of protection, children benefit from all human rights. Public administrations must be transparent and open, in order to allow its users to provide feedback on the quality of services provided, to contribute to the application of new ideas. The present research aimed at analyzing the public administration in the service of abandoned children in the context in which they are in a permanent change due to the increasing European legislation.

BIBLIOGRAPHY

1. Family Code, articles 158,159;
2. Stefan Cojocariu, "Child rights based analysis of children without parental care or at risk of losing parental care in Romania", Research and Social Intervention Magazine, Vol 24 (2009), pp. 41-71.
3. The code of conduct of the civil servant in the Public Administration.

4. European Commission „Quality of Public Administration - a set of tools for practitioners”, 2015.
5. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/thematic-factsheets/public-administration_ro
6. <https://www.unicef.org/moldova/media/841/file/Copii-ramasi-fara-ingrijire-parinteasca.pdf>

REPREZENTAREA SOCIALĂ A PERSOANELOR CU DIZABILITĂȚI. ASPECT COMPARATIV

SOCIAL REPRESENTATION OF PERSONS WITH DISABILITIES. COMPARATIVE ASPECT

*Diana Mihaela MALINCHE,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

*Nicolae ROMANDAȘ,
doctor, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Society began to perceive disability from a human rights perspective with the adoption of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in 2008 by the United Nations, thus providing people with disabilities the necessary support to recognize and enforce the universal human rights. The Convention thus forms the fundamental basis for the implementation of policies to combat discrimination against persons with disabilities at international level.

Keywords: *discrimination, people with disabilities, rights, equality, contravention, prevention.*

Introducere. Adoptarea Convenției privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități în anul 2008 de către Națiunile Unite a avut un impact semnificativ în schimbarea statutului juridic al persoanelor cu deficiențe. Mai exact, până la momentul adoptării convenției, persoanele cu handicap erau percepute, din perspectiva tradiționalistă și filantropică a ajutorării, drept persoane susținute din punct de vedere financiar prin intermediul ajutoarelor sociale convenite ca urmare a afecțiunilor medicale ce îi face incapabili de a duce un trai minim standardizat.

Cuprins. Prin intermediul prevederilor Convenției privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, societatea a început să perceapă dizabilitatea din punctul de vedere al drepturilor omului, acordându-le, astfel, persoanelor cu dizabilități suportul necesar pentru recunoașterea și impunerea respectării drepturilor universale ale omului. Mai mult decât atât, Convenția constituie bazele fundamentale de aplicare a politicilor de combatere a discriminării persoanelor cu deficiențe la nivel internațional. Prevederile acestei convenții au fost adoptate de toate țările-membre ale Uniunii Europene, inclusiv de statul român, prin intermediul Legii nr. 221/ 2010 și, nu în ultimul rând, de autoritățile din Republica Moldova prin menținerea de colaborări cu statele europene în vederea protecției drepturilor persoanelor cu dizabilități, precum și prin Legea nr. 166/ 2010.

Principalele drepturi promovate de Convenția privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități sunt:

- egalitate fără nicio formă de discriminare în fața legii (Art. 5);
- dreptul la viață, libertate și securitate personală (Art. 10, 14);
- recunoaștere în condiții de egalitate în fața legii (Art 12);
- dreptul de a nu fi exploatat și abuzat ca urmare a dizabilității (Art. 16);
- dreptul la integritate mentală și fizică (Art. 17);
- dreptul la libera expresie și opinie (Art. 21);
- dreptul la educație (Art. 24);
- dreptul la servicii de securitate și sănătate (Art. 25);
- dreptul la muncă (Art. 27).

Prin urmare, acestea sunt drepturile esențiale de referință în ceea ce privește politicile de combatere a discriminării și de protecție a drepturilor persoanelor cu dizabilități pe care cele două țări studiate le au în vedere. Observăm, așadar, că dreptul muncii persoanelor cu dizabilități, ce face obiectul studiului nostru, reprezintă unul dintre principalele drepturi garantate prin Convenția privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități. Statele-membre O.N.U promovează în mod activ egalitatea în drepturi a persoanelor cu dizabilități. Pentru îndeplinirea acestui scop, O.N.U

a adoptat la New York Legea nr. 221 din 11 noiembrie 2010 pentru ratificarea Convenției privind drepturile persoanelor cu dizabilități, această convenție fiind semnată și promulgată de statul român la data de 26 septembrie 2007.

Prin intermediul prezentei legi, statele-părți se obligă să respecte demnitatea umană, precum și drepturile egale cu caracter primordial inalienabil ale omului, ghidându-se în demersurile întreprinse după principiul libertății și dreptății omului, fără nicio formă de discriminare la nivel internațional și, implicit, național.

În Art. 27 al Legii nr. 221/ 2010 este recunoscută egalitatea de șanse privind integrarea pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități în raport cu populația fără dizabilități, precum și dreptul la asigurarea unui mijloc de trai prin prestarea unei activități neîngrădite pe piața muncii prin intermediul unui mediu de lucru accesibil și adaptat persoanelor cu deficiențe. Aceste măsuri sunt aplicate atât pentru persoanele cu dizabilități anterior angajării în activitatea profesională cât și persoanelor care dobândesc dizabilitatea în timpul exercitării sarcinilor de serviciu, sub forma unor accidente de muncă.

Pentru a confirma ipoteza mea, conținutul Legii nr. 221 relevă faptul că „Scopul prezentei convenții este de a promova, proteja și asigura exercitarea deplină și în condiții de egalitate a tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de către toate persoanele cu dizabilități și de a promova respectul pentru demnitatea lor intrinsecă. Persoanele cu dizabilități includ acele persoane care au deficiențe fizice, mentale, intelectuale sau senzoriale de durată, deficiențe care, în interacțiune cu diverse bariere, pot îngreuna participarea deplină și efectivă a persoanelor în societate, în condiții de egalitate cu ceilalți” [2, p. 2].

Orice formă de tratament nejustificat, care defavorizează o persoană ce face parte din categorii sociale defavorizate, precum persoane cu handicap, naționalități distincte, orientare sexuală diferită, religie distinctă, gen ș.a. constituie contravenție și este sancționată ca atare, potrivit Ordonanței nr. 137/ 2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, astfel:

Art. 5. Constituie contravenție, conform prezentei ordonanțe, condiționarea participării la o activitate economică a unei persoane ori a alegerii sau exercitării libere a unei profesii de apartenența sa la o anumită rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială, respectiv de convingerile, de sexul sau orientarea sexuală, de vârstă sau de apartenența sa la o categorie defavorizată.

Art. 6. Constituie contravenție, conform prezentei ordonanțe, discriminarea unei persoane pentru motivul că aparține unei anumite rase, naționalități, etnii, religii, categorii sociale sau unei categorii sociale defavorizate , într- un raport de muncă și protecție socială, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, manifestată în următoarele domenii:

- a) Încheierea, suspendarea, modificarea sau încetarea raportului de muncă;
- b) Stabilirea și modificarea atribuțiilor de serviciu, locului de muncă sau a salariului;
- c) Acordarea altor drepturi sociale decât cele reprezentând salariul;
- d) Formarea, perfecționarea, reconversia și promovarea profesională;
- e) Aplicarea măsurilor disciplinare;
- f) Dreptul de aderare la sindicat și accesul la facilitățile acordate de acesta;
- g) Orice alte condiții de prestare a muncii, potrivit legislației în vigoare.

Art. 7. (1) Constituie contravenție, conform prezentei ordonanțe, refuzul unei persoane fizice sau juridice de a angaja în muncă o persoană pentru motivul că aceasta aparține unei anumite ... categorii sociale sau unei categorii defavorizate ... cu excepția cazurilor prevăzute de lege; (2) Constituie contravenție, conform prezentei ordonanțe, condiționarea ocupării unui post prin anunț sau concurs, lansat de angajator ori de reprezentantul acestuia, de apartenență la o anumită ... categorie socială sau la o categorie defavorizată ...; (3) Persoanele fizice și juridice cu atribuții în medierea și repartizarea în muncă vor aplica un tratament egal tuturor celor aflați în căutarea unui loc de muncă, vor asigura tuturor persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă accesul liber și egal la consultarea cererii și ofertei de pe piața muncii, la consultanță cu privire la posibilitățile de ocupare a unui loc de muncă și de obținere a unei calificări și vor refuza sprijinirea cererilor discriminatorii ale angajaților” [3, p. 3].

Urmare a formelor de discriminare suferite, persoana care se consideră a fi discriminată are posibilitatea de a formula o cerere scrisă, însoțită de probe care să certifice discriminarea la solicitarea instanței către instanța de judecată locală cu scopul de a primi despăgubiri și de a fi restabilite situația și statutul socio-profesional în care se afla înainte de a fi victimă a discriminării.

Important de menționat în această situație este faptul că cererea poate fi înaintată către instanța de judecată în termen de până la 3 ani de la data la care fapta de discriminare a fost săvârșită.

Prin urmare, unul din scopurile comune ale țărilor europene îl reprezintă promovarea egali-

tății în drepturi a tuturor oamenilor, indiferent de condiția socială, astfel că țările-membre UE, și nu numai acestea, adoptă politici actualizate de eliminare a tuturor formelor de discriminare cu scopul de omogenizare și egalizare a discrepanțelor dintre categoriile sociale existente în societate.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Națiunilor Unite privind Drepturile Persoanelor cu dizabilități, 2007.
2. Legea nr. 221 din 11 noiembrie 2010 pentru ratificarea Convenției privind drepturile persoanelor cu dizabilități, adoptată la New York de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 13 decembrie 2006, deschisă spre semnare la 30 martie 2007 și semnată de România la 26 septembrie 2007.
3. Ordonanța nr. 137/ 2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, 2000.

SOCIAL CAPITAL OF THE TERRITORIAL COMMUNITY AS AN UNFIT TO INCREASE ITS CAPACITY

CAPITALUL SOCIAL AL COMUNITĂȚII TERITORIALE CA UN INAPT DE A-ȘI MĂRI CAPACITATEA

*Alexander STEPANENKO,
PhD student, Odessa Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine*

SUMMARY

Social capital of the territorial community is considered in the context of increasing the capacity of the territorial community. The essence and content of the concept of "social capital of the territorial community" are determined from the positions of the system methodology. The institutionalization of the concept of the capacity of territorial communities in Ukraine is indicated in regulatory acts. A number of factors, influencing the development of social capital of the territorial community in the context of strengthening its capacity, are offered

Keywords: *social capital, territorial community, local government, capacity of the territorial community, social capital of the territorial community, local self-government.*

In recent years, the problem of the formation and development of social capital of territorial communities has significantly expanded the sphere and horizons of its institutionalization in the system of public administration in Ukraine. The urgency of the study is created by the needs of the substantiation the and methodology for the development of social capital at the level of territorial community, as well as the needs of the practitioners of public administration and local self-government (decentralization of power, the creation of capable territorial communities, consolidation of administrative districts, etc.).

In accordance with the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", the definition of the concept of "territorial community" is understood as a set of inhabitants, united by a permanent residence within the village, towns, which are independent administrative-territorial units, or a voluntary union of inhabitants of several villages with a single administrative center [1, 2]. Revealing the essence of the concept of "capabilities" of territorial communities, is about their ability to independently or through relevant local self-government bodies to provide an appropriate level of service, in particular in the field of education, culture, health, social protection, housing and communal services - taking into account the staff, resources, financial support and development of the infrastructure of the corresponding administrative-territorial unit. This means that the existing infrastructure, personnel and financial capabilities of the newly created administrative-territorial unit allow them to perform the powers defined by the Law and the Budget Code for the city of regional significance [3-5].

It should be noted that in the context of former theoretical developments, endogenous factors for the formation and development of social capital in economic and socio-psychological spheres were primarily studied. Considering the territorial community as a dynamic self-developmental social system, we believe that in order to study the problem of social capital at the level of the territorial community, it is necessary to take into account both endogenous and exogenous factors (political, socio-economic, ecological, etc.) [6].

The problem of the formation and development of social capital is currently multifactorial, disclosed by representatives of various sciences, first of all, in the economic, socio-psychological sphere. The study of the problem of social capital of the territorial community is complicated as are the multifaceted approaches to the definition of the essence and content of the concept of "social capital of the territorial community", as well as the lack of a single concept regarding the nature of the "social capital of the territorial community" and the mechanisms for its development and use in the field of public administration. The review of scientific literature allows us to

establish that for the first time the definition of the category „social capital” can be found in L. Henifen [7]. The author relates the definition of the essence of the concept of „social capital” to the mechanisms of interaction within the framework of the family, which helps to satisfy social needs not only at the level of the family, but also at community level. The problem of social capital was studied by such scientists as: U. Baker, P. Burdie, M. Dakli, D. Jacobs, R. Iglhart, K. Carver, G. Lowry, A. Portes, J. Techman, F. Fukuyama and many others researchers.

It should be noted that the social capital, as well as other forms of capital of the territorial community, helps to achieve those objectives of community development, which, in its absence, are not achievable. First of all, the welfare of the territorial community, in our opinion, correlates with its self-sufficiency. Considering the territorial community from the positions of the system methodology, it can be noted that the social capital of the territorial community acts as one of the system-forming factors of the self-sufficient territorial community.

Therefore, we associate the development of social capital of the territorial community with an increase in the community capacity. The logic of budgetary and sectorial decentralization leads to awareness of the importance of building social and economic relations, which ensure the effective implementation of the development of the community resources, and on the basis of this - enhance its ability to ensure the growing quality of life of its inhabitants.

From practical aspect, it is a purposeful development at the local level of an integrated institutional environment, which actively promotes the business of community, inflow of investments, the implementation of human capital. Consequently, we consider the following factors that promote the development of social capital:

- diversification of the community economy, which allows flexibly to determine the wide range of available resources;
- maximum simplification of processes related to the creation of new enterprises and jobs;
- the priority of the development of those sectors that create network connections only at the level of the territorial community, as well as with the external environment;
- developmental stability: prevention of resource depletion, optimal combination of community competitiveness, environmental and social infrastructure;
- integration: development of interconnections and cooperation between territories, sectors, social groups, etc.;
- avoiding risks of reduction of openness to cooperative interaction - both at inter-municipal, interregional, and global levels;
- the presence of positive trends that improve the quality of human capital: productivity, level of qualification, age structure, etc.

Therefore, it becomes important to coordinate the investments in social infrastructure with investments in human resources and innovation.

Creating a social capital development environment is an effective tool for competitions, for attracting external investments and, which is much more important, it contributes to increasing the capacity of the territorial community.

BIBLIOGRAPHY

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв., 1996 р. <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Про місцеве самоврядування: закон України від 21 травня 1997, № 280, із змінами. <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад, закон України від 5 лют., 2015 р. № 157-VIII, зі змінами та доп. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Методика формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р., № 214. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
5. Про співробітництво територіальних громад: закон України від 17 червн. 2014 р., № 1508-VII. <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Kornai J. Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development. *Economie Appliquee*, 1993, vol. 46, no 2, p. 181-227.
7. Hanifan, L. J. The Difficulties of Consolidation. *The Consolidated Rural School*. L. W. Rapener. New York, Charles Scribner's Sons, 1920, p. 475-496.

CONSIDERAȚII GENERALE CU PRIVIRE LA ROLUL INSTITUȚIILOR SUPREME DE AUDIT ÎN CONSOLIDAREA STATULUI DE DREPT. RESPECTAREA PRINCIPIULUI LEGALITĂȚII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

GENERAL CONSIDERATIONS REGARDING THE ROLE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS IN STRENGTHENING THE RULE OF LAW. COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

*Adriana Alina SPATARIU,
doctorand, Facultatea de Administrație Publică,
Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București*

SUMMARY

The article argues that the supreme audit institution, an independent entity at national level, whose external audit role is established by the Constitution, is traditionally recognized for verifying budgetary expenditures, in order to identify deviations from the principles of legality, efficiency, effectiveness and economy in the management of public funds. The principle of legality, based on which the public administration authorities and institutions have the obligation to act in compliance with the legal provisions in force, determines those responsible for public sector governance to fulfill their responsibilities correctly. The paper provides an overview of the involvement of the supreme audit institution in finding the reflection of the principle of legality in reporting the financial performance of public administration.

Keywords: *supreme audit institution, public administration, principle of legality, responsibility, efficiency, effectiveness, economy.*

Instituțiile supreme de audit, prin însăși constituirea și funcționarea lor ca entități independente, a căror competențe sunt consacrate, la nivel național, prin legea fundamentală, sunt parte a sistemului instituit să garanteze respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor și exercitarea puterii în statul de drept. Definit ca o valoare fundamentală, alături de democrație, demnitate umană, egalitate, libertăți și drepturi ale omului, statul de drept reprezintă o construcție pe care se întemeiază însăși Uniunea Europeană, proclamată prin articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) [1]. În literatura de specialitate, valoarea noțiunii de stat de drept, precum și utilizările acesteia, într-o abordare contemporană, este văzută din "perspectivă analitică, critică și evaluativă" [2], fiind o preocupare continuă, atât din partea juriștilor și filosofilor în drept, cât și a specialiștilor în domeniul politicilor.

Statul de drept este reprezentat de un sistem juridic, care are la bază supremația legii, fiind instituit să garanteze funcționarea unui mediu de exercitare a puterii, pe baza separației și echilibrului puterilor în stat. Într-un stat de drept, puterea se naște și exaltă de la popor, aparținând acestuia. Exercitarea puterii este încredințată statului, de către popor în calitate de titular al acestei puteri, reprezentat de colectivitățile locale și de cetățeni. Dimensiunea tehnică a puterii statului este asigurată de către administrația publică, care reprezintă "o activitate strâns legată de puterea executivă" [3]. În doctrina tradițională franceză, administrația publică este definită "ca acțiune a puterii executive prin procedee de putere publică" [3].

Noțiunea de administrație publică "este susceptibilă a căpăta două sensuri: unul material și altul formal" [3]. În sens material, administrația publică reprezintă o "activitate de organizare a executării și de executare în cocret a legii, realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație" [3]. În sens formal, administrația publică poate fi percepută ca "un sistem de organe, cuprinzând diverse structuri administrative, care realizează activitatea de

organizare a executării și de executare în concret a legii” [3]. Unii autori definesc, în mod similar, un sens organic al administrației publice, fiind înțeleasă ca ”ansamblu de organe administrative prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau în limitele legii se prestează servicii publice” [4].

Administrația publică este văzută ca o ”activitate ce se realizează în regim de putere publică, prin intermediul prerogativelor constituționale sau legale ce fac să prevaleze interesul public” [5]. În arhitectura constituțională, ”atribuirea sarcinilor de acțiune și proiectare către administrație, prin legile parlamentare, reprezintă bază indispensabilă a legitimării acțiunii administrative” [6].

Activitatea administrației publice, având drept scop asigurarea interesului public, se realizează prin actul administrativ ca și ”manifestare neechivocă de voință a autorității publice, prin care se urmărește producerea de efecte juridice în baza atributului de putere publică, în limitele legii” [7]. Doctrina consideră faptul că, ”în conținutul complex al administrației se cuprind imperativele: a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona, a controla” [3].

Noțiunea de administrație publică este consfințită prin legea fundamentală a Republicii Moldova [8], precum și a României [9]. Administrația publică, investită cu puterea de a administra treburile publice, ”este guvernată de principii” [4], care sunt consacrate la nivel legislativ. Principiile administrației publice sunt ”fundamentul pe care se bazează activitatea tuturor subiectelor administrației publice” [10]. În abordarea doctrinară a dreptului administrativ și în literatura de specialitate, unul dintre principiile care guvernează administrația publică este principiul legalității, ”în baza căruia autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare” [11].

Supremația legii în statul de drept, conduce la înțelegerea faptului că, ”nicio activitate administrativă, a unei autorități publice, indiferent dacă este împovăratore sau benefică, nu poate să contravină normelor legale [6], ceea ce determină administrația ”să aplice legea (cerința aplicării) și să nu se abată de la lege (interzicerea abaterii), adică să nu acționeze împotriva legii” [6].

Instituțiile supreme de audit au competențe în verificarea legalității în ceea ce privește administrarea patrimoniului public și privat al statului și al autorităților administrației publice, dar și în constituirea, utilizarea și gestionarea resurselor publice., conform destinațiilor stabilite. Instituțiile supreme de audit constată reflectarea principiului legalității în raportarea performanței financiare a autorităților și instituțiilor administrației publice. Auditul public extern este considerat ”o parte indispensabilă a unui sistem de reglementare” [12], având rolul de a ”depista abaterile de la standardele acceptate și încălcările principiilor legalității, eficienței, eficacității și economicității gestiunii financiare” [12].

Activitatea instituțiilor supreme de audit, concretizată în acțiuni de control (audit de conformitate), audit financiar sau audit al performanței are în vedere o problemată complexă, analizând relații instituționale, profesionale și disciplinare, sisteme implementate, precum și respectarea cadrului legal aplicabil domeniilor specifice activității autorităților și instituțiilor administrației publice.

Auditul public extern este mijlocul prin care, în mod independent, se constată dacă, prin activitatea de organizare a exercitării legii și de exercitare în mod concret a acesteia, de către autoritățile și instituțiile administrației publice, se respectă principiile legalității, regularității, eficienței, eficacității și economicității, în acțiunile de prevedere, administrare, conducere, coordonare și control, efectuate în limita competențelor stabilite prin lege. Prin acțiunile de audit public extern se dorește obținerea unei asigurări rezonabile asupra conformității cu legalitatea, a acțiunilor întreprinse și activităților desfășurate de către entitățile publice, în exercitarea competențelor pentru ducerea la îndeplinire a legii sau prestarea serviciilor publice în limitele legii. În acest context, prin activitatea de audit se realizează o responsabilizare a decidenților la nivelul administrației publice, auditul extern reprezentând ”un mijloc eficient prin care guvernul este responsabil pentru politicile sale fiscale și de cheltuieli și pentru punerea lor în aplicare” [13].

Întrebarea de cercetare este legată de eficiența activității de audit public extern asupra modului de respectare a principiului legalității în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice. Care este impactul asupra activității entităților administrației publice, urmare constatării abaterilor de la legalitate, respectiv valorificării rapoartelor de audit public extern?

Lucrarea de față a avut în vedere analiza datelor și informațiilor cuprinse în rapoartele de activitate anuale, precum și cele evidențiate în rapoartele publice ale instituțiilor supreme de audit din România și Republica Moldova, cu privire la activitatea specifică acestora. În mod special, cercetarea a avut în vedere obiectivele generale ale auditului financiar, prin care se urmărește dacă, situațiile financiare întocmite de entitățile publice sunt în conformitate cu cadrul de raportare

financiară aplicabil la nivel național și oferă o imagine fidelă a poziției financiare și a performanței activității desfășurate, respectiv reflectarea principiilor legalității și regularității, precum și modul de administrare a patrimoniului public și privat al statului. De asemenea, au fost analizate datele și informațiile evidențiate în rapoartele instituțiilor supreme de audit, cu privire la obiective specifice auditul de conformitate, ”prin care se verifică și se urmărește modul de respectare a legii privind constituirea, administrarea și utilizarea fondurilor publice” [14].

În anul 2020, Curtea de Conturi a României a efectuat ”1.546 de misiuni de audit financiar și 1.425 de misiuni de audit de conformitate” [14]. Activitatea de audit de conformitate s-a desfășurat în baza unor tematici specifice cu privire la controlul legalității utilizării fondurilor publice și administrării patrimoniului. Concluziile rapoartelor evidențiază ”o îmbunătățire a activității entităților publice urmare recomandărilor formulate de auditorii publici externi” [14], însă misiunile de audit au identificat o serie de cazuri de nerespectare a reglementărilor legale, constatându-se ”abateri care au condus fie la nestabilirea, neurmărirea și neîncasarea unor venituri bugetare, fie la producerea unor prejudicii ori la denaturarea unor date și informații din situațiile financiare” (750,40 mil. lei - venituri suplimentare, 595,50 mil. lei – prejudicii, 77.424,40 mil. lei – abateri financiar-contabile) [14].

Din cele ”17.666 de cazuri de abateri, nereguli și/sau erori” [14], de la legalitate și regularitate, identificate în anul 2020, cele mai multe, respectiv un număr de 6.660 cazuri [14], au fost constatate pentru nerespectarea prevederilor legale privind calitatea gestiunii economico-financiare, urmate de un număr de 4.188 cazuri [14], pentru nerespectarea prevederilor cu privire la exactitatea și realitatea datelor reflectate în situațiile financiare ale autorităților și instituțiilor administrației publice. Urmare acțiunilor de audit financiar asupra conturilor anuale de execuție a bugetelor publice, efectuate în anul 2020, de către instituția supremă de audit din România, au fost exprimate opinii de audit contrare în procent de 67,6% [14], în timp ce din totalul opiniilor exprimate, doar ”5,6% sunt opinii nemodificate” [14].

Raportul anual asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public pe anul 2019 [12], realizat de Curtea de Conturi a Republicii Moldova, evidențiază realizarea unui număr de ”20 misiuni de audit ale rapoartelor/situațiilor financiare, 17 misiuni de audit al conformității, 8 misiuni de audit de performanță și 4 misiuni de follow-up” [12]. Domeniile auditate, în perioada septembrie 2019 - septembrie 2020, au avut în vedere ”formarea și utilizarea resurselor bugetului public național” [12], precum și alte obiective specifice domeniilor ”privatizarea bunurilor, achizițiile publice (...), tehnologiile informaționale, funcționalitatea sistemelor de management financiar, etc.” [12].

Urmare desfășurării acțiunilor de audit public extern, au fost identificat și constatate ”multiple probleme, nereguli și disfuncționalități sistemice în procesul de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare și patrimoniale ale statului” [12]. Rezultatul misiunilor de audit s-a concretizat în exprimarea unui număr de ”20 de opinii asupra rapoartelor financiare” [12], respectiv s-au formulat ”29 de concluzii aferente conformității și/sau performanței gestionării fondurilor publice, inclusiv a patrimoniului public” [12]. Din totalul opiniilor exprimate, urmare acțiunilor de audit extern efectuate de către Curtea de Conturi a Republicii Moldova, un număr de ”4 opinii au fost nemodificate, iar 16 – modificate, inclusiv: 14 opinii cu rezerve și 2 opinii contrare” [12]. Concluziile rapoartelor indică un ”impact financiar al abaterilor și neregulilor cu privire la rapoartele financiare ale ministerelor ce totalizează suma de 7.904,0 mil. lei” [12].

În procesul de valorificare a rapoartelor de audit public extern s-a urmărit respectarea reglementărilor legale, interpretarea și aplicarea corespunzătoare a normelor juridice, dar și ”îmbunătățirea și promovarea unei culturi a calității managementului entităților publice” [14]. Impactul implementării măsurilor dispuse, urmare acțiunilor de audit public extern, asupra activității entităților auditate, rezultă din concluziile înscrise în rapoartele de follow-up întocmite în anul 2020, sintetizate în rapoartele de activitate anuale, și relevă ”o serie de aspecte pozitive” [14], cu efect asupra activității entităților publice, dar și ”proponeri de amendare a cadrului legal și de reglementare” [14], care guvernează activitatea entităților auditate.

Concluziile cercetării realizate subliniază faptul că, deficiențele constatate prin acțiunilor de audit public extern sunt cauzate, în mare măsură, de nerespectarea principiului legalității în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice. Prin exercitarea controlului asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public, instituțiile supreme de audit contribuie ”la consolidarea bunei gestiuni a fondurilor publice și la promovarea responsabilității manageriale în cadrul entităților publice” [12]. Activitatea de audit public extern are un rol determinant asupra modului de respectare a principiului legalității

în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice, contribuind la consolidarea structurilor administrative și a raporturilor interinstituționale, între entitățile cărora le-au fost atribuite competențe și care exercită funcțiunile statului.

Eficiența activității de audit extern poate fi evaluată în raport cu impactul asupra activității entităților administrației publice, urmare constatării abaterilor de la legalitate, respectiv valorificării rapoartelor de audit public extern. Eficientizarea activității de audit public extern este un proces continuu, care are drept scop îmbunătățirea performanței instituționale, respectiv crearea contextului optim pentru respectarea și exercitarea drepturilor cetățenilor în relația lor cu autoritățile și instituțiile administrației publice, fundament al statului de drept.

BIBLIOGRAFIE

1. „Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată)”, p. 17.
2. P. Costa, „The Rule of Law: A Historical Introduction”, în *The Rule of Law History, Theory and Criticism*, P. Costa și D. Zolo, Ed. Dordrecht: Springer Netherlands, 2007, p. 73.
3. E. Bălan, *Domeniul administrativ*. Lumina Lex, 1998.
4. D.-C. Măță, „Drept administrativ”, vol. I, p. 10, 2016.
5. D. A. Tofan, „Drept administrativ”, *Rev. Drept Public*, p. 19, 2014.
6. T. von Danwitz, Ed., „Rechtsvergleichende Grundlegung – Institutionen und Systemstrukturen der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen”, în *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin, Heidelberg: Springer, 2008, pp. 11–12.
7. S. Goriuc și A. Crasnobaev, „Contractul administrativ asimilat actelor administrative în contenciosul administrativ”, *Adm. Publică*, vol. 97, nr. 1, pp. 56–61, 2018.
8. L. S. Constituția, „Constituția Republicii Moldova”, Constituția Republicii Mold. adopt. pe 290794 Monit. Of. Nr. 1 12.08.1994.
9. „CONSTITUTIA ROMÂNIEI”, 2021. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339> accesat la 19.11.2020).
10. A. G. Solomakha, „Current status and prospects of implementation of European public administration principles in Ukraine”, pp. 458–459, 2018, Data accesării: nov. 24, 2020. <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/37708>. 9
11. „ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ nr.57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ”. http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act?id=159134 (accesat la 23.11.2020).
12. „Curtea de Conturi a Republicii Moldova, Rapoarte anuale”, 2021. <http://www.ccrm.md/rapoarte-anuale-1-20> (accesat la 07.04.2021).
13. I. Iacub, „AUDITUL PUBLIC EXTERN - FORMĂ DE CONTROL INDEPENDENT DIN NUMELE SOCIETĂȚII ASUPRA ACTIVITĂȚII STATULUI DE ADMINISTRARE A RESURSELOR PUBLICE”, p. 8, 2011.
14. „CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI, Publicații”, Curtea de Conturi a României, 2021. <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatiit.aspx> (accesat la 11.04.2021).

CADASTRUL GENERAL - GARANTUL DREPTULUI DE PROPRIETATE

GENERAL CADASTRE - GUARANTEE OF THE PROPERTY RIGHT

Gabriela MANEA,
doctorand, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București

SUMMARY

In Romania, the property right is guaranteed and protected by the Constitution. According to the provisions of art. 17 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, it is an economic right and a fundamental human right. The cadastre represents the tool and database of the modern legal system. In this article I intended to present the current situation regarding the protection and observance of the property right, a fundamental human right. The cadastre and the land book are the instruments with the help of which the property right is protected and guaranteed. The investigation tool was a mix of thorough technical and chronological documentation, qualitative and logical research. The objective of the cadastre and real estate advertising is to prevent and solve the problems related to the establishment of the property right, its defense before the state institutions and third parties, being a fair arbitrator.

Keywords: property right, land book, human rights, cadastre.

Noțiunea de proprietate, este definită în Codul Civil [9] ca fiind „dreptul ce are cineva, de a se bucura și de a dispune de un lucru, exclusiv și absolut, însă în limitele prevăzute de lege”. Dreptul de proprietate este acel drept subiectiv care dă expresia aproprierii unui bun, drept care permite titularului să posede, să folosească și să dispună de acel lucru, în putere proprie și în interes propriu, în cadrul și cu respectarea legislație existente [4, p. 31]. Sub aspectul economic, dreptul de proprietate reprezintă dreptul de apropiere a unor bunuri, corporale sau incorporeale, în conținutul său cuprinde atributele posesiei, folosinței și dispoziției și aceste atribute sunt exercitate de proprietar prin puterea și în interesul său propriu [5, p. 31]. Pentru a dispune de dreptul de proprietate asupra unui imobil, pentru a fi recunoscut și opozabil [17, art. 25] în fața terților [15], acesta trebuie să fie cadastrat, luat în evidență și intabulat (înscris în cartea funciară) [6, p.29]. Publicitatea imobiliară este cea care are drept obiect asigurarea unor raporturi normale între persoanele fizice, juridice și instituțiile publice, legate de circulația bunurilor imobiliare [18].

Instrumentul de bază în acest proces complex îl reprezintă cadastrul general, susținut evident de administrația publică, prin intermediul Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară, care are în subordine oficiile teritoriale, ca unități lucrative în fiecare județ. Cadastru reprezintă un ansamblu de măsuri și lucrări dar și o instituție, deoarece de-a lungul timpului a contribuit la înlăturarea prejudecăților dar și a nedreptăților cu privire la protejarea și dovedirea drepturilor de proprietate. Prin urmare, „drepturile nu sunt făcute doar pentru a exista”, „ele trebuie să fie recunoscute și puse în valoare de instituțiile competente”, respectând principiul legalității, „fundamentul dreptului administrativ al oricărei țări” [3, pp. 30-31].

Prin administrația publică se realizează funcția executivă a statului, întrucât ea are ca sarcină organizarea executării și executarea în concret a legilor. Administrația publică cuprinde organele administrației publice centrale și serviciile lor descentralizate, precum și organele administrației locale. Toate aceste autorități publice își desfășoară activitatea sub conducerea generală a Guvernului, care este șeful puterii executive [16, p. 19]. Pentru a defini administrația publică ne raportăm la delimitarea a trei noțiuni: putere publică, autoritatea care exercită puterea publică și competența autorității [21, pp. 113-115]. Administrația publică, trebuie să se întemeieze pe lege, să se identifice cu noțiunea de drept, fiind real un punct de referință în aprecierea acesteia, trebuie să se supună rigorilor principiului legalității, atât din punctul de vedere al laturii ei materiale cât și al celei formale, este cea în care pentru a fi ideală, competențele cu care a fost investită sunt exe-

cutate cu bună-credință. Scopul administrației publice este cel de a asigura realizarea interesului general public, exprimat de voința suverană a poporului transpusă în lege. [1, p.3-6] Administrația publică trebuie să își desfășoare activitatea având la bază principiile statului de drept, principiul legalității fiind cel mai important dintre ele. Actul administrativ reprezintă instrumentul prin care administrația publică își realizează misiunea. În realizarea misiunii sale, administrația publică trebuie să susțină și să găsească soluții pentru un domeniu de importanță strategică cum este cadastrul, având la bază principiile generale ale administrației publice: a) principiul legalității; b) principiul egalității; c) principiul transparenței; d) principiul proporționalității; e) principiul satisfacerii interesului public; f) principiul imparțialității; g) principiul continuității; h) principiul adaptabilității.

Scopul oricărei norme de drept este preveniunea, iar pentru a putea prevenii și a asigura securitatea juridică a drepturilor patrimoniale, trebuie să se asigure ocrotirea juridică a drepturilor patrimoniale din punct de vedere static și să se asigure operațiunile juridice viitoare prin care se pot dobândi drepturi patrimoniale prin securitatea juridică dinamică, asigurate și ocrotite prin intermediul cadastrului [2, p. 26].

Prevederile art. 1 din Legea nr. 7/1996[13] a cadastrului și publicității imobiliare, republicată, definește cadastrul general ca reprezentând sistemul unitar și obligatoriu de evidență tehnică, economică și juridică prin care se realizează identificarea, descrierea pe hărți topografice și planuri cadastrale a tuturor terenurilor, precum și a celorlalte bunuri imobile de pe întreg teritoriul țării, indiferent de destinația lor și de proprietar. Entitățile de bază ale acestui sistem sunt: parcela, construcția și proprietarul. Prin imobil se înțelege parcela de teren, cu sau fără construcții. Prin evidența cadastrală se instituie raporturi reale și corecte între cele două părți interesate și anume statul prin instituțiile abilitate, respectiv cetățeanul, iar datele juridice, economice și tehnice sunt obținute printr-o acțiune corelativă a disciplinelor: măsurători terestre, pedologia, dreptul civil și evaluarea economică, a căror aplicare se numește cadastru. Finalitatea sistemului de evidență al cadastrului general o reprezintă înscrierea în registrul de publicitate imobiliară.

Obiectul cadastrului general îl constituie fondul funciar al țării, definit de Legea nr.18/1991[14] astfel: „terenurile de orice fel, indiferent de destinație, de titlul pe baza căruia sunt deținute sau de domeniul public sau privat din care fac parte, constituie fondul funciar al României”. Cadastrul general urmărește în esență, realizarea planurilor și a registrelor cadastrale, precum și evaluarea terenurilor și construcțiilor. Cadastrul reprezintă componenta tehnică a sistemului integrat prin care se realizează evidența imobilelor situate pe întreg teritoriul României, prin planul cadastral, indiferent de destinația terenurilor sau construcțiilor ori de calitatea titularilor drepturilor reale sau a posesorilor. Evidența imobilelor se realizează prin identificarea, măsurarea, descrierea și atribuirea numerelor cadastrale” [7, p. 167].

Sistemul cadastral de evidență trebuie să fie: a) organizat și executat pe Unități Administrativ-Teritoriale, în concordanță cu principiile instrumentelor sale de lucru; b) integral și obligatoriu, respectiv să urmărească și să se extindă, în timp, pe întreg cuprinsul țării, fără excepții; c) unitar și omogen, adică executat pe baza unor norme tehnice riguroase, general valabile, privind atât lucrările de ridicare în plan, cât și cele de clasificare și evaluare a imobilelor; d) corect și performant, pentru a furniza informații certe, conforme cu realitatea, de interes general, culese și transmise în timp scurt, (în timp real) pe baza unor tehnologii moderne; e) adaptabil și permanent, pentru a se racorda cerințelor tot mai variate în timp și a furniza date reale, la zi, prin actualizarea periodică a lor [8, pp. 169-170]. Conform Legii nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare, republicată, a specificațiilor tehnice de realizare a lucrărilor sistematice de cadastru pe sectoare cadastrale, principiile care stau la baza lucrărilor sistematice de cadastru și carte funciară sunt: a) principiul înregistrării gratuite a imobilelor în sistemul integrat de cadastru și carte funciară; b) principiul integralității; c) principiul oficialității și d) principiul înregistrării realității din teren [20, p. 61].

Programul Național de Cadastru și Carte Funciară pentru anul 2020 a avut ca obiectiv înregistrarea gratuită a tuturor imobilelor (terenuri, clădiri și apartamente) din România în Sistemul integrat de cadastru și carte funciară, gestionat de ANCPÎ. PNCCF a fost finanțat din veniturile proprii ale ANCPÎ (peste patru miliarde de lei), dar și din fonduri externe nerambursabile, obținute prin Programul Operațional Regional (în cuantum de peste 300 de milioane de euro) și o altă sursă de finanțare a fost asigurată din bugetul local al primăriilor. Până în prezent, prin procesul de înregistrare sistematică, au fost înregistrate, gratuit pentru cetățeni, aproximativ 3.800.000 de imobile [10].

Direcțiile PNCCF pentru anul 2020 au fost: a) Implementarea lucrărilor de înregistrare sistematică de cadastru, inclusiv, deschiderea cărților funciare pentru 100% din suprafața teritoriului

național; b) Realizarea sistemului informațional geografic al fondului imobiliar-edilitar pentru municipiile și orașele țării precum și pentru localitățile reședințe de comune; al fondului apelor de suprafață (cadastrul apelor) privind condițiile naturale, lucrările de stăpânire și folosire a apelor precum și cele pentru protecția calității apei; al fondului forestier (cadastrul forestier) pentru inventarierea și evidența terenurilor cu vegetație forestieră în scopul exploatarei raționale și consolidării pădurilor și ecosistemelor asociate fondului forestier; c) Finalizarea realizării sistemului informațional geografic al fondului căilor de comunicație terestre (cadastrul drumurilor publice județene și comunale, cadastrul căilor ferate secundare) și a delimitării cadastrale a perimetrelor de interes special din punct de vedere ecologic, istoric și cultural și d) Menținerea (întreținerea, actualizarea) continuă a cadastrului general și a sistemelor informaționale geografice specifice domeniilor de activitate (cadastre de specialitate) ca sisteme deschise pentru a evita perimarea informațiilor din bazele de date [10].

Obiectivul pentru anul 2030 îl reprezintă asigurarea compatibilității și interoperativității depline a sistemului cadastral din România cu standardele celorlalte state ale UE prin: a) finalizarea realizării cadastrului general pentru întreaga suprafață a țării; b) realizarea sistemului informațional geografic al fondului imobiliar-edilitar pentru restul localităților din mediul rural; c) realizarea sistemului informatic al cadastrului și publicității imobiliare la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale, al județelor și al întregii țări și asigurarea accesului controlat la acest sistem pentru toți potențialii utilizatorii [10].

Odată cu aderarea la Uniunea Europeană, România și-a asumat implementarea cadastrului unic pentru toate unitățile administrativ-teritoriale („UAT-uri”). Prin articolul 9 alin. (23) din Legea nr. 7/1996 a cadastrului și a publicității imobiliare s-a instituit Programul Național de Cadastru și Carte funciară în scopul înregistrării gratuite a imobilelor în sistemul integrat de cadastru și carte funciară („SICCF”), precum și în vederea realizării Planului cadastral al imobilelor și deschiderii cărților funciare la nivelul tuturor UAT-urilor („Programul”). Programul a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 294/2015 și se desfășoară în perioada 2015 - 2023 [10].

Atât la nivel strategic, cât și la nivel operațional, activitatea ANCPI este influențată de factori legislativi, ce conturează astfel, următoarele aspecte: a) instabilitatea cadrului legislativ conexe (exemplu: cel legat de restituirea proprietăților, amenajarea teritoriului și urbanism, autorizarea în construcții, exproprierile pentru cauze de utilitate publică), asociată cu inconsecvența aplicării legilor și a procedurilor de implementare a acestora; b) lacunele și incoerența unor dispoziții legale, concretizate în lipsa sau ambiguitatea reglementării anumitor aspecte, tratarea prin aceleași legi ori legi diferite a unor reglementări care privesc direct sau indirect activitatea ANCPI; c) abrogarea unor reglementări, fără înlocuirea acestora cu altele adecvate, poate crea vid legislativ care să ducă la apariția de dificultăți în aplicarea legii, generând scăderea autorității instituției, concomitent cu afectarea activității de bază; d) modificările repetate asupra cadrului normativ de specialitate poate duce la inconsistența reglementărilor cu efecte directe asupra utilizatorilor sistemului [11].

De asemenea activitatea ANCPI este influențată de factorii de mediu, iar managementul de mediu necesită, integrarea sistemelor de cadastru (a informațiilor geo-spațiale, în general) la nivel regional și global: problemele de mediu și preocupările asupra acestuia sunt adesea răspândite în mai multe jurisdicții (dincolo de granițe). De aceea, Uniunea Europeană lucrează la standardizarea domeniului cadastrului pentru a permite integrarea informațiilor. INSPIRE (Infrastructura pentru informații spațiale în Comunitatea Europeană), este o directivă a Comisiei Europene care a fost inițiată pentru a îmbunătăți coordonarea la nivel comunitar între autoritățile statelor membre, pentru a suplini lipsa standardelor aferente datelor spațiale și pentru a depăși restricțiile politice privind geo-informațiile necesare implementării politicilor comunitare din domeniul mediului. ANCPI a realizat Geoportalul INSPIRE al României. Acesta asigură accesul la metadatele, seturile și serviciile de date spațiale deținute de membrii Consiliului INIS și este conectat la geo-portalul european. Astfel, ANCPI este pregătită să integreze sistemele proprii cu alte sisteme naționale pe de o parte, precum și cu sistemele organizațiilor similare din țările membre UE [19, p. 131].

Din prioritățile pe termen mediu și lung ale Strategiei 2013-2017 ale ANCPI, au fost realizate următoarele reforme majore : a) introducerea de limite maxime obligatorii de prestare a serviciului public; b) simplificarea procedurilor de lucru și a proceselor; c) utilizarea de sisteme informatice; d) trecerea la interacțiunea on-line (e-Guvernare); e) stabilirea de tarife cât mai mici. Prioritățile pe termen mediu și lung ale ANCPI au fost: a) Înregistrarea sistematică în sistemul de cadastru și carte funciară a proprietăților imobiliare (introducerea cadastrului unitar); b) Asigurarea finanțării Programului Național de Cadastru și Carte Funciară; c) Îmbunătățirea calității serviciilor publice și a colaborării cu principalii parteneri: notari, autorizați, instituții, etc.; d)

Facilitarea accesului la informațiile despre proprietăți; e) Pregătirea profesională continuă a personalului; f) Deasemnarea ANCPI ca autoritate de management pentru gestionarea fondurilor alocate printr-un program operațional sub denumirea de Program Operațional Sectorial pentru Managementul Teritoriului (POSMT) pentru perioada 2014 – 2020; g) Implementarea Directivei INSPIRE - 2007/2/EC a Parlamentului European și Consiliului din 14 martie 2007 și stabilirea Infrastructurii Naționale de Informații Spațiale; h) Stabilirea de termene maxime și unitare pentru serviciile publice; i) Reducerea costurilor de înregistrare; j) Simplificarea procedurilor de recepție cadastrală și înscriere în cartea funciară; k) Informatizarea completă a sistemului de cadastru și carte funciară; l) Trecerea la înregistrarea electronică (e-Înregistrare) [19, p. 131].

Obiectivul major prevăzut de art. 8, alin. 15, din Legea nr. 133/2012 pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.64/2010 privind modificarea și completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, este realizarea Programului Național de Cadastru și Carte Funciară, în scopul eliberării certificatelor pentru înscrierea în cartea funciară a posesorilor ca proprietari și, după caz, a dezbaterilor succesoriale, a întocmirii documentațiilor cadastrale și a înregistrării gratuite a imobilelor în sistemul integrat de cadastru și carte funciară. ANCPI ia noi măsuri pentru accelerarea procesului de înregistrare sistematică a proprietăților imobiliare din România, majorând sumele decontate pentru lucrările de cadastru general, în funcție de gradul de acoperire a terenurilor cu construcții [19, p.131]. Normele de timp pentru operațiile necesare realizării lucrărilor de specialitate în cadrul Centrului Național de Cartografie, aprobate prin Ordinul directorului general al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară nr. 1016/2016 au intrat în vigoare din 6 aprilie 2021, astfel ANCPI îmbunătățește legislația din domeniul cadastrului. Obiectivul PNCCF este înregistrarea gratuită a tuturor imobilelor (terenuri, clădiri și apartamente) din România în Sistemul integrat de cadastru și carte funciară, gestionat de ANCPI, până în prezent au fost înregistrate, gratuit pentru cetățeni, aproximativ 3.800.000 de imobil [12].

Beneficiile generale ale înregistrărilor sistematice de cadastru amintim: a) creșterea siguranței circuitului civil al proprietăților; b) dezvoltarea rapidă a proiectelor de infrastructură; c) dezvoltarea pieței creditului ipotecar; e) reducerea costurilor tranzacțiilor; f) creșterea economică; g) dezvoltarea; înregistrarea gratuită a tuturor proprietăților; h) eliberarea certificatelor de moștenitor; i) crearea premiselor comasărilor terenurilor; finalizarea procesului de restituire a imobilelor la nivelul UAT-urilor; înregistrarea imobilelor deținute fără acte posesorii. Dintre beneficiile specifice enumerăm: a) actualizarea registrelor de evidență a primăriilor; b) realizarea gratuită a planului cadastral pentru fiecare proprietate; d) facilitarea tranzacțiilor imobilelor; e) diminuarea costurilor tranzacțiilor imobiliare; f) Protejarea domeniului public și privat al statului român; g) reducerea termenelor pentru cererile de carte funciară și plan cadastral.

De asemenea, pentru implementarea proiectelor de infrastructură națională, identificarea imobilelor și confirmarea realității din teren este o măsură obligatorie. Cu privire la UAT-urile în care s-a finalizat înscrierea cadastrală a tuturor imobilelor din localitatea respectivă (nu doar la nivel de sector cadastral), dreptul de proprietate asupra imobilelor se dobândește sub condiția și de la data înscrierii în cartea funciară a cumpărătorului, nefiind suficientă semnarea unui contract de vânzare-cumpărare (acesta fiind cunoscut ca efectul constitutiv de drepturi al înscrierii în cartea funciară, stabilit conform Noului Cod Civil) [12].

În contextul proceselor de dezvoltare și de integrare europeană cadastrul general și publicitatea imobiliară reprezintă două piese interconectate și care nu pot funcționa una fără cealaltă, completându-se reciproc. În realizarea sistemului de publicitate unic pentru întreaga țară, în demersurile privind respectarea dreptului de proprietate asupra imobilelor, terenuri și/sau construcții edificate pe acestea, facilitând accesul la conținutul actelor juridice și la situația juridică privind imobilele, respectarea principiilor publicității imobiliare înseamnă că ocrotește și consolidează proprietatea publică și privată, fundamentează și garantează un drept fundamental al omului. Sistemul de cadastru integrat va fi un sistem informatic complet și uniform de cadastru și publicitate imobiliară, compus din coordonate tehnice corelate la nivelul tuturor UAT-urilor, care să poată fi actualizat în timp real, pe baza tuturor operațiunilor efectuate și de asemenea accesat de orice persoană interesată, având drept rezultat final: a) asigurarea unei baze reale în vederea garantării dreptului de proprietate; b) susținerea dezvoltării pieței imobiliare și a creditului ipotecar; c) stabilirea unei baze reale de impozitare și d) asigurarea transparenței și a accesului la informația publică; e) beneficiul reprezentat de fixarea amplasării exacte a imobilelor. În concluzie o bună administrare înseamnă ca sistemul să funcționeze eficient, organizarea funciară de asemenea, legile să fie aplicate unitar și să își producă efectele, să fie compatibile și adecvate în oferirea protecției față de un regim juridic ce poate fi precar, netransparent și incert, care ar putea favoriza fraude.

BIBLIOGRAFIE

1. Albu I., Publicitatea imobiliară în dreptul român. Noile cărți funciare, în *Dreptul* nr. 11/1996, p. 3 - 4; I. Albu, Noile cărți funciare p. 3-6.
2. Bălan E., *Instituții administrative*, Editura C.H. Beck, București, 2008, pag. 26.
3. Bălan E., *Procedură administrativă*, Editura Universitară, București, 2005, p. 30-31.
4. Bîrsan C., *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ediția a III-a, revăzută și adăugită, Editura Hamangiu, 2008, p. 31; C. Stănescu, C. Bîrsan, op. Cit., p. 32; C. Bîrsan, M. Gaiță, M.-M. Pivniceru op. Cit. P. 25. Pentru alte definiții ale dreptului de proprietate, a se vedea M. Toma, *Drept civil. Drepturile reale*, Ed. și tipografia Argument, București, 1999, p. 66 și urm.
5. Ibidem. p. 31.
6. Boș N., Iacobescu O., *Cadastru și Cartea Funciară*, Ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2019, p. 29.
7. Boș N., Iacobescu O., *Cadastru și Cartea Funciară*, Ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2019, p.167.
8. Boș N., Iacobescu O., *Cadastru și Cartea Funciară*, Ediția 2, Editura C.H.Beck, , București, 2019, pp.169-170.
9. *Codul civil*, Text republicat în *Monitorul Oficial*, Partea I nr. 505 din 15 iulie 2011, în vigoare de la 01 octombrie 2011.
10. Ispas Mihaela, (senior associate) și Alexandru Popa (associate). https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti_filip_company-24164893-stadiul-implementarii-sistemului-integrat-cadastru-carte-funciara.html.
11. <https://www.ancpi.ro/>
12. <https://www.mlps.ro/subarticles/5/crescsumeledcontateluclraricadastru> (accesat la 23.04.2021).
13. Legea nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare, publicată în *M.Of. Partea I* nr. 83 din 07 februarie 2013.
14. Legea nr. 18/1991 fondului funciar, publicată în *M.Of. nr. 1* din 5 ianuarie 1998 actualizată prin Legea nr. 169/1997, textul actului publicat în *M.Of. nr. 299/4 noi. 1997*.
15. Persoană care nu figurează ca parte în acte, în litigii sau în convenții nici direct, nici prin reprezentare și față de care actul juridic ori hotărârea pronunțată în cauză nu produce efecte. <https://dexonline.ro/definitie/ter%C8%9Bes>.
16. Petrescu R.N., *Drept administrativ*, Ed.Accent, Cluj-Napoca, 2004, pag.19, Anton Trăilescu, *Drept administrativ- curs universitar*, Ediția 3, Editura C.H. Beck, pag. 1.
17. Potrivit art. 25 din Legea nr. 7/1996, efectul de opozabilitate față de terț a transmiterii dreptului de proprietate se produce de la data înregistrării cererii de întabulare. <https://legeaz.net/spete-civil/drept-de-proprietate-inscriere-in-421-2007>
18. Potrivit DEX verbul, a intabula înseamnă "A inscrie definitiv un drept de proprietate sau un drept real imobiliar in cartea funciara". <https://dexonline.ro/definitie/intabulat>
19. *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030*, Guvernul României, Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Centrul Național pentru Dezvoltare Durabilă, București, 2008, p. 131. <https://www.mlps.ro/uploads/articole/attachments/5daeb39a11506398018543.pdf> (accesat la 25.04.2021).
20. Sztranyiczki S., *Publicitatea imobiliară conform Noului Cod civil*, Editura C.H.Beck, București, 2013, p. 61.
21. Teodorescu Anibal - *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu, SA București, 1929, pp. 113-115.

ВНЕДРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА управления ИНФРАСТРУКТУРОЙ ГОРОДА

IMPLEMENTATION OF EUROPEAN EXPERIENCE OF URBAN INFRASTRUCTURE MANAGEMENT

Леонид ДЕМЧЕНКО,
аспирант кафедры региональной политики
и публичного администрирования,
Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

SUMMARY

The article considers the system and organizational aspects of urban infrastructure management, considers modern foreign experience in the field of city infrastructure management, the best European infrastructure development projects and domestic examples of European experience in urban infrastructure management.

Keywords: *city infrastructure, types of urban infrastructure, infrastructure management, infrastructure management tools, infrastructure management system, public-private partnership.*

Инфраструктура играет ключевую роль в формировании единого экономического пространства со свободным перемещением товаров, трудовых, материальных и финансовых ресурсов на основе правопорядка, установленного и поддерживаемого государством. Инфраструктура города представляет собой комплекс учреждений и предприятий, которые отвечают за своевременное и нормальное предоставление услуг населению в сфере коммунальных служб (канализация и водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение, транспорт и дороги, инженерные коммуникации и т. д.), а также туристическом, развлекательном и торговом секторах и является территориальной системой обеспечения и обслуживания, объектом, способом и инструментом территориального управления [1]. Существуют различные виды инфраструктуры по разным классификациям: производственная и социальная; промышленная и социально-бытовая; техническая и социальная; воспроизводящая, общехозяйственная и социальная; производственная, социальная, экологическая и институциональная; инженерно-техническая, социально-бытовая, социально-производственная; производственная, социальная и информационная; производственная, социальная и общественного управления; инженерно-техническая, социальная (социально-бытовая) и научно-исследовательская; производственная, социальная, экологическая; производственно-социальная, общественно-политическая и управленческая; социальная и институциональная и другие...

Инфраструктура важна для любого населенного пункта, но особенно важна она все же для больших городов, которыми в Украине есть города областного значения, поскольку они являются местами предельной концентрации людей, ресурсов, информации и деятельности [2]. Благодаря непосредственной близости и взаимодействия люди получают взаимную выгоду как для себя, так и для местной экономики, создают потенциал для креативности и инновационности. Основными инструментами управления инфраструктурой города являются: нормативно-правовая база, городская политика, бюджетные инструменты, фискальные инструменты, убеждения, структуры сотрудничества, управления знаниями.

Существуют различные виды инфраструктуры по разным классификациям: производственная и социальная; промышленная и социально-бытовая; техническая и социальная; в-воспроизводящая, общехозяйственные и социальная; производственная, социальная, экологическая и институциональная; инженерно-техническая, социально-бытовая, социально-производственная; производственная, социальная и информационная; производ-

ственная, социальная и общественного управления; инженерно-техническая, социальная (социально-бытовая) и научно-исследовательская; производственная, социальная, экологическая; производственно-социальная, общественно-политическая и управленческая; производственная, социальная и институциональная и другие.

Лучшими инфраструктурными проектами европейских городов являются [2]: проект „Умный город” (Амстердам, Нидерланды), проект „Развитие городской канализационной системы и защита водных ресурсов” (Печ, Венгрия), создания интегрированной централизованной системы теплоснабжения и охлаждения (Гельсинки, Финляндия), проект создания энергоэффективного жилищного комплекса „Постоянный Айдхем” в городе Умео (Швеция), проект возрождения инфраструктуры бывшей промышленной зоны города (Бидгощ, Польша), проект развития социальной инфраструктуры через реорганизацию школ (Бремергафен, Германия), проект из озеленения города (Копенгаген, Дания), создания пешего туристического маршрута для людей с ограниченными возможностями (Краков, Польша), проект из улучшения транспортной инфраструктуры - программа возобновления городских дорог (Белфаст, Великобритания) и др.

На современном этапе развития государственности украинские города активно вводят европейский и мировой опыт в управление инфраструктурой, которая дает возможность повысить эффективность такого управления, улучшить разные виды инфраструктуры (экономическую, хозяйственную, экологическую, социальную, транспортную, туристическую и т. п.), а также общие украинско-европейские проекты из развития инфраструктуры городов, которые позволяют получить организационное и методическое обеспечение, необходимое консультирование и определенную финансовую помощь [4]. Лучшими такими проектами в Украине можно назвать: украинско-норвежская программа „Чистое производство” (Херсон), управление коммунальной инфраструктурой (Ивано-Франковск), внедрение современных информационных технологий в управление энергетической инфраструктурой (Хмельницкий), управление городской туристической инфраструктурой (Мелитополь) и др.

Винница является одним из наибольших городов Правобережной Украины, наибольшим городом Центральной Украины, административным и территориальным центром Винницкой области. Винница - город с давними традициями и историей, расположенный на перекрестке экономических, социальных и геополитических меридианов Украины. Город является одним из наиболее привлекательных в Украине мест для инвестирования, с промышленным и высоким научным потенциалом, развитой транспортной инфраструктурой, банковской системой и благоприятным предпринимательским климатом [6]. Город Винница имеет развитую производственную, хозяйственную, транспортную и социальную инфраструктуру. Управление инфраструктурой города осуществляют Винницкий городской совет, ее исполнительные органы, коммунальные предприятия и учреждения города. В результате согласованных действий органов городской власти и соответствующих предприятий и учреждений города в Виннице обеспечено эффективное управление инфраструктурой и постоянно обеспечивается ее развитие. В частности, на данное время в городе создается „Винницкий индустриальный парк», происходит реконструкция системы теплоснабжения, работает автоматизированная система управления жилищно-коммунальным хозяйством города, начал работу бизнес-инкубатор iHUB, проводится соответствующая работа из управления транспортной инфраструктурой и тому подобное.

Необходимым является определение возможностей использования в управлении инфраструктурой города Винница разнообразных форм публично-частного партнерства, таких как: контрактные отношения (на обслуживание, управление, предоставление услуг и выполнение работ, строительство, на выполнение заказов, предоставления технической помощи, эксплуатацию и передачу и тому подобное); аренда (лизинг). Это даст возможность внедрять на территории города новые, экономически и общественно эффективные инфраструктурные проекты и развивать разные виды инфраструктуры, улучшая тем же социально-экономическое развитие города и повышая качества жизни населения.

Реализовать в городе Винница концепцию „Зеленый каркас” для улучшения инфраструктуры города, который обеспечит развитие естественных ландшафтов и интеграции их в городское пространство, с учетом развития и упорядочения ландшафтных парков, зеленых зон, дворовых территорий, озеленения и использования для рекреации набережных и пляжей реки Южный Буг, расчистку водных объектов, проведения уличного озеленения и тому подобное [7].

Внедрять в сферу управления инфраструктурой города Винница опыт и лучшие практики европейских стран, а также активно участвовать в разнообразных общих украинско-европейских проектах из развития инфраструктуры.

Следовательно, управление инфраструктурой города является многогранной деятельностью, которая включает у себя наличие разнообразных процессов управления, а также много участников этих процессов. Управление городской инфраструктурой города Винница можно назвать инновационным, ведь город внедряет современные технологии в данную сферу и является участником многих общих украинско-европейских проектов из управления городом. Однако, данная деятельность нуждается в усовершенствовании, в частности дальнейшего изучения зарубежного и отечественного опыта в сфере данной и использования в управлении городом новейших форм сотрудничества. Также реализация концепции „зеленый каркас” даст возможность значительно улучшить инфраструктуру Винницы и поднять уровень жизни жителей города.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Baranovskyi A. V. Rol ynfrastuktury v povyshenyy efektyvnosty funktsyonyrovanyia raiionov novoho osvoenyia azyatskoho Severa/ A. V. Baranovskyi, R. Ya. Vytebskyi, L. Y. Tatevosova. <http://eprints.kname.edu.ua/19453>.
2. Holykov N. F. Ynfrastrukturno-terrytoryalni kompleks: teoriya, metody, praktyka. N.F. Holykov. <http://library.univer.kharkov.ua/OpacUnicode/index.php?url=/notices/index/IdNotice:20299/Source:default>.
3. Dutko N. H. Yevropeyskyi dosvid derzhavno-pryvatnoho partnerstva. <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdpv.pdf>.
4. Kalashnykova Kh. I. Vykorystannia zarubizhnogo dosvidu upravlinnia miskoiu infrastrukuroiu v mistakh Ukrainy. http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FT=ASP_meta&C21COM=ape_2014_6_24.
5. Karlova O. A. Systemne upravlinnia proporsii nyrozvytok infrastruktury mist Ukrainy. http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&S21STR=Vcpitp_2013_45_12.
6. Musieiev M. S. Instrumenty upravlinnia infrastrukturnym rozvytkom velykykh mist. Pu-blichne upravlinnia: teoriia ta praktyka, 2013, №4, s. 174–179.
7. Pro zatverdzhennia Kontseptsii formuvannia planuvalnoho zelenoho karkasu m. Vinnytsi: rishennia 47 sesii Vinnytskoi miskoi 6 sklykannia vid 13 bereznia 2014 roku №627. <http://www.vmr.gov.ua/Docs/ExecutiveCommitteeDecisions/2014/%E2%84%96627%2013-03-2014%20%8F.pdf>.

COOPERAREA AUTORITĂȚILOR STATELOR EUROPENE ÎN MATERIA ÎNAPOIERII MINORILOR LA REȘEDINȚA OBIȘNUITĂ

COOPERATION OF EUROPEAN STATES' AUTHORITIES ON THE RETURN OF MINORS TO THE USUAL RESIDENCE

Lenuța GIURGEA,
*doctorandă, Școala Doctorală Științe Juridice și Relații Internaționale,
Universitatea de Studii Europene din Moldova,
asistent de cercetare, Universitatea Danubius, Galați*

Ion CARMEN,
*doctorand, Școala Doctorală Științe Juridice și Relații Internaționale,
Universitatea de Studii Europene din Moldova,
asistent de cercetare, Universitatea Danubius, Galați*

SUMMARY

The most thorny legal issues have always been and will remain those that try to solve the problems of minors. At international level, in recent years, there has been an assiduous struggle to align to the legislation that needs to be applied in the field of conflicts with minors. State authorities are pursuing a pragmatic approach in trying to identify the main problems they face in cases of extraneousness, with particular emphasis on exercising parental rights, changing minor places to another state, returning the minor to his or her usual home.

Keywords: *minor, legislation, international, parental responsibility, cooperation, residence, conflicts, parents.*

În perioada premergătoare, cât și în timpul celui de-al Doilea Război Mondial, încălcările drepturilor omului au determinat oportunitatea creării unui cadru de colaborare internațională în domeniul drepturilor omului și a libertăților fundamentale [1]. În prezent, având în vedere faptul că există o tendință ascendentă a cuplurilor internaționale, cât și a mobilității transfrontaliere, pe zi ce trece, se mărește numărul cauzelor în a căror rezolvare se impune o cooperare juridică internațională, în mod special în ceea ce privește cauzele cu minori. Tot mai dese sunt situațiile în care membrii unei familii nu au locuința în același stat sau nu sunt de aceeași cetățenie.

Această realitate socială a dus la crearea pe plan internațional a unor reguli unitare de competență, recunoaștere și executare a sentințelor judecătorești într-un domeniu foarte sensibil. Pentru a putea analiza această problemă, trebuie stabilit primordial conceptul de „răspundere părintească” ca un ansamblu de drepturi și obligații atribuit persoanelor fizice sau juridice în baza legii, a unei hotărâri judecătorești, a acordurilor internaționale privitoare la minor, cu tot ce-l reprezintă (persoana acestuia, bunurile, încredințarea și dreptul de vizită). În acest sens, reprezentanții legislativului au o abordare pragmatică prin sprijinirea părților în vederea identificării problemelor reale cu care se confruntă cazurile ce conțin elemente de extraneitate în vederea identificării celor mai bune soluții cu scopul de a elimina impedimentele întâlnite.

Astfel, reședința obișnuită a minorului reprezintă pionul principal în litigiile internaționale ce implică minori. În cauzele de stabilire a răspunderii părintești, competența instanței, cât și legislația aplicabilă, este determinată în funcție de reședința obișnuită a minorului. Răspunderea părintească nu poate fi pierdută prin schimbarea reședinței obișnuite a minorului, însă ea poate fi dobândită prin această schimbare, necondiționată de alte acțiuni.

În ce privește abordarea noțiunii de reședință obișnuită există diferențe în legislația statelor atât a celor europene, dar și a celor din afara Europei.

- Germania: Curtea Constituțională a Germaniei admite concluziile Tribunalului Regional Superior care stabilește că, un copil dobândește o reședință obișnuită în alt stat datorită faptului

că aceasta reprezintă o situație de fapt, iar copiii care stau o perioadă mai lungă într-un loc se integrează în acel mediu.

- Canada: Curtea de Apel din Montreal a decis că reședința obișnuită a minorului trebuie să fie stabilită ținând cont de circumstanțele cauzei, respectând cotidianul vieții copilului, mai puțin a părinților săi. Acesta trebuie să locuiască o perioadă suficientă și fără întreruperi, însă nu este stabilită o perioadă minimă de ședere.

- Austria: Curtea Supremă a Austriei a stabilit că dacă într-un stat perioada de ședere este mai mare de șase luni acesta va putea fi considerată reședința obișnuită.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în ciuda preocupărilor, întâmpină mari dificultăți în stabilirea în practică a reședinței obișnuite. Pentru a putea stabili criteriile privind reședința obișnuită, judecătorul trebuie să analizeze atât factorii obiectivi - cei care țin de integrarea minorului în mediu socio-familial, cât și factorii subiectivi - cei care țin de intenția părinților. Acesta este ținut să analizeze mai mulți factori, cum ar fi:

- vârsta minorului;
- școala la care este înscris;
- relațiile socio-familiale ale minorului în statul respectiv;
- regularitatea și perioada șederii;
- abilitățile lingvistice;
- preocuparea părintelui privind stabilirea permanentă în statul respectiv;
- existența unui loc de muncă al părintelui, cât și a unei locuințe;
- perioada de ședere. Dacă perioada de ședere este mai mare șansele de stabilire acolo a reședinței obișnuite cresc. În general o ședere peste șase luni de zile conduce la lămurirea situației.

În reglementarea Convenției de la Haga, dar și a Regulamentului 2201/2003 ce se aplică în țările-membre UE, sintagma de reședință obișnuită, chiar dacă nu-și găsește o reglementare expresă, pentru definirea acesteia se ține cont de dorința părinților de a se stabili într-un stat, prin dobândirea unei locuințe pentru familie, înmatricularea minorului într-o instituție de învățământ, frecventarea instituției de învățământ la care este înscris, dobândirea unui loc constant de munca, de cel puțin unul dintre părinți.

În cadrul conflictelor internaționale ce au ca obiect răspunderea părintească, este esențială cunoașterea izvoarelor de drept ce trebuiesc aplicate în vederea soluționării acestora. Normele legale sunt foarte precise atât pentru statele-membre UE, cât și pentru state ce nu sunt membre UE, dar sunt semnate ale Convențiilor ce reglementează competența în materie de răspundere părintească. În relațiile dintre un stat membru și un stat nemembru nesemnatar al Convențiilor, legiuitorul aplica competența reziduală stabilită conform dreptului statului nesemnatar.

În România, cadrul legal în care își găsește aplicare Convenția de la Haga este reprezentat de Legea 369/2004 în vigoare din 29.12.2004 [2]. În ceea ce privește procedura de judecată, deși inițial se adoptase modelul clasic, în care judecătoria de la locul în care se află copilul era competentă, actualmente, prin Legea nr. 369/2004, competența aparține în primă instanță doar Tribunalului București, iar pentru judecarea recursului competentă este Curtea de Apel București.

Acesta se aplică normelor privind protecția minorilor, măsurilor administrative sau judiciare referitoare la tutelă, custodie, autoritate părintească, încredințare minor. Când vorbim de administrarea patrimoniului minorului, plasarea acestuia într-o familie adoptivă sau instituționalizarea sa, stabilirea statului ale cărui organe jurisdicționale au competența de a lua măsurile de protecție a minorului, ne raportăm tot la dispozițiile legale mai sus invocate. Datorită Convenției este asigurată cooperarea, recunoașterea și exercitarea măsurilor de protecție în statele contractante.

În ce privește metodologia de înapoiere a minorului la reședința obișnuită, conform Convenției de la Haga 1980, procedura se întinde pe maxim 6 săptămâni. Se pune întrebarea dacă termenul de 6 săptămâni se referă doar la momentul până la care trebuie să dureze procedura de judecată sau cuprinde și căile de atac și executarea hotărârii judecătorești? Statele-membre au apreciat că efectul de celeritate al termenului lipsește dacă nu este stabilită o scadență pentru procedura de exercitare a căilor de atac. Executarea depinde de finalizarea căilor de atac. Astfel, la seminarul de formare al autorităților centrale din februarie 2006, de la Roma, s-a găsit ca o soluție de compromis, respectiv, stabilirea termenului 90 de zile până la care hotărârea trebuie să devină executorie, găsind susținere pe prevederile art. 10, alin. 1 din Regulamentul (CE) nr. 1206 din 28 mai 2001, privind cooperarea între instanțele statelor-membre, în domeniul obținerii de probe în cauze civile [3].

Jurisprudența C.E.D.O. susține preocuparea statelor în materia înapoierii minorilor la reședința obișnuită, astfel:

- Curtea în Cauza Neulinger și Shuruk contra Elveției, Marea Cameră, 2010, a concluzionat că, din articolul 8 din C.E.D.O. rezultă că înapoierea unui copil nu poate fi dispusă în mod automat sau mecanic, atunci când Convenția de la Haga din 1980 este aplicabilă. Interesul superior al copilului, dintr-o perspectivă de dezvoltare personală, ar depinde de o serie de circumstanțe personale, care țin de vârstă și de nivelul său de maturitate, prezența sau absența părinților săi și a mediului înconjurător și experiențele sale. Ca și concluzie, interesul superior trebuie să fie analizat în fiecare caz în parte. Această analiză reprezintă, în primul rând, o obligație pentru autoritățile naționale, însă această situație a fost supusă unei supravegheri din partea Curții Europene a Drepturilor Omului, prin care aceasta va examina, conform Convenției, deciziile prin care autoritățile naționale au efectuat evaluarea cu privire la interesul superior al copilului [4].

- Curtea în Cauza Carlson contra Elveției 49492/06 a ajuns la concluzia că interesul superior al copilului nu a fost luat în considerare de către autoritățile elvețiene, prin audierea în regim de urgență pentru a stabili înapoierea sa în statul său de reședință obișnuită, la data redactării cererii formulate în baza Convenției de la Haga. Dreptul părintelui la respectarea vieții sale de familie nu a fost respectat în mod eficient [5].

BIBLIOGRAFIE

1. Benone Pușcă, Andy Pușcă, Drept internațional public, Editura Fundației Academice „Danubius”, Galați, 2003, p. 182.

2. Legea 369/2004 În vigoare din 29.12.2004, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 468 din 25.06.2014.

3. Judecător Laura Marina Andrei, Instituții implicate în protecția juridică a minorilor – elemente privind rezolvarea litigiilor vizând minorii din perspectivă internațională; Proiect PHARE RO 2006/018 – 147.01.04.04.01 „Continuarea dezvoltării Școlii Naționale de Grefieri” (DSNG), p. 37.

4. Cauza Neulinger și Shuruk contra Elveției, Marea Cameră, 2010. <http://www.incadat.com/index.cfm?act=search.detail&cid=1323&lng=1&sl=2>

5. Cauza Carlson contra Elveției 49492/06. <http://www.incadat.com/index.cfm?act=search.detail&cid=999&lng=1&sl=2>

EVOLUȚIA ISTORICĂ A FENOMENULUI CORUPȚIEI

HISTORICAL EVOLUTION OF THE CORRUPTION PHENOMENON

Ion COJOCARI,
*doctorand, Universitatea de Studii Politice
 și Economice Europene „Constantin Stere”*

SUMMARY

Corruption and related acts have an old history, many authors considering that man's tendency to corruption would be a permanent and inevitable phenomenon in the existence of society. As a social phenomenon, corruption, developing with society, the state and law, has always acquired new forms of manifestation, managing to adapt to any political system, any era and, last but not least, any measures to combat it. In this article, we tried to identify the forms and activities, which contributed to the establishment and spread of the scourge of contemporary society CORRUPTION.

Keywords: *corruption, evolution, tendency, phenomenon, new forms of manifestation, adaptability, measures to combat corruption.*

Fenomenul corupției a evoluat odată cu trecerea societății de la o treaptă la alta, îmbrăcând cele mai diverse forme, dar care au o esență comună: „folosirea abuzivă a pârghiilor ilegale pentru atingerea unor interese personale sau de grup”. Fiind un act antisocial, corupția este prezentă atât în societățile cu regimuri autoritare, cât și în cele cu regimuri democratice, iar lupta pentru combaterea ei devine o problemă stringentă, cu atât mai mult cu cât aceasta se extinde foarte rapid, cuprinzând, mai întâi, câteva sectoare, câteva domenii și apoi întreaga societate, devenind un stil de viață, o mentalitate [12, p. 16].

Corupția și-a făcut apariția încă din antichitate, fiind aplicate și pedepse aspre și măsuri de prevenire și combatere, dar a supraviețuit de-a lungul veacurilor și a progresat. Astfel, la originea termenului „corupție” se află cuvântul latin „corruptio”, care înseamnă literalmente „stricat”, „mituit” (aceeași rădăcină o are și cuvântul „coroziune”) [6, p. 11]. În principiu, această traducere dă o idee generală despre esența corupției – degradarea ori coroziunea puterii pe calea mituirii ei. Dicționarul latino-rus alcătuit de I. Dvoretcki, pe lângă explicațiile date mai sus, aduce și sensurile de ademenire, decădere, depravare (păreri, poziție), perversitate, dispoziție rea, de asemenea, a indispune, a deteriora, a conduce la declin, a distruge, a nenoroci, a ademeni, a seduce, a destrăbăla, a transfigura, a falsifica, a face de rușine, a dezonora.

Prima mențiune despre termenul de corupție a apărut încă din vechile monumente ale statalității, și anume în Babilonul Antic, a doua jumătate a sec. al XXIV-lea î.Hr. În epoca sumerienilor și a semiților, regele Urukaghina (Uruinimghina) din Lagaș (oraș-stat antic în Sumer), a reorganizat administrația publică de stat, în scopul de a pune capăt abuzurilor funcționarilor și judecătorilor săi, de asemenea, de a reduce solicitările nelegitime de obținere a recompenselor de la personalul templului de către administrația regală, micșorarea și reglementarea plăților pentru ceremonii [2, p. 9].

De la origini, omenirea a sesizat că fenomenul corupției este unul dintre cele mai periculoase, care poate să stagneze dezvoltarea economică a statului, iar, în consecință, să constituie un impediment în cursul dezvoltării societății. Acesta a fost considerentul din care faptele de corupție au fost incriminate chiar în primele acte legislative. În legislațiile antice, cele mai vechi cunoscute, corupția era aspru pedepsită. Frecvența îngrijorătoare a corupției în Grecia Antică l-a determinat pe Platon să propună pedeapsa cu moartea pentru funcționarii care primeau daruri pentru a-și face datoria. El spunea: „Nu trebuie să primești daruri nici pentru lucrurile bune, nici pentru lucrurile cele rele”. La rândul său, Aristotel, scrie următoarele: „Persoanele ce întrunesc funcții de gerant (membrii sfatului celor bătrâni) pot fi supuse mituirii și, adesea, aduc funcțiile lor statale jertfă intereselor personale. Legea lui Moise condamna, de asemenea, mituirea: „să nu primești daruri; căci darurile orbesc pe cei ce au ochii închiși și sucesc hotărârile celor drepti”. De

aceea, acestea ar trebui să-și schimbe atitudinea în această ordine de idei. În același context, în lucrările cercetătorilor antici greci Dinarh, Hiperide și Demostene, luarea și darea de mită erau considerate una dintre cele mai grave infracțiuni, determinând ca sancțiune pedeapsa capitală sau amenda în mărime decernară din suma mitei primite.

Esența actuală a corupției se afirmă la răscrucea Epocii Noi, odată cu constituirea statelor centralizate și a sistemelor de drept existente și azi. Un implus important pentru sesizarea corupției în sensul de azi ne dau lucrările lui Niccolo Machiavelli. Corupția a fost comparată de el, ca exemplu – cu Oftica [1, p. 10-11]. La început este dificil să o descoperi, dar e mai ușor să o tratezi, dacă însă a fost delăsată, este simplu să o descoperi, dar e greu să o tratezi.

Uterior, accentul în înțelesul corupției a fost pus pe partea ei criminologică și a dreptului penal. Thomas Hobbes menționa în *Liveathan*: „Oamenii care se laudă cu averea lor, comit cu îndrăzneală crime în speranța că vor putea evita pedeapsa, corupând justiția de stat, ori vor fi iertați pentru bani, ori pentru alte forme de recompensă”. La aceștia el îi raporta și pe cei care aveau multe rude influente, ori oameni populari, care îndrăznesc să încalce legea în speranța că vor reuși să exercite presiune asupra puterii care execută legea. Corupția, după Hobbes, este rădăcina din care derivă, în toate timpurile și grație diferitelor ispite, sfidarea tuturor legilor [3, p. 18].

Totodată menționăm că, în Rusia, prima mențiune despre mită ca recompensă nelegitimă, pentru efectuarea unor atribuții oficiale de stat a fost fixată în Gramota regulamentară Dvinsk din 1397 – 1398. În sistemul judiciar, reducerea corupției în Rusia se manifestă în anii de guvernare a țarului Ivan III. Pentru prima dată condamnarea la moarte ca pedeapsă pentru luarea de mită deosebit de mare a fost introdusă de către nepotul lui, Ivan IV (Ivan cel Groaznic). Pravila sinodală din 1649 a mărit considerabil cercul faptelor ilicite și a subiecților corupți, iar timpul cărmuirii lui Petru I, legislația, pe lângă personalitățile oficiale, a plasat la subiecții corupți și mijlocii, părtașii, inițiatorii și tăinuitorii.

Doar în sec. XX treptat se produc schimbări în atitudinea față de corupție. Punctul de vedere actual, care spune că corupția afectează dezvoltarea, cu câteva decenii în urmă era considerat îndoielnic. În anii 1960 – 1970, tema corupției era pe larg discutată în țările slab dezvoltate, dar nu s-a ajuns la o părere comună despre faptul cum afectează ea dezvoltarea. Parte din savanți considerau că corupția poate fi chiar utilă dezvoltării societății. Astfel, Hantington menționa că corupția poate avea efect pozitiv, așa cum ea micșorează nivelul violenței și pe lângă altele, reprezintă unul din mecanismele adaptării la epoca contemporană și are un caracter antirevoluționar. „Acel care dă mită polițistului, care deservește sistemul – este mai predispus să se identifice cu sistemul, decât acela care ia cu asalt sectorul de poliție” [11, p. 20].

În Moldova, fenomenul corupției este cunoscut din timpurile străvechi. În una din Pravilele lui Matei Basarab (sec.XVI) se spunea: „Cade-se judecătorului...să fie tuturor miloserd, nefățarnic, neluător de mită...”. Orice abatere de la aceste reguli era pedepsită. Miron Costin în *Letopisețul Țării Moldave* spunea că, Domnitorul era sever nu numai față de popor, dar și față de judecătorii care se lăsau corupți, acestea fiind pedepsiți după vechile legi. În Moldova medievală exista o regulă: „Dacă boierii își însușeau ceva din vistieria statului în favoarea lor, ori fără de lege împotriva domnitorului, ce se întâmpla nu chiar atât de rar, atunci el, nesfătuindu-se cu boierii, putea să le ia viața sau averea”. Dimitri Cantemir nota că: „regula simplă nu se baza pe o lege scrisă și de aceea judecătorii necinstiți se abăteau de la sensul ei adevărat, creând prin aceasta condiții pentru hotărâri nedrepte”.

Cu referire la corupție, în ideile școlii anglo-saxone ce consideră că sistemul capitalist, odată cu inițierea și augmentarea/sporirea proceselor de modernizare, a fost factorul principal care a oficializat corupția în societatea contemporană. Modelul anglo-saxon de prevenire a fenomenului corupției are la bază, în primul rând, principiul respectării normelor, principiul moralității, principiul echității sociale. Politica anticorupție din aceste țări se caracterizează nu doar printr-o bază legislativă bine dezvoltată și, corespunzător, prin formarea structurilor de stat și obștești de supraveghere/control, dar și prin activitățile de prevenire a corupției, de educare a spiritului/conștiinței de dreptate/echitate a populației încă de pe băncile școlii. Printre caracteristicile meritorii ale familiei de drept anglo-saxon sunt menționate muabilitatea, operativitatea, legătura cu viața de toate zilele, adaptarea rapidă a dreptului la situații în schimbare, iar printre cele ce constituie limitele ei mai des sunt numite cazuistica și lipsa certitudinii, clarității suficiente.

C.L. Montesquieu (1689-1755), în lucrarea „*Scrisori persane*” (1721), definea corupția prin „transformarea unei ordini politice a binelui într-o formă a răului”, iar J. J. Rousseau privea corupția ca pe o consecință inevitabilă a luptei pentru putere. În eforturile sale de a construi un stat de drept modern și fără de corupție, Republica Moldova a semnat și a ratificat un șir

impunător de tratate internaționale consacrate prevenției și combaterii acestui flagel. Țara noastră este membru al Grupului de State contra Corupției (GRECO), face parte dintr-un șir de inițiative regionale în domeniul combaterii corupției, a beneficiat și continuă să beneficieze de proiecte importante de asistență externă orientate spre consolidarea capacităților instituționale în combaterea corupției [7, p. 188].

În anul 2003, Republica Moldova a ratificat două convenții importante ale Consiliului Europei: convenția penală și civilă privind corupția. Odată cu ratificarea acestor convenții, țara noastră și-a asumat îndeplinirea unor angajamente și măsuri la nivel național, inclusiv reaplicarea principiilor și prevederilor convențiilor în legislația națională și asigurarea unei aplicări practice eficiente. Convenția civilă privind corupția, adoptată la Strasbourg, 04.11.1999, este unul din instrumentele de bază anticorupție ale Consiliului Europei, stabilind, prin art. 1, obligația părților de a prevedea în dreptul său intern recursuri eficiente în favoarea persoanelor care au suferit prejudicii rezultând dintr-un act de corupție, pentru a le permite să-și apere drepturile și interesele, inclusiv posibilitatea de a obține despăgubiri [5, art. 1].

Astfel, potrivit acestor convenții, prin corupție, se înțelege faptul de a solicita, de a oferi, de a da sau de a accepta, direct sau indirect, un comision ilicit sau un alt avantaj necuvenit sau promisiunea unui asemenea avantaj necuvenit care afectează exercitarea normală a unei funcții sau comportamentul cerut beneficiarului comisionului ilicit sau al avantajului necuvenit sau al promisiunii unui asemenea avantaj necuvenit. Corupția constituie o amenințare pentru democrație, pentru supremația dreptului, echității sociale și a justiției, erodează principiile unei administrații eficiente, subminează economia de piață și pune în pericol stabilitatea instituțiilor statale [5, art. 2]. În opinia autorului român, C. Bulai, o astfel de definiție este însă restrictivă, deoarece nu este obligatoriu să existe avantaje personale. Or, (înțeleasă într-un sens mai larg), corupția poate rezulta și din credința în anumite valori și idealuri, diferite de cele ale organizației de apartenență. Pe de altă parte, corupția poate fi, în unele societăți subdezvoltate, un fenomen mai mult sau mai puțin normal, constituind principala sursă de câștig pentru categorii largi de indivizi. În orice societate pot fi identificate mai multe forme de corupție – în dependență de tipul de norme încălcate, de instituțiile în care se produce, precum și de modelele culturale care o generează [4, p. 141]. Potrivit unor alte idei, în care se menționează că fenomenul corupției semnifică folosirea abuzivă a puterii în avantajul propriu, fiind caracteristic foarte mult mediului de afaceri, unde abuzurile de putere stau la baza formării concurenței neloiale.

Juriștii definesc corupția ca deviere de la normele de drept obligatorii, tolerarea samovolniciei în cazul executării împuternicirilor și utilizării nelegitime a resurselor publice. Corupția este definită cel mai des de către ei ca „acțiune a persoanei publice sau împuternicită care, nelegitim ori contrar legii, folosește funcția ori activitatea sa pentru obținerea unui venit pentru sine sau pentru o altă persoană, acționând împotriva intereselor și drepturilor altora” [11, p. 143].

Conceptul de corupție este definit de mai multe organizații internaționale (ONU, Uniunea Europeană) și ONG-uri (Transparency International) care au ca misiune sau derulează programe pentru prevenirea și combaterea corupției. Conform definiției Transparency International, corupția înseamnă „folosirea abuzivă a puterii încredințate, fie în sectorul public, fie în cel privat, în scopul satisfacerii unor interese personale sau de grup”. Conform Strategiei Naționale Anticorupție 2005-2007, corupția înseamnă „devierea sistematică de la principiile de imparțialitate și echitate care trebuie să stea la baza funcționării administrației publice, și care presupun ca bunurile publice să fie distribuite în mod universal, echitabil și egal și substituirea lor cu practici care conduc la atribuirea către unii indivizi sau grupuri a unei părți disproporționate a bunurilor publice în raport cu contribuția lor” [10]. În Republica Moldova, fenomenul corupției și actele conexe actelor de corupție sare peste orice bănuită rigiditate, dovedindu-se expansiv în numeroase domenii, ceea ce constituie un obstacol în calea aderării la Uniunea Europeană. În Republica Moldova, noțiunea de corupție este fixată în Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției. Conform acestui act legislativ, „corupția este orice folosire ilegală de către o persoană cu statut public, a funcției sale pentru primirea unor foloase materiale sau a unui avantaj necuvenit pentru sine sau pentru o altă persoană, contrar intereselor legitime ale societății și ale statului, ori acordarea ilegală a unor foloase material sau avantaje necuvenite unei alte persoane” [8].

Astfel, vom evidenția principalele caracteristici ale corupției și comportamentului corupțional:

1. Sfera specifică de existență a acestui fenomen este administrația de stat și municipală. Această caracteristică este recunoscută ori este menționată, practic, de către toți. Este adevărat, că experții grupului multidisciplinar ale Consiliului Europei privind problemele corupției (Strasbourg, 1995) au analizat problema corupției nu numai în sectorul public dar și în cel privat,

iar în calitate de subiecți ai încălcărilor corupte au examinat chiar și agenții independenți. Legislația Republicii Moldova, de asemenea, a reflectat problema corupției nu numai în administrația de stat și municipală.

2. Una din cele mai principale caracteristici ale corupției este subiectul. Subiectul corupției este înțeles neunivoc. De cele mai multe ori subiecții corupției sunt persoane cu statut public, deși în actele legislative pot figura și alți subiecți (de exemplu, funcționarii de stat, judecătorii, procurorii, militarii, colaboratorii serviciilor diplomatice, ai serviciilor fiscale, ai serviciilor vamale, personale care acordă servicii publice, notari, auditori, avocați. În eforturile sale de a construi un stat de drept modern și fără de corupție, Republica Moldova a semnat și ratificat un șir impunător de tratate internaționale consacrate prevenției și combaterii acestui flagel. Țara noastră este membru al Grupului de State contra Corupției (GRECO), face parte dintr-un șir de inițiative regionale în domeniul combaterii corupției, a beneficiat și continuă să beneficieze de proiecte importante de asistență externă orientate spre consolidarea capacităților instituționale în combaterea corupției [9].

3. A treia caracteristică a corupției constă în folosirea de către subiectul corupției a poziției sale, a atribuțiilor de serviciu. Folosirea atribuțiilor de serviciu poate fi înțeleasă atât în sens îngust – săvârșirea unor acțiuni care intră în cercul atribuțiilor sale de serviciu, cât și în sens larg – folosirea autorității funcției pe care o deține, a posibilităților oferite de situația de serviciu.

4. Corupției trebuie să-i se recunoască activitatea exercitată contrar intereselor statului, societății, organelor de stat și municipale, în cadrul cărora activează subiectul.

5. Practic toți autorii care cercetează problema corupției consideră, în calitate de caracteristică obligatorie a acestui fenomen, interesul avantajos ori alt interes personal. Or, prin câștig ilicit se înțelege tendința de a primi, într-un fel sau altul, o recompensă materială, ori alt folos cu caracter material. Ca interes personal este considerat carerismul, relațiile de rudenie, cumătrismul, etc.

6. Următoarea caracteristică a corupției – cui și pentru cine se oferă folos și avantaj. Se presupune că persoana publică coruptă poate oferi folos și avantaj nu numai sie, nu numai în favoarea acelor persoane, în destinul cărora el are interes material, dar în favoarea oricăror altor persoane fizice sau juridice, în folosul organelor de stat.

Corupția îmbracă aspecte penale, dar nu întotdeauna are asemenea incidente. Faptele de corupție presupun, de regulă, obținerea de foloase patrimoniale de către cel care se lasă corupt, dar și de cel care corupe, sau chiar de către altcineva, de o terță persoană; dar nu totdeauna trebuie să fie în discuție foloase patrimoniale, cuantificabile sau imediat cuantificabile, pentru că pot fi în joc și foloase de altă natură: politică, administrativă, de putere, etc., mai importante uneori decât cele de natură patrimonială. De aceea, există corupție și când fapta este săvârșită în interesul altcuiva, nu numai în interesul autorului sau când se fac promovări nu pe criterii profesionale, ci pe cel al apartenenței sau nu la un anumit partid, ori când nu sunt promovați sau sunt îndepărtați din funcție oamenii pe criterii de partid.

BIBLIOGRAFIE

1. Avram M., Gurin V., Depistarea, cercetarea și calificarea infracțiunilor de corupție. Chișinău, Ed. ARC, 2005.
2. Borșevschi A., Istrati A. Bazele de contracarare a corupției, Recomandări metodice. Institutul pentru Democrație. Chișinău, Pontos, 2008.
3. Brânză S., Stati V. Drept Penal, Partea Specială, vol. I, Chișinău, USM, 2011.
4. Bulai C., Bulai N.B. Manual de drept penal. Partea Generală. București, Universal Juridic, 2007.
5. Convenția civilă cu privire la corupție. Adoptată la Strasbourg, la 4 noiembrie 1999. Ratificată prin Legea nr. 542-XV din 19.12.2003, art. 1.
6. Dicționar Explicativ Uzual al Limbii Române. Ed. Academia de Științe a Republicii Moldova. Institutul de Lingvistică. Chișinău, 1999.
7. Gațcan I. Corupția ca fenomen social și mecanisme anticorupție, (Cazul Republicii Moldova), Teză de Doctor, Chișinău, 2015.
8. Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției, nr. 90 din 25.04.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 103-105 din 13.06.2008, art.2.
9. Legea privind aderarea Republicii Moldova la Grupul de State contra Corupției (GRECO), nr. 297 din 22.06.2001. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 067 din 27.06.2001. Promulgat la data de 22.06.2001; Tipă I. „Răspunderea penală a funcționarilor publici și demnitarilor din Republica Moldova pentru infracțiunile de corupere pasivă”, Chișinău, 2014.

10. Tratatate internaționale la care Republica Moldova este parte, vol. 1.
11. Tipa I. „Răspunderea penală a funcționarilor publici și demnitarilor din Republica Moldova pentru infracțiunile de corupere pasivă”, Chișinău, 2014.
12. Н. И. Способ совершения преступления и уголовная ответственность. Харьков, Вища школа, 1982.

ÎNFIINȚAREA PERSOANEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC

ESTABLISHMENT OF THE PUBLIC LAW LEGAL ENTITY

Ghenadie PREȚIVATÎL,
magistru în drept, asistent universitar,
Catedra Drept polițienesc și securitate publică,
doctorand, Academia „Ștefan cel Mare”, MAI

SUMMARY

In this article, we are consciously referring to the cardinal problem of public and private law. In the modern legal literature, there is practically no comprehensive development of the concept of a legal entity under public law. However, it is used by some researchers, and often in a variety of ways, being apparently sometimes a concept lacking in certain content, or it is used as an additional scientific argument in scientific research.

In this regard, there is an obvious need to clarify the essence of the concept of a legal entity under public law. Moreover, the question first arises as to which of the legal sciences should the task of its development become: the science of civil (private) law, any of the scientific disciplines of public law or is it a category belonging to the general theory of law?

Keywords: *public character, legal entity, common business, social role, legal institutions, updating the issue.*

Introducere. Tradițional, sistemul dreptului totdeauna a fost divizat în drept public și drept privat, considerațiune ce a fost dictată de criteriile obiectiv existente, reflectate în funcție de natura relațiilor reglementate, de modalitatea lor de apariție, desfășurare și stingere. În literatura de specialitate, există și opinia, conform căreia, distincția dintre dreptul public și cel privat constă în caracterul și mijloacele de influență a dreptului asupra relațiilor ce urmează a fi reglementate. Argumentarea acestei poziții se face prin apelarea la natura juridică a raportului juridic. Astfel, raporturile administrative nu pot fi caracterizate prin libertatea și independența participanților, fiindcă însăși natura juridică a raporturilor administrative impun existența unui mecanism de subordonare a participanților acestor raporturi juridice [1, p. 3].

Omul apare pe lume în urma nașterii care, din din punct de vedere al dreptului, este un fapt juridic, iar înregistrarea nou-născutului la organele de stare civilă reprezintă constatarea acestui fapt. Astfel, într-o ipoteză, nou-născutul nu a fost înregistrat, nu înseamnă că el nu există. Chiar fără înregistrare el se bucură de toate drepturile pe care le acordă legea personalității umane, fiind, esențialmente, o ființă socială, intrând într-o multitudine de relații sociale cu semenii săi, unele dintre aceste relații și anume cele care fac obiectul reglementării lor prin norme juridice, devenind raporturi juridice [2, p. 8].

Înființarea persoanei juridice de drept public. Vorbind de persoana juridică, o claritate vom obține prin definirea acesteia, originile căreia se află în așa-numita teorie a ficțiunii, al cărei fondator a fost Sinibaldio de Fieschi. În contextul acestei teorii, persoana juridică nu este decât o creație legală ce nu are o existență efectivă în lumea reală.

Conform Codului civil al Republicii Moldova, art. 171 alin. (1) și (2): „Persoana juridică este subiectul de drept constituit în condițiile legii, având o organizare de sine stătătoare și un patrimoniu propriu și distinct, afectat realizării unui anumit scop conform cu legea, ordinea publică și bunele moravuri. Persoana juridică poate să dobândească și să exercite în nume propriu drepturi patrimoniale și personale nepatrimoniale, să-și asume obligații, poate fi reclamant și pârât în instanță de judecată”, iar potrivit art. 174 din Codul civil, sunt persoane juridice de drept public: statul, unitățile administrativ-teritoriale, organele împuternicite prin lege să exercite o parte din funcțiile (atribuțiile) Guvernului, precum și organele împuternicite prin actele autorităților administrației publice centrale sau locale să exercite o parte din funcțiile Guvernului dacă acest fapt este prevăzut expres de lege [3]. În acest fel, înființarea persoanei juridice de drept public a fost impusă de necesitatea unirii eforturilor mai multor persoane fizice și juridice pentru realizarea unui scop comun, parcurgând un proces legal de creare a acestui subiect de drept, subiect care ia naștere numai în urma emiterii actului public de către organul de stat competent, care ar putea fi lege sau un act administrativ al autorității publice competente. Fără un astfel de act persoana juridică nu poate exista.

Astfel, procedura transformării unei colectivități de persoane într-o anumită formă organizatorico-juridică prezintă un interes practic, de aceea, în continuare, vor fi analizate probleme referitoare la înființarea persoanei juridice de drept public, rolul și importanța ei.

Problematika înființării persoanei juridice ca subiect de drept distinct, a apariției unor noi subiecte colective de drept, constituie obiect de preocupare atât pentru doctrina de specialitate cât și pentru practica legislativă.

Noțiunea de „înființare a persoanei juridice” desemnează operațiunea prin care se creează în condițiile reglementate de lege, acest subiect colectiv de drept [4, p.140]. În legislația Republicii Moldova nu găsim o definiție a înființării persoanei juridice însă, reeșind din prevederile legislative, putem defini ca fiind acel complex de procese succesive întreprinse întru crearea unui subiect colectiv de drept public, în condițiile legii.

Din literatura de specialitate, putem determina câteva modalități de înființare a persoanelor juridice, reeșind din coroborarea diferitor norme juridice:

- crearea directă a persoanelor juridice de către stat prin efectul legii sau prin actul de dispoziție a organului competent;
- recunoașterea actelor administrative de către autoritatea publică competentă;
- autorizarea prealabilă de către o autoritate publică a înființării persoanelor juridice și recunoașterea ulterioară a actelor ei constitutive de către o altă autoritate publică [6, p. 262].

Crearea directă a persoanelor juridice de drept public de către stat prin efectul legii, înțelegem un mod de constituire care este prevăzut expres în lege pentru anumite persoane juridice de drept public, fiind înregistrate corespunzător într-un registru de stat ceea ce deduce începutul activității lor, însă înființarea are loc anume în temeiul legii. În acest mod, s-a creat Camera de Comerț și Industrie a Republicii Moldova, persoană juridică de drept public, organizație nonguvernamentală, constituită în baza legii și a calității de membru al întreprinzătorilor, care reprezintă interesele generale ale întreprinzătorilor din Republica Moldova [5]. În același mod, au fost create Academia de Științe, Compania Teleradio-Moldova, unitățile administrativ-teritoriale și alte instituții publice, întreprinderi de stat sau persoane juridice de drept public.

Recunoașterea actelor constitutive de către autoritatea publică competentă, fiind și acesta un mod de constituire a persoanelor juridice răspândit, luând în considerare expres prevederile legale privind procedura de înființare a persoanei juridice indicând:

- tipul actului constitutiv;
- cerințele stabilite față de cuprinsul acestuia;
- actele care trebuie să fie prezentate organului competent;
- formalitățile pe care fondatorii urmează a le îndeplini;
- formalitățile pe care trebuie să le îndeplinească persoana cu funcție de răspundere a organului de stat competent.

Organul de stat competent verifică legalitatea actelor prezentate de fondatorii persoanei juridice, îndeplinirea tuturor formalităților stabilite de lege, iar în cazul respectării lor, consemnează într-un act public (decizie sau hotărâre) respectarea legalității și înscrie în registrul de stat datele despre persoana juridică ce se constituie.

Autorizarea prealabilă de către o autoritate publică a înființării persoanelor juridice și recunoașterea ulterioară a actelor ei constitutive de către o altă autoritate publică, este un mod de constituire similar celui caracterizat anterior, cu excepția faptului că, până la înființarea persoanei juridice trebuie să se obțină o autorizare prealabilă a organului competent ce apreciază oportunitatea înființării ei, un organ care supraveghează activitatea într-un anumit domeniu și care va determina utilitatea acesteia în raport cu scopul, fapte care vor fi fixate printr-un act administrativ. De asemenea, acest mod de înființare mai include câteva etape: elaborarea actelor de constituire, îndeplinirea formalităților legate de constituirea patrimoniului, prezentarea actelor necesare înregistrării de stat și înregistrarea de stat.

Actele de constituire. Temei juridic pentru înființarea persoanei juridice de drept public servește actele constitutive, elaborate și abrobate de fondatori în modul stabilit de legislație. Mai mult decât atât, în actul de constituire se va materializa voința fondatorului de a înființa o persoană juridică, fiind un document în care vor fi circumscrise limitele activității ei ca și subiect de drept, în corespundere cu condițiile stabilite de lege, conform principiului că actul de constituire nu poate acorda mai multe drepturi decât legea.

Actul de constituire a persoanei juridice este un document al acesteia, elaborat în conformitate cu legislația. Majoritatea actelor de constituire a persoanelor juridice de drept public se stabilesc prin lege, iar nerespectarea cerințelor stabilite în lege, atrage nulitatea actului de constituire, inclusiv a persoanei juridice.

Cuprinsul actului de constituire al persoanei juridice, indiferent de formă, trebuie să conțină principalele atribute de identificare (denumirea și sediul) și modul de administrare al acesteia. Pe lângă clauzele generale, actul de constituire a persoanei juridice, în dependență de categoria din care face parte, trebuie să includă și alte clauze speciale care sunt prevăzute expres de lege pentru actele de constituire a întreprinderii de stat, a întreprinderii municipale etc. [7].

Formarea patrimoniului. Așa cum reiese din definiția legală a persoanei juridice, patrimoniul este un element principal în vederea constituirii persoanei juridice, fără de care aceasta nu poate exista și care ține de datoria fondatorilor. Caracterul distinct al patrimoniului denotă că el nu se confundă cu patrimoniul fondatorilor persoanei juridice, deși aceștia sunt cei care formează patrimoniul persoanei juridice și sunt antrenați în activitatea ei. Mărimea patrimoniului poate fi diferită de la o persoană juridică la alta și depinde de valoarea bunurilor pe care fondatorii le transmit, dar și de eficiența activității ei.

Înregistrarea persoanelor juridice. În acord cu celelalte proceduri, persoana juridică ca subiect de drept ia naștere în momentul emiterii hotărârii de înregistrare de către organul de stat sau funcționarul public competent și înscrierii datelor stabilite de lege în Registrul de stat. Înregistrarea persoanei juridice în Republica Moldova se face printr-un act administrativ, iar ca dovadă a înregistrării ei servește decizia de înregistrare și certificatul de înregistrare, eliberat de organul competent fondatorilor persoanei juridice. Modul de înregistrare a persoanelor juridice de drept public se stabilește prin acte normative speciale, la Camera Înregistrării de Stat cu respectarea Legii nr.220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali și alte acte normative care reglementează statutul juridic al subiecților supuși înregistrării. Conform deciziei de înregistrare a cererii, persoana juridică se înscrie în Registrul de stat, atribuindu-i-se numărul unic de identificare. În registru se consemnează principalele date de identitate ale persoanei juridice (denumirea completă și abreviată, sediul, obiectul principal de activitate), datele de identitate ale fondatorilor și alte date cerute de lege sau de fondatori. Ca dovadă a înregistrării de stat, Camera eliberează un certificat de înregistrare de un model stabilit [8], iar, la solicitare, și alte extrase din registrul de stat. Totodată, în registrele menționate trebuie să se indice datele consemnate la art.6 din Legea nr.71/2007 cu privire la registre și alte date stabilite în legi speciale în baza cărora se face înregistrarea.

Concluzie. Cum apariția de noi tipuri de persoane juridice nu este întâmplătoare, așa aceasta nu reflectă, în mod necesar, capriciul cuiva să devină o persoană juridică și nici voința rea a șefilor organelor de conducere. Acestea sunt provocările timpului privind dezvoltarea noilor forme de persoane juridice, adaptate pentru realizarea funcțiilor de stat și rezolvarea problemelor sociale, odată cu apariția noilor raporturi juridice ce necesitau prezența colectivității ca subiect individual de drept.

Cu toate acestea, trebuie de menționat că persoana juridică de drept public nu este o creație pur legislativă, pentru că așa cum orice persoană juridică trebuie să se conformeze prescripțiilor legale, tot astfel legiuitorul trebuie să-și adapteze baza normativă la realitățile existente. Ca urmare a acestor procese, persoana juridică de drept public, devine cel mai adecvat instrument juridic de drenare a energiilor umane pentru realizarea scopurilor sociale, creată artificial de legiuitor, astfel încât să permită colectivităților de oameni să se manifeste în raporturi juridice similar unui individ.

BIBLIOGRAFIE

1. Е. Суханова, Гражданское право, под редакцией, Том 1, Москва, 1998, с. 3.
2. I. Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul comparat și dreptul roman. Tratat, Ed. Servo-Sat, Arad, 2003, p. 8 și urm.
3. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 22.06.2002.
4. Eugen Chelaru, Drept civil, București, 2003, p. 140.
5. Legea 393/1999 cu privire la Camera de Comerț și Industrie. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.73-77.
6. Iosif R.Urs, Smaranda Argheni, Drept civil partea generală persoanele, vol. I, București, 2000, p. 262.
7. Legea 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 2.
8. Hotărârea Guvernului nr. 1324/2004 cu privire la aprobarea modelului unic al certificatului de înregistrare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 218-223.

DISLOCAREA RĂSPUNDERII PENALE A INFRAȚIUNII DE FALSIFICARE A PROBELOR ÎN DIVERSE LEGI PENALE ALE ALTOR STATE

DISLOCATION OF CRIMINAL LIABILITY FOR OFFENSES OF COUNTERFEITING OF EVIDENCE IN VARIOUS CRIMINAL LAWS OF OTHER STATES

*Eugeniu PETERSCHI,
doctorand la Academia „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne*

SUMMARY

Crimes against justice are socially dangerous acts incriminated within the normative limits of Chapter XV of the Criminal Law of the Republic of Moldova. One of them, which also establishes the essential point of research in this article is the counterfeiting of evidence.

Forgery of evidence is an antisocial action and liable to criminal liability. It has its normative place of incrimination in art.310 Criminal Code of the Republic of Moldova, while in the criminal laws of other states, the crime under investigation can be found under another name and form of incrimination. Thus, we aim to conduct a scientific investigation of the offenses of counterfeiting evidence in comparative criminal law.

Keywords: *counterfeit of evidence, criminal law, legal liability, legal proceedings, subject of law.*

Introducere. Codul penal al Republicii Moldova – este unica lege penală a statului moldav și este actul legislativ care cuprinde norme de drept ce stabilesc principiile și dispozițiile generale și speciale ale dreptului penal, determină faptele ce constituie infracțiuni și prevede pedepsele ce se aplică infractorilor [1, art.1 alin.(1) și alin.(2)].

Potrivit ultimelor modificări de lege ferenda a CPRM, care au fost realizate prin intermediul Legii nr.257/2020 [2], varianta normativă a infracțiuni de Falsificarea probelor își păstrează sediul normativ de incriminare la art.310 din limitele legislative ale Capitolului XIV, cu denumirea generică Infracțiuni contra justiției.

Astfel, conform textului de lege, sunt pasibile răspunderii penale următoarele acțiuni antisociale de falsificare a dovezilor:

1) falsificarea probelor în procesul civil de către un participant la proces sau de către reprezentantul acestuia, ceea ce se pedepsește cu amendă în mărime de la 850 la 1150 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore în ambele cazuri cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani;

falsificarea probelor în procesul penal de către persoana care efectuează urmărirea penală, procuror sau de către apărătorul admis în procesul penal. O asemenea faptă se sancționează cu o pedeapsă de tipul amenzii în mărime de la 850 la 1350 unități convenționale sau cu închisoare de până la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani [1, art.310].

Gradul de investigare a problemei la momentul actual, scopul cercetării. La etapa actuală, elaborare prezentului demers științific apare din intenția autorului de a identifica unele temeuri, împrejurări și condiții novatorii în vederea armonizării, completării și ajustării legislației naționale la noile genuri de acțiuni îndreptate în direcția falsificării dovezilor.

Scopul acestui articol constă în informarea publicului larg din care fac parte studenții facultăților de drept, juriștii, avocații de orice categorie, notarii, cei ce înfăptuiesc justiția și o aplică în practica judiciară, dar deopotrivă și doctrinarii preocupați de compartimentul „dreptul penal comparat”, despre prevederile legislative ale infracțiuni vizate pe arena penală internațională.

Materiale utilizate și metode aplicate. În procesul elaborării articolului științific ne-am folosit de mai multe și diverse metode de cercetare științifică care au făcut posibilă investigarea corespunzătoare a subiectului titlative, dintre care putem enumera: metoda analizei, metoda sintezei, metoda deducției, metoda sistemică, metoda istorică precum și metoda comparativă.

Baza teoretico-juridică a demersului științific cuprinde o serie de modalități normative referitoare la particularitățile dislocării și incriminării infracțiunii de falsificarea probelor în legislațiile altor state.

Conținutul de bază. Incriminarea infracțiunii de falsificarea probelor se regăsește și în legislațiile penale ale altor state, spre exemplu, cum ar fi Codul penal al Estoniei.

Parlamentul unicameral al Estoniei (Riigikogu – denumirea oficială) a oferit posibilitatea organelor de aplicare a legii din Republica Estonia să atragă la răspundere penală făptuitorii care au comis infracțiunea de falsificarea probelor prin următoarele metode și mijloace:

- persoana fizică care a transmis informații false către o autoritate administrativă. Pedepsa pentru o asemenea faptă este una de tipul amenzii de până la 300 de unități convenționale;
- persoana juridică care a transmis informații false către o autoritate administrativă, se pedepsește cu amendă de până la 2.000 de euro [3, art. 280];
- persoana fizică care a depus acuzații false cu privire la comiterea unei infracțiuni de către o altă persoană prin crearea unor dovezi frauduloase. O asemenea faptă se sancționează cu pedeapsă închisorii de până la 5 ani;
- persoana juridică care a depus acuzații false cu privire la comiterea unei infracțiuni de către o altă persoană prin crearea unor dovezi frauduloase, se pedepsește cu o pedeapsă pecuniară [3, art.319], adică cu amendă la discreția instanței de judecată.

La 11 martie 1990, cu un an înaintea desființării formale a Uniunii Sovietice (reuniune de state din care făcea parte și actuala Republica Moldova), Lituania a devenit prima republică sovietică care s-a declarat independentă, ceea ce a dus la restaurarea statului independent – Republica Lituania.

Cu un sistem politic parlamentar, legislativul lituanian (Seimas – este Parlamentul unicameral al Lituaniei) și-a aprobat propriile sale norme de conduită în temeiul cărora să-și desfășoare activitatea Republica Lituania.

Prin urmare, în categoria actelor aprobate de Parlamentul Lituaniei se regăsește și Codul penal al Republicii Lituania, care pe lângă normele generale, instituite în conținutul său, prevede și unele reglementări speciale în baza cărora sunt aplicate pedepsele penale pentru comiterea fărâdelegilor în realitatea obiectivă pe teritoriul Republicii Lituania.

În cadrul Capitolului XXXIV cu denumirea marginală Crime contra justiției este instituită răspunderea penală pentru infracțiunea de falsificarea probelor la art.235, cu titulatura Depunerea plângerilor, declarațiilor, raporturilor, mărturiilor, concluziilor și traducerilor false.

Astfel, potrivit textului de lege supus cercetării, se sancționează cu o pedeapsă de tipul amenzii sau cu privarea de libertate pe un termen de până la 2 ani, făptuitorul care prezintă și/sau depune o plângere, declarație, raport, mărturie, concluzie și/sau o traducere falsă în cadrul unui proces judiciar, în fața unei instanțe de judecată națională și/sau în fața Curții Penale Internaționale sau a altui organ judiciar internațional – potrivit art.235 alin.(1) Cod penal al Republicii Lituania.

Consecvent cu aceasta, cu o pedeapsă similară de tipul amenzii sau cu privarea de libertate pe un termen de până la 2 ani se sancționează și persoana care prezintă și/sau depune o plângere, declarație, raport, mărturie, concluzie și/sau o traducere falsă în cadrul unei Comisii speciale de investigații creată de către Parlamentul Lituaniei – în condiționalitățile art.235 alin.(2) Cod penal al Republicii Lituania.

Totodată, potrivit legii penale a Lituaniei, este pasibil răspunderii penale și subiectul de drept care prezintă și/sau depune o plângere, declarație, raport, mărturie, concluzie și/sau o traducere falsă în învinuirea unei persoane de comiterea infracțiunii grave, deosebit de grave sau excepțional de grave. Pedepsa pentru a asemenea faptă, este una de tipul amenzii sau cu privarea de libertate pe un termen de până la 5 ani – conform art.235 alin.(3) Cod penal al Republicii Lituania [4, art. 235].

Urmare a mențiunilor realizate mai sus, este notabil de specificat analiza științifică potrivit căreia legiuitorul moldav a fost în opinia noastră mult mai succint și explicit în ceea ce privește incriminarea faptei de „falsificarea probelor” ca acțiune ilicită în co-raport cu celelalte Legislații penale supuse cercetării. Astfel, art. 310 CP RM, prevede expres modalitatea normativă a faptei ilegale atât la alin.(1) cât și la alin.(2), care ulterior este formată și de a treia parte componentă a normei juridice – aplicarea sancțiuni pentru infracțiunea de falsificare a probelor.

Pe când legiuitorul estonian a menționat mai întâi fapta de transmitere a informațiilor false, ulterior fiind urmată și acțiunea de depunere a acuzațiilor false prin crearea dovezilor frauduloase. Iar legiuitorul lituanian, în ordinea sa de idei călăuzitoare, a instituit la art.235 Cod penal al Republicii Lituania răspunderea penală pentru un complet major de acțiuni ilicite, de unde se subînțelege și falsificarea probelor „depunerea plângerilor, declarațiilor, raporturilor, mărturiilor, concluziilor și traducerilor false”, acțiuni care în Legea penală a Republicii Moldova sunt dislocate ca fapte socialmente periculoase separate în diverse norme juridice.

Muntenegru fiind o republică constituțională și parlamentară din Sud-Estul Europei de pe coasta Mării Adriatice își are propriile sale organe de conducere a țării, care la rândul lor, au elaborat și aprobat norme generale și speciale de conduită pentru buna desfășurare a activității atât din sectorul public cât și în cadrul celui privat.

Parlamentul Muntenegrului a adoptat în 2003 Codul penal – ca lege penală a statului suveran, care este compartimentat atât în dispoziții generale cât și norme speciale în temeiul cărora sunt aplicate sancțiunile penale pentru faptele antisociale comise în realitatea obiectivă.

Astfel, răspunderea penală a subiecților de drept pentru acțiunile ilegale de falsificare a probelor își are sediul normativ de incriminare la art. 390 cu denumirea generică Obstrucția producerii de dovezi din limitele normative ale titlului 30, cu denumirea marginală Infraacțiuni criminale contra judiciului.

În condițiile enunțate și potrivit art. 390 din Codul penal al Muntenegrului, se constată că, făptuitorul este atras la răspundere penală dacă a săvârșit infraacțiunea de falsificarea probelor în împrejurările prin următoarele metode și mijloace:

1. oferirea sau promiterea unui cadou sau unui alt avantaj martorului ori expertului sau unui alt participant în fața unei instanțe ori a unei alte autorități a statului, sau a unui membru al familiei sale ori al comunității familiale sau care folosește forța sau amenințările împotriva sa – pentru ca persoana respectivă să afecteze rezultatul procedurii judiciare, dând mărturie mincinoasă sau abținându-se să dea mărturie obiectivă. O asemenea faptă, potrivit art.390 alin.(1) Cod penal al Muntenegrului, se sancționează cu pedeapsa de tipul închisorii pe un termen de la 6 luni la 5 ani;

2. producerea dovezilor, ascunderea și/sau distrugerea acestora, realizarea inutilizabilă totală ori parțială a documentelor și/sau obiectelor care servesc drept probă în cadrul unui proces judiciar. Pedeapsa pentru o faptă de genul dat, conform art.390 alin.(2) Cod penal al Muntenegrului, este una de tipul amenzii sau închisorii pe un termen de până la un an de zile calendaristic.

3. eliminarea și/sau distrugerea cu intenție directă și în mod fraudulos a marcajelor delimitative a bunurilor imobiliare. Această acțiune ilegală se pedepsește la fel cu amendă sau cu pedeapsa închisorii pe un termen de până la un an – potrivit art.390 alin.(3) Cod penal al Muntenegrului [5, art. 390].

Codul penal al Muntenegrului în limitele sale normative ale art.390, prevede expres modalitatea normativă a infraacțiuni de falsificarea probelor. Astfel la art.390 alin.(1) din Legea penală a Muntenegrului, se atestă o normă pur-generală a infraacțiuni de falsificarea probelor, prin intermediul căreia se sancționează penal subiectul de drept ce a influențat adoptarea unei decizii a procedurilor judiciare.

La art.390 alin.(2) Cod penal al Muntenegrului, este incriminată expres varianta normativă a infraacțiuni de falsificarea probelor, care se poate manifesta în realitatea obiectivă prin „producerea dovezilor, ascunderea și/sau distrugerea acestora, realizarea inutilizabilă totală ori parțială a documentelor și/sau obiectelor care servesc drept probă în cadrul unui proces judiciar”. Acestea din urmă, sancționează expres făptuitorul care a comis infraacțiunea de falsificarea probelor.

Alin.(3) de la art.390 din Legea penală a Muntenegrului, prevede în linii generale sancționarea persoanei care a eliminat și/sau distrus cu intenție directă și în mod fraudulos marcajele delimitative a bunurilor imobiliare, iar când aceste acțiuni sunt realizate prin falsificarea unor dovezi, atunci i se incriminează persoanei săvârșirea infraacțiuni de falsificarea probelor și făptuitorul este pasibil răspunderii penale în ordinea art.390 alin.(3) din Codul penal al Muntenegrului.

Statul suveran și unitar al cărui teritoriu cuprinde partea de vest a Peninsulei Scandinave, plus insula Jan Mayen și arhipelagul Svalbard – Regatul Norvegiei – este condus de monarhul Harald al V-lea al Norvegiei, cu o guvernare de monarhie constituțională.

Legiuitorul norvegian (Storting – denumirea oficială a Parlamentului Regatului Norvegiei) a instituit atragerea la răspundere penală a răufăcătorilor pentru comiterea infraacțiuni de falsificarea probelor la două norme juridico-penale.

Așadar, potrivit secțiunii 157 cu denumirea generică Obstrucțiunea justiției din Codul penal

al Regatului Norvegiei, se sancționează persoana care prin violență, amenințări sau alte conduite ilegale, influențează un participant din sistemul organelor judiciare să prezinte probe evazive. Pedepsa pentru o asemenea activitate ilegală, este una de tipul închisorii pe o perioadă de până la 6 ani [6, secțiunea 157].

Consecvent cu aceasta, este de menționat că, Legea penală a Regatului Norvegiei în continuitatea normei juridice prenotate, statuează o explicație a conceptului de Participant la sistemul de justiție, prin intermediul căruia este înțeleasă persoana care este partea vătămată în procesul penal/civil, a prezentat dovezi poliției, organului de urmărire penală, instanței, serviciilor corecționale sau cauzelor penale norvegiene [6, secțiunea 157].

Totodată, este remarcabil faptul că legiuitorul norvegian a mai instituit o variantă normativă a faptei ilegale de falsificare a probelor în norma juridico-penală cu indicele nr.160.

Prin urmare, în corespundere cu prevederile secțiunii 160 din Codul penal al Regatului Norvegiei cu denumirea marginală Completarea probelor și evaziunea urmăririi penale, este posibilă răspunderii penale orice persoană care blochează o anchetă oficială asupra unei infracțiuni participând la eliminarea, înlăturarea, distrugerea, modificarea sau fabricarea obiectelor care pot constitui dovezi sau, în alte moduri, elimină urmele faptei antisociale. O asemenea acțiune ilegală, se pedepsește cu amendă sau cu o pedeapsă de tipul închisorii pe o durată care nu depășește doi ani [6, secțiunea 160].

Pe cursul inferior al fluviului Dunării și la Vest de statul moldav, este poziționat geografic statul român unde organul reprezentativ suprem și unica autoritate legiuitoare a României are atribuții esențiale în adoptarea actelor normative.

Astfel, la 25 iunie 2009, Parlamentul României a adoptat Codul penal al statului român, compus din norme generale și speciale. Din categoria normelor speciale, își regăsește sediul normativ de incriminare și fapta antisocială de falsificare a probelor, care potrivit Legii penale române, este dislocată în două modalități normative, una fiind la art.268 cu titulatura Înșelăciunea autorităților judiciare și a doua regăsindu-se la art.275 intitulată Furtul sau distrugerea unor dovezi sau documente.

În condițiile prenotate, este de menționat că, potrivit Codului penal al României, sunt pasibile răspunderii penale următoarele modalități de comitere a infracțiuni de falsificarea probelor:

- plângerea penală făcută prin denunțarea existenței unei infracțiuni în temeiul legii penale sau în legătură cu săvârșirea unor astfel de fapte de către o persoană, știind că este ireală – în condiționalitățile art.268 alin.(1) Cod penal al României. Pedepsa pentru o faptă respectivă, este una de tipul închisorii de la șase luni la trei ani sau cu amendă;

- producerea sau ticluirea probelor false pentru a demonstra existența unei infracțiuni în temeiul legii penale sau săvârșirea infracțiunii de către o persoană care nu este vinovată – potrivit art. 268 alin.(2) Cod penal al României. O acțiune ilicită de genul respectiv, se sancționează cu pedeapsa închisorii de la unu la cinci ani;

- scoaterea, distrugerea, păstrarea, ascunderea sau modificarea mijloacelor ori documentelor materiale de probă, pentru a preveni descoperirea adevărului într-o procedură judiciară – în corespundere cu art. 275 alin.(1) Cod penal al României. Acțiunile în cauză fiind pasibile unei pedepse sub forma arestului de la șase luni la cinci ani [7, art. 268 și art. 275].

Regatul Spaniei este o țară situată în sud-vestul Europei și este constituită în statul social și democratic de drept, al cărui formă de guvernământ este monarhia constituțională.

Legislativul spaniol (Cortes Generales – denumirea oficială a Parlamentului Regatului Spaniei) a adoptată la 23 noiembrie 1995 înalta Lege penală a statului.

Potrivit Codului penal al Regatului Spaniei, infracțiunea de falsificarea probelor își găsește sediul normativ de incriminare în conținutul mai multor norme juridico-penale.

Astfel, capitolul VI cu denumirea marginală Cu privire la fraudă conține în limitele sale subcapitolul I cu denumirea generică Pe activitate în cadrul căreia își regăsește locul dislocării articolul 250, potrivit căruia, escrocheria săvârșită prin falsificarea semnăturii sau prin furtul, ascunderea sau distrugerea completă sau parțială a oricărui proces, fișier, arhivă ori document public sau oficial de orice fel – se sancționează. În aceste condiții, se aplică o pedeapsă de tipul închisorii de la unul la șase ani [8, art.250 alin.(1) lit. b)].

Totodată, în capitolul III cu titulatura La acoperire din cadrul titlului XIX intitulat Cu privire la infracțiunile împotriva puterii judecătorești, este incriminat art.451, în temeiul căreia este posibilă de răspundere penală acțiunea de ascundere, modificare sau distrugere a dovezilor, efectelor ori instrumentelor unei infracțiuni, pentru a împiedica descoperirea acesteia. Potrivit art. 451 alin.(2) din Codul penal al Regatului Spaniei, pentru o asemenea faptă, se aplică o pedeapsă de tipul închisorii de la șase luni la trei ani [8, art. 451 alin.(2)].

În consecutivitate analizei, este notabil de remarcat că, titlul XX denumit legislativ Cu privire la infracțiunile împotriva puterii judecătorești înglobează în sine capitolul IX informativ Cu privire la infracțiunile împotriva administrației judiciare a Curții Penale Internaționale, care conține articolul 471-bis, iar conform ultimului, cine prezintă probe în fața Curții Penale Internaționale, știind că este fals sau a fost falsificat – va fi pedepsit cu închisoarea de la patru la cinci ani. Totodată, cine distruge sau modifică în mod intenționat probele sau intervine în procedurile de depunere a probelor în fața Curții Penale Internaționale – va fi pedepsit cu o pedeapsă de tipul închisorii de la șase luni la doi ani [8, art. 471-bis alin.(1) și alin.(2)], în corespunderea prevederilor juridico-penale ale Codului penal al Regatului Spaniei.

Concluzie. În lumina considerentelor de mai sus, este notabil de concluzionat că, fiecare legislație penală abordată în parte în prezentul demers științific – prevede expres că: acțiunile de „falsificarea probelor” sunt ilicite și merită a fi supuse răspunderi penale. Însă, într-o altă conjunctură științifică, subsemnatul propune cu titlul de lege ferenda un concept nou al Codului penal al Republicii Moldova, privind eliberarea de răspundere juridică a subiectului de drept învinuit de falsificarea probelor.

Astfel, cu titlul generic se propune instituirea unei noi modalități normative la art. 59¹, cu denumirea legislativă Eliberarea de răspundere penală în cazul infracțiunii de falsificarea probelor, cu următorul conținut normativ: Eliberarea de răspundere penală a subiectului infracțiunii de falsificarea probelor, dacă făptuitorul își recunoaște vinovăția înainte ca acțiunile sale de falsificare a dovezilor specificate la art.310-310¹² Cod penal al Republicii Moldova și-au adus urmările în realitatea obiectivă și au afectat buna desfășurare a procesului judiciar.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul penal al Republicii Moldova nr.985 din 18.04.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova cu ultimele modificări și ajustări nr.353-357 din 22.12.2020, în vigoare din 01.01.2021. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125325&lang=ro (accesat la 05.03.2021).

2. Legea nr.257 din 16.12.2020 cu privire la modificarea unor acte normative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 353-357 din 22.12.2020.

3. Codul penal al Republicii Estonia din 01.09.2002, cu ultimele modificări și ajustări din 01.07.2019. https://www.legislationline.org/download/id/8244/file/Estonia_CC_am2019_en.pdf (accesat la 07.03.2021).

4. Codul penal al Republicii Lituania, adoptat la Vilnius nr.VIII-1968 din 26.09.2000, cu ultimele modificări și ajustări din 21.11.2017. https://www.legislationline.org/download/id/8272/file/Lithuania_CC_2000_am2017_en.pdf (accesat la 08.03.2021)

5. Codul penal al Muntenegrului din 2003, cu ultimele modificări și ajustări din 2013. https://www.legislationline.org/download/id/8406/file/Montenegro_CC_am2018_en.pdf (accesat la 08.03.2021).

6. Codul penal al Regatului Norvegiei din 1902, cu ultimele modificări și ajustări din 29.03.2020. https://www.legislationline.org/download/id/8657/file/Norway_Penal_Code_2015_am2020_en.pdf (accesat la 12.03.2021).

7. Codul penal al României din 25 iunie 2009, cu ultimele modificări și ajustări din 2017. https://www.legislationline.org/download/id/8291/file/Romania_Penal%20Code_am2017_en.pdf (accesat la 14.03.2021).

8. Codul penal al Regatului Spaniei din 23 noiembrie 1995. Monitorul Oficial de Stat al Regatului Spaniei nr.281 din 24 noiembrie 1995, cu ultimele modificări și ajustări din 2013. https://www.legislationline.org/download/id/6443/file/Spain_CC_am2013_en.pdf (accesat la 15.03.2021).

TENDINȚE ÎN EXERCITAREA TUTELEI ADMINISTRATIVE A PREFECTULUI

TRENDS IN THE EXERCISE OF THE PREFECT ADMINISTRATIVE PROTECTION

*Mihaela Otilia AROȘOAIE,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The Romanian state organized the institution of the prefect with the main role to ensure the observance of the principle of legality of administrative acts as well as for maintaining the organization and ensuring the proper functioning of local public administration, within the limits established and imposed by the legislator.

Keywords: *prefect, administrative guardianship, administrative act, preliminary procedure, administrative contentious court.*

Autoritățile publice locale în activitatea de organizare și funcționare în conformitate cu principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice, ca principii generale pe care se întemeiază administrația publică locală, emit sau adoptă acte administrative - instrumente principale în realizarea misiunii pentru care au fost înființate. Aceste acte trebuie să poarte dovada legalității pentru a fi executate și a-și îndeplini menirea pentru care au fost emise sau adoptate.

În România, anual se verifică, în fiecare județ, zeci de mii de acte administrative la sediul prefecturilor, prin personal specializat pe acest segment de activitate. Pentru o bună gestionare și administrare a acestei activități este necesară stabilirea unor criterii care să permită o ordine internă cu privire la corelația între funcționarul desemnat și unitatea administrativ-teritorială repartizată. În acest sens, revine prefectului sarcina emiterii unui ordin de prefect pentru distribuirea echitabilă a sarcinilor de serviciu cu privir la repartizarea unităților administrativ-teritoriale corespunzătoare fiecărui funcționar din compartimentul verificării legalității. Pentru a da eficiență principiului deja consacrat de funcții sensibile și pentru eliminarea subiectivismului care s-ar putea dezvolta prin menținerea îndelungată a unui funcționar în desfășurarea activității de verificare a legalității la o anumită unitate administrativ-teritorială este necesară, cu titlu de recomandare, rotația permanentă a personalului implicat în această activitate.

Nu este de neglijat nici un alt factor important în determinarea numărului de acte administrative emise/adoptate la nivel local și anume numărul unităților administrativ-teritoriale organizate la nivelul unui județ, astfel încât numărul actelor va fi mai mare în județele cu mai multe unități administrativ-teritoriale (ex. Județul Suceava cu 114 unități administrativ-teritoriale) față de județele cu un număr relativ mai mic (ex. Județul Botoșani cu 78 unități administrativ-teritoriale). Și obligația legală a deliberativului de a se întruni în ședințe ordinare, cel puțin o dată pe lună la convocarea primarului, este un factor determinant în dinamica actelor administrative, desi în practică există și situații în care sunt luni în care consiliile locale nu se întrunesc, în special în lunile de vară pe perioada concediilor de odihnă sau în lunile care preced scrutinul electoral pentru alegerile locale.

În România există obligația publicării raportului anual de activitate a tuturor instituțiilor publice inclusiv al instituțiilor prefectului conform cerințelor solicitate de ministerul de resort, respectiv Ministerul Afacerilor Interne din România. Solicitățile ministerului privesc activitatea desfășurată de către prefecturi în cursul unui an calendaristic cu respectarea atribuțiilor stabilite de către legiuitor și a organigramei existente. Astfel, cum principala activitate a prefectului constă în verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de către autoritățile publice locale, executive și deliberative, unul din segmentul de activitate raportat reflectă această activitate, pe care am sintetizat-o parcurgând rapoartele de activitate publicate de către fiecare prefectură

pe propriul site. Am urmărit dinamica verificării actelor administrative locale în procedura tutelei administrative, verificare efectuată la sediul prefecturilor, luând ca referință ultimii trei ani, respectiv 2018, 2019, 2020 și un număr de 14 prefecturi din diverse puncte cardinale ale țării, cu număr variat de unități administrativ-teritoriale în componența județului și cu specificități determinate de zona geografică.

Trebuie menționat că numărul actelor administrative verificate de prefect este strâns legat de numărul actelor efectiv emise sau adoptate și mai mult de numărul celor comunicate prefectului în vederea exercitării tutelei administrative. Fac această mențiune întrucât legiuitorul român a pus în sarcina secretarului general al unității administrativ-teritoriale obligația comunicării, în termen legal de 10 zile lucrătoare de la data emiterii sau adoptării actului administrativ, prefectului. Or, sunt situații izolate în care deși sunt emise sau adoptate acte administrative la nivelul unității administrativ-teritoriale acestea nu sunt comunicate prefectului, motiv pentru care se impune mențiunea privind importanța realității datelor publicate în sensul indicării corespondenței directe între comunicare și verificare, ambele având ca temelie adoptarea sau emiterea actelor administrative.

Sintetic, numărul de acte administrative locale emise sau adoptate de către autoritățile publice locale cu indicarea în procente a evoluției comparative cu anul precedent, poate fi redată astfel:

Tabelul nr. 1. Număr de acte administrative verificate.

Instituția prefectului	2018			2019			Evoluție comparativ cu anul 2018 %	2020			Evoluție comparativ cu anul 2019 %
	Total	din care:		Total	din care:			Total	din care:		
		Hot.	Disp.		Hot.	Disp.			Hot.	Disp.	
BOICOȘANI	24704	4294	20410	24295	5880	22415	14,54	30185	5535	24650	6,88
BISTRIȚA NĂSAUD	19302	4354	14948	18179	4930	13229	-5,92	15154	3873	11281	-16,35
DĂMBROVIȚA	44458	7270	37188	41991	7200	34791	-5,85	39129	6894	28235	-16,54
TELEORMAN	31861	4586	27275	29183	4767	24416	-8,41	26949	4411	22538	-7,66
COT	38802	6408	32494	34213	6510	31703	-1,77	33988	6212	27776	-11,06
DOLOJ	66661	6705	59956	59824	6429	53395	-10,24	50132	5525	44607	-16,21
SATU MARE	25424	4431	20993	19018	3379	15639	-25,20	19138	3708	15429	0,63
CLUJ	34568	7492	27076	33684	8280	25404	-2,56	33807	8461	25346	0,37
ARAD	24800	7176	17724	24927	republicat		16,17	24999	republicat		3,38
HUNEDOARA	32425	7057	25368	30805	7126	23679	-5,61	27865	6102	21763	-8,95
VRANCEA	28717	4743	23974	24052	4955	23097	-2,32	24116	4086	20030	-14,03
GIURGIU	19840	3897	15943	19816	4261	15555	-1,15	11579	2698	8881	-40,97
MEHEDINTI*	23696	-	-	24723	-	-	4,23	12498	-	-	-49,45
VASLUI*	14257	-	-	16407	-	-	15,24	17044	-	-	5,88

*Pentru județele Mehedinți și Vaslui nu au fost publicate detaliat datele indicate în tabel, respectiv numărul de hotărâri de consiliu local/județean și dispoziții de primar/presedinte consiliu județean.

Se poate distinge cu ușurință o ușoară scădere a numărului de acte verificate în anul 2019 față de anul 2018, în cazul celor 10 prefecturi din situație și doar în 4 cazuri o creștere nesemnificativă a procentului. Situația este aproximativ asemănătoare și în cazul numărului actelor verificate în

anul 2020 față de 2019. Explicația fenomenului de scădere a actelor verificate în majoritatea cazurilor exemplificate nu reprezintă o îngrijorare sau un semnal de alarmă în activitatea prefectului ci, din contră, tendința este de îndeplinire a scopului pentru care există și funcționează această instituție unică la nivel de județ și anume autoritățile publice locale să adopte sau să emită acte administrative legale.

În realizarea acestui scop, nu prezintă relevanță numărul actelor administrative generate de autoritățile locale, ci, mai curând, calitatea lor. În acest sens, fenomenul de diminuare a actelor administrative verificate de către prefect poate fi apreciat ca fiind o diminuare pe cale naturală, întrucât atribuțiile stabilite de legiuitor în sarcina autorităților locale executive sau deliberative nu au fost modificate substanțial prin noua reglementare propusă de Codul administrativ al României - baza legală a administrației publice, intrat în vigoare în perioada de referință analizată, respectiv 5 iulie 2019. Numeroase reglementări de bază stabilite de codul administrativ la jumătatea anului 2019 nu au putut fi executate, întrucât nu existau norme adoptate care să permită aplicarea prevederilor legale de bază. Un astfel de exemplu îl reprezintă Hotărârea Guvernului nr. 392/2020 din 14 mai 2020 privind aprobarea Normelor tehnice pentru întocmirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public și privat al comunelor, al orașelor, al municipiilor și al județelor, publicată în Monitorul Oficial nr.431 din 22 mai 2020. Astfel, desi inventarul bunurilor care constituie domeniul public și, respectiv, domeniul privat al comunelor, al orașelor, al municipiilor și al județelor se realizează conform prevederilor art. 289 și 357 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019[1, pag.1], autoritățile locale au adoptat hotărâri cu privire la domeniul public sau privat al unităților administrativ-teritoriale pe care le reprezintă ulterior apariției normelor legale, ceea ce justifică o diminuare a numărului actelor administrative locale și prin prisma imposibilității adoptării unor hotărâri în perioada 5 iulie 2019-22 mai 2020.

Un alt aspect de menționat în eventuala justificare a diminuării actelor administrative locale vizează respectarea prevederilor legale impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative în sensul reglementării în cuprinsul unui singur act normativ, distinct pe articole bine determinate, clar și concis, a mai multor măsuri sau directive de urmat pentru întreaga comunitate. Nu este de neglijat nici modalitatea în care o autoritate admite să emită un act, în sensul în care, spre exemplu, la redactarea unei dispoziții de acordare a ajutorului social în baza Legii nr.416/2001 privind venitul minim garantat, se poate decide în sensul unei singure dispoziții individuale pentru fiecare beneficiar sau a uneia colective în care beneficiarii sunt trecuți în anexă, modalități premise de legiuitor și care ar putea nu numai diminua numărul actelor administrative locale, în speță dispozițiile primarului, ci și proteja mediului înconjurător prin diminuarea resurselor materiale folosite.

Analiza acestui fenomen nu prezintă o constantă în numărul actelor verificate pe totalul prefecturilor de referință, putând afirma doar că nu există fluctuații semnificative în numărul actelor verificate, ci analizând fiecare prefectură în parte, pe verticală și toate cele 14 prefecturi luate ca referință, pe orizontală, nu rezultă un factor comun în determinarea numărului de acte administrative verificate, ci fiecare autoritate își gestionează activitatea pe care înțelege să o reglementeze printr-un act administrativ. S-a afirmat în rândul practicienilor din cadrul prefecturilor cum că numărul actelor administrativ-teritoriale locale este direct proporțional cu numărul unităților administrativ-teritoriale de la nivelul unui județ, în sensul în care un număr mai mare de unități administrativ-teritoriale generează în mod automat un număr mare de acte administrative corespunzătoare. Afirmatia nu are suport real, aspect verificat prin compararea județului Dolj, care are în componență 70 de unități administrativ-teritoriale și un număr de acte verificate de 66661 în anul 2018, 59834 în 2019 și 50132 în anul 2020, cu județul Botoșani, care are în componență 78 unități administrativ-teritoriale și un număr de 24704 acte verificate în anul 2018, 28295 în 2019 și 30185 în anul 2020. Lesne se poate observa cum un județ cu peste 10% mai multe unități administrativ-teritoriale a verificat acte administrative în procent de aproximativ 50% din actele unui județ cu mai puține unități administrativ-teritoriale.

Analizând sintetic situația actelor administrative locale verificate de către prefect se impune evidențierea situațiilor privind procedurile prealabile formulate în susținerea activității de tutelă administrativă. Situația a fost analizată în dinamica ei pe 3 ani calendaristici și anume: 2018, 2019 și 2020, indicând procentual și grafic evoluția comparativă a fenomenului. Comparativ cu numărul actelor administrative verificate de prefect prin specialiștii din aparatul prefecturii, numărul procedurilor prealabile este cu mult mai mic și direct proporțional cu numărul actelor

considerate ilegale. Folosesc sintagma considerate ilegale, întrucât procedura tutelei administrative este o etapă intermediară, iar nu una definitivă în aprecierea actului ca fiind ilegal, atribuit oferit de legiuitor doar instanțelor de contencios administrativ cu rol în desființarea unui act ilegal. Numărul redus de acte administrative intrate în procedură prealabilă prevăzută de Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ reprezintă, pe de o parte, rezultatul final al exercitării tutelei administrative iar, pe de altă parte, un indicator al activității desfășurate de către prefect, în sensul în care am amintit deja, scopul implicit al activității de verificare a legalității îl reprezintă adoptarea de către autoritățile publice locale a actelor administrative legale. În realizarea acestui scop, prevenția exercitată de către salariații prefecturii are ca rezultat cât mai puține proceduri prelabile formulate de prefect.

Un alt aspect important în justificarea numărului mic de proceduri prelabile îl reprezintă și permanenta legătură și comunicare între consilierul juridic angajat al prefecturii și secretarul general al unității administrativ-teritoriale, ambii implicați în respectarea principiului legalității actelor administrative. Analiza empirică cu impactul intervenției prefectului asupra schimbării calității actului administrativ s-a realizat prin parcurgerea rapoartelor de activitate publice de la următoarele prefecturi: Botoșani [2, pag.11], Bistrița Năsăud [3, pag.9], Dâmbovița [4, pag.14], Teleorman [5, pag.16], Olt [6, pag.16], Dolj [7, pag.12], Satu Mare [8, pag.9], Cluj [9, pag.9], Arad [10, pag.11], Hunedoara [11, pag.13], Vrancea [12, pag.12], Giurgiu [13, pag.9], Mehedinți [14, pag.8], Vaslui [15, pag.7].

Tabelul nr. 2. Numărul procedurilor prelabile.

În mapa prefectului	2018			2019			Evoluție comparativ cu anul 2018	2020			Evoluție comparativ cu anul 2019
	Total	din care:		Total	din care:			Total	din care:		
		Hot.	Disp.		Hot.	Disp.	%		Hot.	Disp.	%
BOTOȘANI	104	52	52	111	43	68	6,73	72	26	46	-35,14
BISTRIȚA NĂSAUD	130	65	71	172	70	94	26,47	115	76	39	-33,14
DĂMBOVIȚA	45	15	30	54	18	36	20,00	109	62	47	101,85
TELEORMAN	80	62	26	174	29	145	97,73	70	35	35	-59,77
OLT	273	138	135	287	109	178	5,13	294	168	126	2,44
DOLJ	82	62	20	112	76	36	36,59	96	68	28	-14,29
SATU MARE	124	44	80	154	67	87	24,19	183	173	10	16,93
CLUJ	208	133	75	110	nepublicat		-47,12	27	nepublicat		-75,45
ARAD	19	nepublicat		26	nepublicat		36,84	0	nepublicat		-100,00
HUNEDOARA	83	63	20	309	nepublicat		272,29	162	nepublicat		-47,57
VRANCEA	157	54	83	153	49	84	-2,92	72	40	32	-45,86
GIURGIU	99	nepublicat		188	nepublicat		89,90	244	nepublicat		29,79
MEHEDINȚI*	38			46			21,05	98			113,04
VASLUI*	385			162			-57,92	190			17,28

Unicitatea activității de tutela administrativă a prefectului la nivelul județului imprimă acestuia o calitate esențială în peisajul administrației locale, fiindu-i recunoscută capacitatea deplină de apreciere a legalității actelor administrative locale la acest nivel intermediar, între emitent și instanța de contencios administrativ.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea de Guvern nr. 392/2020 din 14 mai 2020 privind aprobarea Normelor tehnice pentru întocmirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public și privat al comunelor, al orașelor, al municipiilor și al județelor, publicată în Monitorul Oficial nr. 431 din 22 mai 2020.
2. <https://bt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/25/2019/01/IPBT-RAPORT-DE-EVALUARE-ACTIVITATI-2018.pdf>
<https://bt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/25/2020/01/IPBT-RAPORT-DE-EVALUARE-ACTIVITATI-2019.pdf>
<https://bt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/25/2021/02/IPBT-Raport-de-evaluare-2020-.pdf>
3. <https://bn.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/23/2019/02/raport-activitate-IPBN-2018.pdf>
https://bn.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/23/2020/02/Raport_IPBN_2019.pdf
https://bn.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/23/2021/02/Raport_IPBN_2020.pdf
4. https://db.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/43/2019/01/Sinteza_raport-de-evaluare_2018_Institutiua-Prefectului-2.pdf
5. <https://tr.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/24/2019/02/RAPORT-EVALUARE-IP-TR-2018.pdf>
<https://tr.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/24/2020/02/Raport-evaluare-Inst.-Pref.-Teleorman-2019.pdf>
<https://tr.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/24/2021/03/Raport-evaluare-Inst.-Pref.-Teleorman>
6. <https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2019/02/rap2018.pdf>
<https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2020/02/IP-OLT-Raport-Activitate-2019-1-1.pdf>
<https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2021/03/IPOT-RAPORT-DE-AC-TIVITATE-2.pdf>
7. <https://dj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/44/2019/03/Raport2018.pdf>
<https://dj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/44/2020/02/raport2019.pdf>
<https://dj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/44/2021/02/Raport2020.pdf>
8. <https://sm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/32/2019/01/Raport-de-activitate-IP-SATU-MARE-2018-compressed.pdf>
<https://sm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/32/2020/02/IPSM-Prezentare-activitate-2019-1.pdf>
<https://sm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/32/2021/02/IPSM-Prezentare-activitate-2020.pdf>
9. https://cj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2019/02/Evaluare-IP-Cluj_2018.pdf
<https://cj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2020/02/sinteza-evaluare-2019-cluj-1.pdf>
<https://cj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2021/02/sinteza-evaluare-2020-cluj-1.pdf>
10. <https://ar.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/13/2019/01/Raport-de-activitate-2018.pdf>
<https://ar.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/13/2020/06/Raport-activitate-2019.pdf>
<https://ar.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/13/2021/03/Raport-de-activitate-2020.pdf>
11. <https://ar.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/13/2021/03/Raport-de-activitate-2020.pdf>
https://hd.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/53/2020/01/Raport-activitate-anul-2019_HD.pdf
<https://hd.prefectura.mai.gov.ro/despre-noi/rapoarte-si-studii/>
12. https://vn.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/14/2019/03/Raport-IP_Vrancea-2018.pdf
https://vn.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/14/2020/02/Raport_IP_2019.pdf
https://vn.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/14/2021/03/Raport_IPVN_2020.pdf
13. <https://gr.prefectura.mai.gov.ro/despre-noi/rapoarte-si-studii/>
14. <https://mh.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/42/2019/03/RAPORT-EVALUARE-2018-v3-SITE.pdf>; <https://mh.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/42/2020/02/IPMH-SINTEZA-RAPORT-ACTIVITATE-2019.pdf>; <https://mh.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/42/2021/02/Sinteza-Prefectura-Mehedinri-raport-2020.pdf>
15. https://vs.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/18/2019/02/Raport-activitate_2018.pdf
<https://vs.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/18/2020/01/Raport-de-activitate-IPVS-2019-publicat-site.pdf>
https://vs.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/18/2021/01/Raport-activitate_2020_IPVS.pdf

ATELIERUL IV. NOI TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE



PRACTICA UNIUNII EUROPENE ÎN DEZVOLTAREA CREATIVITĂȚII ARTISTICE

THE EUROPEAN UNION'S PRACTICE IN THE DEVELOPMENT OF ARTISTIC CREATIVITY

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Mihail DOGOTARI,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article conducts a study on the development of artistic creativity in the European Union. The cultural and creative sectors were recognized by the EU and integrated into EU policy documents and programs more than a decade ago. The creative economy as a wider sector includes not only traditional disciplines of art and culture, but also a large number of interconnected activities and subsectors. It has potential confirmed by international organizations such as the Council of Europe, various United Nations agencies, governing bodies, national, regional and local public institutions and institutions around the world.

Keywords: *artistic creativity, cultural sectors, creative economy, etc.*

Sectoarele culturale și creative (SCC-urile) au fost recunoscute de UE și integrate în documentele de politici și programele UE cu peste un deceniu în urmă. Economia creativă, un sector mai vast care include nu doar disciplinele tradiționale ale artei și culturii, ci și un mare număr de activități și subsectoare interconectate, are un potențial confirmat de organizații internaționale precum Consiliul Europei, diverse agenții ale Organizației Națiunilor Unite, organe ale administrației publice naționale, regionale și locale și instituții din întreaga lume.

Anterior, capacitatea acestui domeniu de a genera alte valori decât cele de piață a fost mult timp luată în considerare prin prisma contribuției sale simbolice, nemateriale și educaționale. Mai recent, s-a înțeles tot mai mult faptul că acest domeniu poate avea un impact direct și indirect asupra economiei, prin creștere economică și crearea locurilor de muncă, prin stimularea inovației și prin aport la dezvoltarea socială și durabilă [1].

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 2011. 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 rezilient, față de altele, în timpul recesiunii economice și financiare din anul 2008 în Europa. Conform datelor economice mondiale pentru anul 2013, Europa este lideră 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 [2].

Deși se bucură de o recunoaștere tot mai mare, dezvoltarea SCC-urilor a fost atenuată de faptul că acestea se suprapun cu diverse domenii de politici, cum ar fi cultura, educația, dezvoltarea economică și urbană/regională. În ultimii ani, discuția privind rolul SCC-urilor în UE s-a axat pe următoarele aspecte principale:

Integrarea SCC-urilor în agenda strategică a UE pentru a favoriza un ecosistem holistic la nivel european. SCC-urile au rămas o resursă în mare măsură absentă și nevalorificată în strategia UE2020. La nivel mai înalt, unele instituții comunitare recunosc rolul culturii în realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă și depun eforturi pentru a include cultura, ca forță motrice esențială, în răspunsul lor la Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030. UE trebuie să confirme în continuare rolul SCC-urilor, să investească în acestea și să le valorifice potențialul de contribuție la creșterea economică și ocuparea forței de muncă, să devină un catalizator al inovației și un element esențial în concurența și diplomația mondială. Inovația, antreprenoriatul și SCC-urile au fost indicate în mod oficial drept teme intersectoriale în programe comunitare precum Orizont 2020 (cercetare și inovație), COSME pentru IMM-uri (inclusiv Erasmus pentru tineri antreprenori), Start-up Europe, Erasmus+, INTERREG - Cooperare teritorială, fondurile structurale și fondurile de coeziune ale UE [2].

Integrarea avantajului competitiv al SCC-urilor în strategiile de dezvoltare regională prin „specializare inteligentă”, pentru promovare regională, inovație și dezvoltare socio-economică. SCC-urile au capacitatea de a interacționa cu alte activități, ceea ce generează deseori efecte de aglomerație și concentrare, care pot contribui la creșterea valorii adăugate la nivel local. În mai multe regiuni din UE au fost direcționate fonduri structurale și de coeziune către SCC-uri, în special pentru cartografierea patrimoniului, mobilizarea resurselor, parteneriate și conglomerate strategice și îmbunătățirea infrastructurii și serviciilor.

Recunoașterea relevanței strategice a SCC-urilor pentru politicile de dezvoltare urbană, în special prin inițiativa Capitalelor europene ale culturii (ECOC). Orașele au fost întotdeauna locuri favorabile pentru artiști și persoanele creative. Hub-urile creative emergente, noi puncte fierbinți în care profesioniștii creează, se întâlnesc, colaborează și își expun creațiile, devin factori ai regenerării orașelor, oferind noi funcții zonelor industriale abandonate sau clădirilor părăsite, care atrag servicii și afaceri paralele. ECOC, inițiativă emblematică și de durată a UE, a evoluat de la un program cultural și artistic internațional la o inițiativă mai structurată, care încurajează orașele să includă dezvoltarea culturală și SCC-urile în strategia politicilor lor de dezvoltare. Aceasta reprezintă o punte între cooperarea și cultura europeană și părțile interesate de inovație, turism și planificare urbană.

Integrarea SCC-urilor în programele de inovație, cercetare și dezvoltare. Capacitatea SCC-urilor de a contribui la procesele de inovație a fost recunoscută și susținută doar treptat. Începând din anul 2010, O Uniune a inovării (inițiativă emblematică a UE2020), a evidențiat faptul că inovația este determinată tot mai mult de factori non-tehnologici, cum ar fi creativitatea, designul, brandingul și noile procese organizaționale [3]. De asemenea, în această inițiativă s-a observat importanța proceselor de inovație determinate de utilizator și a rolului SCC-urilor în crearea unor relații semnificative și conectarea cu publicul și cetățenii.

Promovarea efectelor de externalitate în alte sectoare și în societate. SCC-urile sunt în poziția strategică de a produce efecte de externalitate în alte sectoare și domenii, deoarece îmbină arta, știința și tehnologia. Abilitățile culturale și creative pot fi valoroase pentru alte domenii profesionale, SCC-urile pot oferi conținut pentru TIC, pot avea impact asupra turismului și pot fi integrate în mai multe etape ale lanțurilor valorice, în special industria prelucrătoare și sectoarele de înaltă tehnologie. De asemenea, acest potențial de catalizator este o resursă pentru inovarea socială, asistența medicală și provocările sociale, cum ar fi problemele de mediu. Eliminarea barierelor de comunicare și stimularea cooperării în diverse domenii de politică sunt necesare pentru a facilita fertilizarea intersectorială și a promova clusterelor în care pot colabora diverse părți interesate [4].

Ameliorarea capacității de a reacționa la noile posibilități pe care tehnologiile digitale le creează în lanțurile valorice ale SCC-urilor.

Dezvoltarea rapidă a tehnologiilor digitale face ca Internetul să devină principala piață, contribuind astfel la complexitatea tot mai mare a lanțurilor valorice ale sectoarelor creative. Aceasta înseamnă că SCC-urile trebuie să deprindă permanent noi competențe și să-și adapteze mijloacele de remunerare. De asemenea, TIC creează noi posibilități pentru SCC-uri în ceea ce privește modelele de afaceri și formele de interacțiune mai directă cu publicul, bazate pe co-creare și implicarea într-o măsură mai mare a utilizatorului. UE monitorizează schimbarea digitală în

lanțurile valorice creative pentru a aborda toate dezechilibrele ulterioare ale pieței, a consolida capacitatea și a stimula diversitatea conținuturilor și a exprimărilor.

Îmbunătățirea accesului la finanțare, în special prin noua facilitate de garantare a UE pentru SCC-uri. Accesul la diverse surse de finanțare este un obstacol crucial pentru SCC-uri. În cadrul programului „Europa Creativă” (2014–2020) s-au alocat 121 mln euro pentru un mecanism financiar, care să aibă rolul de asigurare a intermediarilor financiari (de ex. băncile) care oferă împrumuturi inițiativelor SCC-urilor [4]. De asemenea, intermediarii financiari vor beneficia de programe de instruire pentru a înțelege mai bine necesitățile proiectelor SCC-urilor.

Promovarea relaționării transfrontaliere și a alianțelor de hub-uri creative și antreprenori creativi - Comisia Europeană susține Rețeaua europeană a centrelor de creație (ECHN) și Creative Tracks. Aceste proiecte pilot au rolul de a consolida comunitățile, difuzând informații și promovând reuniunile, programele de instruire colegială, cartografierea, facilitățile și concursurile de găsire a partenerilor și oferind structurilor de sprijin din întreaga lume posibilitatea de a comunica și de a învăța unele de la altele.

Înțelegerea calitativă și cantitativă a impactului SCC-urilor - Monitorul orașelor culturale și creative [5]. Comisia Europeană, împreună cu Eurostat (oficiul de statistică al UE), statele membre ale UE și organizații internaționale precum UNESCO și OCDE, acționează pentru îmbunătățirea și armonizarea internațională a colectării și analizei datelor despre contribuția SCC-urilor la economie și la societatea în ansamblu. Există o necesitate tot mai mare de a investi în noi modalități de înțelegere a efectelor calitative ale SCC-urilor. Sunt luate în considerare și alte metode de colectare a informațiilor, cum ar fi relațiile și interviurile. În anul 2017, Comisia Europeană și Centrul Comun de Cercetare au lansat Monitorul orașelor culturale și creative. Prin această platformă se cartografiază și se monitorizează patrimoniul SCC-urilor în orașele selectate (în prezent 168) și se evaluează, în mod sistematic și comparabil, valoarea și impactul calitativ și cantitativ al acestuia. Acest instrument are rolul de a sprijini eforturile de plasare a culturii în centrul agendei de dezvoltare a orașelor și de a crea noi moduri de analizare și producere a dovezilor pentru SCC-uri.

Evidențierea rolului SCC-urilor în relațiile externe ale UE, deschizând noi piețe și contribuind la dezvoltarea durabilă și diversitatea culturală în lume. Recent, Consiliul UE a adoptat concluziile prin care se avizează Comunicarea Comisiei Europene privind noua abordare strategică a UE față de relațiile culturale internaționale [5]. Recunoscând rolul de pionierat al Europei în domeniul SCC-urilor, aceasta va contribui la crearea unui mediu propice pentru ca SCC-urile să participe în continuare la creșterea economică și crearea locurilor de muncă, va susține producția culturală ca factor al turismului și dezvoltării, creând totodată noi canale de comunicare, dialog intercultural și consolidare a păcii.

În concluzie putem menționa că SCC-urile au un caracter multiplu și transversal, care are impact asupra dezvoltării economice și sociale. Acest potențial este încă insuficient recunoscut în țările Parteneriatului Estic - dar și în multe alte părți ale lumii - la toate nivelurile, de la responsabili de politici și autorități până la societatea în general, inclusiv specialiștii în domeniu.

În multe țări ale Parteneriatului Estic există grupuri de lucru interministeriale, care discută și separă rolurile SCC-urilor. Pentru a fi eficiente și a obține resurse adecvate, diversele domenii de politică și bugetele lor ar putea fi dirijate spre a se ajunge la o strategie națională comună privind SCC-urile, cuprinzând economia, întreprinderile, cercetarea, tehnologia, inovarea, educația, dezvoltarea regională și urbană.

BIBLIOGRAFIE

1. Sontu G. Compendiul politicilor și tendințelor culturale în Europa, profilul de țară al Republicii Moldova, Consiliul European, ERICarts, Strasbourg, 2015. http://www.culturalpolicies.net/download/moldova_012015.pdf

2. Consiliul Uniunii Europene (2015), Concluziile Consiliului privind „Cooperările intersectoriale culturale și creative pentru stimularea inovației, durabilității economice și incluziunii sociale”, Bruxelles. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015XG0527\(03\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015XG0527(03)&from=EN)

3. Codificarea culturii în Parteneriatul Estic (2015), Codul cultural al Parteneriatului Estic; Belarus, Moldova și Ucraina; Forumul Societății Civile în cadrul Parteneriatului Estic și Comisia Europeană, Analiză de impact - Fondul Național pentru Democrație, Bruxelles. http://www.kultura.org.ua/wp-content/uploads/Publication_concept_road-maps_eng.pdf

4. Forumul Societății Civile în cadrul Parteneriatului Estic (2015), Raport privind situația mass-media în țările Parteneriatului Estic, Comisia Europeană, Bruxelles. https://baj.by/sites/default/files/analytics/files/report_on_state_of_media_in_eap_countries_final_version.pdf

5. Unitatea regională pentru monitorizare și dezvoltare a capacității a Programului Cultură al Parteneriatului Estic (RMCBU) (2013), Raportul analitic de bază al sectorului cultural și politicilor culturale din Republica Moldova, Kiev. <http://library.euneighbours.eu/content/analytical-base-line-report-culture-sector-and-cultural-policy-moldova>

COMPARATIVE ANALYSIS OF PRINCIPAL INDICATORS OF EMPLOYMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND SEVERAL COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

ANALIZA COMPARATĂ A PRINCIPALILOR INDICATORI DE ANGAJARE ÎN CÂMPUL MUNCII ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI UNELE ȚĂRI ALE UNIUNII EUROPENE

*Galina SABELIEVA,
PhD, Center for Demographic Research,
National Institute for Economic Research (CDR NIER)*

*Svetlana ZAHAROV,
PhD, Center for Demographic Research,
National Institute for Economic Research (CDR NIER)*

SUMMARY

This article provides the comparative analysis of the principal indicators of employment of working age population in the Republic of Moldova and several countries of Central and Eastern Europe, that became part of the European Union after 2003, in order to identify positive and negative tendencies in the formation after EU membership, including the Republic of Moldova, as one of the pretenders to EU entry. The presented article is the result of labour market research in the countries of Central and Eastern Europe with the purpose to determine possible tendencies in the development of labour market in the Republic of Moldova, taking into account the action of different factors of the demographic, socio-economic nature, which may have an impact on domestic labour market within membership in the European Union. At the same time, it is necessary to understand that the evolution of each of the analyzed countries depends not only on endogenous, but also on the impact of exogenous factors and shocks, the influence of which the Republic of Moldova may not experience.

The article was elaborated within the framework the project of the State Program (2020-2023) 20.80009.0807.21 Migration, Demographic Changes and Policies of Stabilization of the Situation.

Keywords: labour market, employment of population, unemployment, European Union.

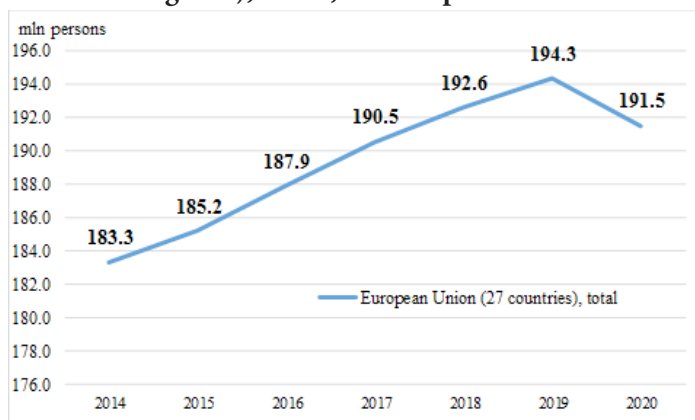
Introduction. The labour market, being one of the most significant segments of the national economy, has an important role in the system of market relations through the relations of “purchase and sale” of labour force, by which the number of employed population is determined, as well as the main qualitative indicators characterizing its level of competitiveness and the quality of labour market. Currently, the development of labour market in the Republic of Moldova is influenced by many factors, both of internal and external nature. The main internal factors that determine the tendencies of its development include demographic, social, economic, and the intensity of migration flows. The external factors are the ongoing processes of globalization, the economic and political situation in neighboring countries and EU member states, restrictive measures on the export-import of goods and services. Taking into consideration the diversity of relations between countries, the national specifics of labour markets formation and their institutional structures, the Republic of Moldova is not an exception in this context. Moreover, the studying and using of the experience of various countries that have gone through a period of demographic, economic, interethnic and social tensions and political transformations will allow to most effectively cope with similar existing problems to ensure a stable competitive labour market both at the internal and external levels. However, at the same time, in the Republic of Moldova, the specificity of demographic processes, socio-economic transformations in the transition to market relations was reflected in the formation and development of the domestic labour market. So, for example, while in Central-Eastern Europe countries the majority of population lives in

urban area, in the Republic of Moldova the urban population constitutes less than half according to the Population Census in 2014, the rural population is 61,8% [1]. While in European countries the process of demographic ageing of population took place gradually, in the Republic of Moldova this process preceded quickly in almost a decade and as of 01.01. 2020 the ageing rate (ageing coefficient) was 21,8%, including among the male population 18,1% and female 25,1% [2]. The population has a tendency to decline. By 2020 compared to 2014 the country's population decreased by 228,8 thousands persons [2]. The global financial crisis (2009), economic recession in the EU countries and the Russian Federation and the crisis in Ukraine, trade restrictions and barriers to the export of Moldovan products, natural factors (drought), as well as unstable political situation in the country largely influenced the stability of labour market. Consequently, despite the fact that each country has its own features of socio-economic development and, as a consequence, the formation of the labour force market, the comparative characteristics of the principal indicators and analysis of the experience of different countries in the given field allows, with the lowest risk, to pursue policies of the increasing level of employment in the Republic of Moldova [Shcherbatyuk V. V., Zaharov S. I. 3].

Results and Discussions. Analysis of the employed population in the EU countries for the period 2014-2020 showed the stable tendency of growth by 6,0% up to 2019, Fig. 1., with a subsequent decrease in one year by 1,5% compared to 2019, which is one of the determining factors for the impact to the economy of restrictive measures due to the pandemic (COVID-19). As an external factor in this case, there is a breakdown of integration relations, a change in the regime and spheres of labour activity, an outflow of labour migrants, a reduction in demand for export/import and, as a consequence, a slowdown in world economic activity, which, in turn, was reflected in the decline of labour force, employment rate, a decrease in the labour income of population and, as a consequence, led to a decrease in the purchasing power of the population.

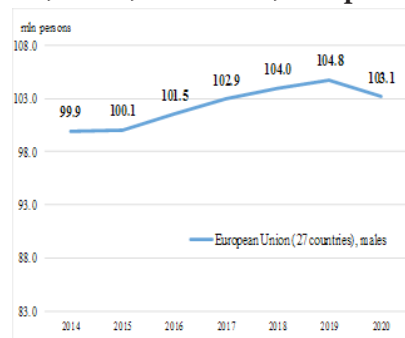
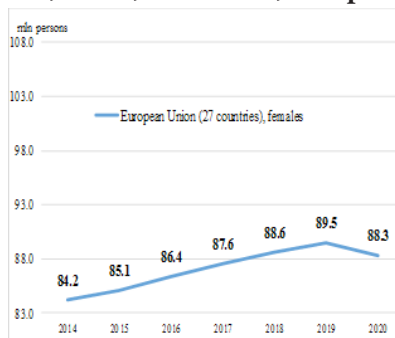
In the gender aspect, as follows from the dynamics of employed population by gender, Fig. 2. and Figure 3, the number of employed men prevails over the number of employed female population: the share of employed men in 2014 amounted to 54,5%, in 2019 it slightly decreased, by 0,6 p.p. in favor of increasing in the share of women workers and constituted 53,9%; in 2020, it practically remained at the achieved level of 53,8%. Consequently, the basis of labour market in the EU countries are men, whose number increased by 4,9% from 2014 to 2019, decreasing by 1,6% in 2020 compared to 2019, but nevertheless just the men's employment ensured the growth in the employed population in the EU as a whole.

Figure 1. Total employment (resident population concept - LFS), European Union – 27 countries (without United Kingdom), 15-64, million persons.



Source: Eurostat, Employment and activity by sex and age - annual data.

Analysis of Eurostat data for an earlier period showed that, due to the consequences of the world financial and economic crisis of 2009-2011, the number of employed population in the EU countries of the pre-crisis period (2008 – 189,9 million persons) had been restored only by 2016, including men employed in labour market only by 2019 (2008 - 105,1 million persons) and women by 2015 (2008 - 84,8 million persons), that is, compared to 2008 the growth of employed population in the EU was ensured by an increase in female employment by 4,4 million persons.

Figure 2. Total employment, males, EU, 15-64, 2014-2020, mln persons.**Figure 3. Total employment, females, EU, 15-64, 2014-2020, mln persons.**

Source: Eurostat, Employment and activity by sex and age - annual data.

Of the 11 countries that have entered the European Union, only four countries, over the period of 16 years (2004-2020), have really increased the number of employed population: Poland, Hungary, Czech Republic and Slovakia. Three countries have reduced the number of employed persons (Romania, Lithuania, Latvia), for the rest of the countries it is not possible to distinguish the clear tendency in the number of employed people, or the labour market in terms of the number of employed is in a state of equilibrium (Table 1.) [for comparison Shcherbatyuk V. V., Zaharov S. I. 3].

Table 1. Employed population, Central-Eastern Europe (EU) countries,¹ RM, 15-64, 2014-2020, million persons.

Number of employed population								
	Year on eve of joining the EU ²	2014	2016	2018	2019	2020 ³	2019/2014	2019/Year on eve of joining the EU
EU*	-	183,300	187,889	192,581	194,282	191,479	106,0	-
Poland	13,141	15,591	15,902	16,133	16,094	16,049	103,2	122,5
Romania	8,662	8,254	8,166	8,382	8,408	8,272	101,9	97,1
Czechia	4,617	4,883	5,016	5,147	5,151	5,087	105,5	111,6
Hungary	3,872	4,070	4,309	4,411	4,436	4,376	109,0	114,6
Bulgaria	3,042	2,927	2,954	3,069	3,136	3,024	107,1	103,1
Slovakia	2,134	2,349	2,472	2,533	2,544	2,491	108,3	119,2
Croatia	1,528	1,542	1,567	1,630	1,650	1,630	107,0	108,0
Lithuania	1,397	1,288	1,318	1,324	1,324	1,298	102,8	94,8
Moldova	-	1,153	1,176	1,186	0,845**	0,809**	-	-
Slovenia	0,869	0,892	0,902	0,962	0,970	0,965	108,7	111,6
Latvia	0,921	0,859	0,862	0,873	0,870	0,852	101,3	94,5
Estonia	0,573	0,600	0,612	0,630	0,634	0,620	105,7	110,6

¹ Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia, Slovenia, Latvia, Lithuania, Estonia – within the EU since May 1, 2004. Bulgaria, Romania - since Jan. 2007. Croatia - from 1 July 2013.

² The number of employed population of the country on the eve of joining the EU.

³ 2020 - the beginning of the pandemic (COVID-19).

* European Union (EU) - 27 countries without the United Kingdom.

** Based on the usual residence population.

Source: Eurostat, Employment and activity by sex and age - annual data. National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova, Data bank "Statbank", www.statistica.md.

In the context of the above, when analyzing the employed population in the Republic of Moldova, it should be noted that in 2018-2019 the NBS has changed the methodology for calculating the employed population: taking into account international standards for improving data quality and obtaining a more accurate picture of the labour market, as well as the Results of Population Census in 2014, the number of the employed population is determined on the basis of the population with usual residence, the population employed in households and producing goods for their own consumption needs is excluded, the household survey is conducted according to the new sample and the new rotation. For these reasons, the complete picture of the tendency of the change in the number of employed population is not presented due to the incomparability of the data; nevertheless, in terms of the number of employed, the market of labour force is close to the countries of Slovenia, Latvia, Lithuania. The comparison of employed population in the Republic of Moldova with the EU countries shows, that the male population prevails in employed population by gender, and the share of employed women tends to decrease: if in 2014-2016 the share of employed women constituted more than 49%, then in 2019-2020 years it decreased, respectively, to 48,7% and 47,8%. Labour migration of population mainly from rural areas (according to the NBS [4] 78% in 2019 and 75% in 2020 of labour migrants were from rural areas), structural changes in the economy as a result of the implementation of economic and financial reforms, as well as the change in the methodology for households surveying in the field of employment have caused to the decrease in the share of employed population in the aspect of urban-rural, respectively, 45,0% is the employed population in urban and 55,0% in rural, which determines the specifics of the development of national labour market in the Republic of Moldova.

Table 2. Dynamics of employed population, Republic of Moldova, 15-64, 2014-2020, million persons.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020*
Total, RM, million pers. including employed:	953,4	954,5	951,9	916,2	925,8	844,5	809,3
Female, million persons	471,4	473,1	471,8	447,1	458,1	411,5	387,1
Share of female, % of total	49,4	49,6	49,6	48,8	49,5	48,7	47,8
Male, million persons	482	481,7	480	469,1	467,8	433	422,1
Share of male, % of total	50,6	50,5	50,4	51,2	50,5	51,3	52,2
Urban, million persons	410,9	406	401,9	382,9	369,9	392,8	364,5
Urban, % of total	43,1	42,5	42,2	41,8	40,0	46,5	45,0
Rural, million persons	542,6	548,5	550,1	533,2	556	451,7	444,8
Rural, % of total	56,9	57,5	57,8	58,2	60,1	53,5	55,0

* Based on the usual residence population.

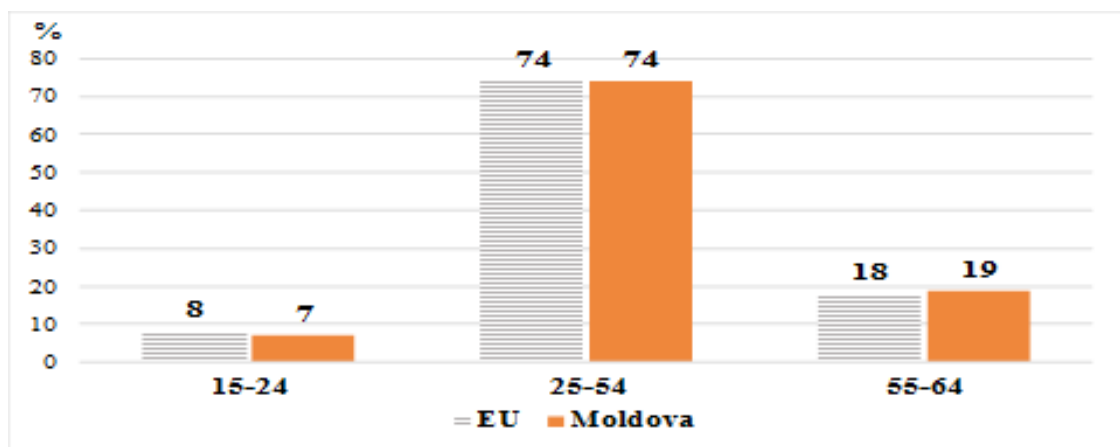
Source: authors' calculations on the basis of NBS RM data, <https://statistica.gov.md/>

Comparison of labour market by main age groups, taking into account the comparability of statistical data, for example, for 2018 shows, that the age structure of employed population in the EU countries and the Republic of Moldova was practically identical, the main share or 74% in labour market belonged to employed population in the age group of 25-54 years, that is, the labour force with the most productive returns in the process of carrying out various types of economic activity.

In the context of evaluating the use of opportunities to involve different age and sex groups of the working-age population into labour market, one of the most important indicators of employment potential of labour force is its level (employment coefficient, employment rate). Analysis of the given indicator for the countries of Central and Eastern Europe allows to conclude, that as a result of joining the EU, its level increased and became significantly higher than in the year preceding this process (Table 3.). Moreover, despite the impact on economic activity of restrictive measures in the context of the pandemic, in 2020 there was only a slight decrease in employment rate within 2 p.p. In comparison with the EU countries in the Republic of Moldova, the employment rate of population is significantly lower than not only in the separately analyzed country, but also on the EU average (by 21,6 p.p. in 2019 and by 21,9 p.p. in 2020), which evidently may indicate the ineffectiveness of the socio-economic policies in the field of employment, including the underutilization of the real potential of labour force, and in the given matter, the study

and promotion of the experience of the EU countries in the Republic of Moldova will be one of the most important for increasing competitiveness of the national labour market and its stabilization.

Figure 4. Distribution of employed population by age group, EU, RM, 15-64, 2018, %.



Source: authors' calculations on the basis of Eurostat and NBS RM data.

Table 3. Dynamics of employment rate, Central-Eastern Europe (EU) countries,¹ RM, 15-64, 2014-2020, %.

	Year on eve of joining the EU ²	2014	2016	2018	2019	2020 ³
EU*	-	63,8	65,6	67,7	68,4	67,6
Estonia	62,4	69,6	72,1	74,8	75,3	73,7
Czechia	64,9	69,0	72,0	74,8	75,1	74,4
Lithuania	62,8	65,7	69,4	72,4	73,0	71,6
Latvia	60,3	66,3	68,7	71,8	72,3	71,6
Slovenia	62,5	63,9	65,8	71,1	71,8	70,9
Hungary	57,0	61,8	66,5	69,2	70,1	69,7
Bulgaria	58,6	61,0	63,4	67,7	70,1	68,5
Slovakia	57,6	61,0	64,9	67,6	68,4	67,5
Poland	51,4	61,7	64,5	67,4	68,2	68,7
Romania	58,8	61,0	61,6	64,8	65,8	65,6
Croatia	53,5	54,6	56,9	60,6	62,1	62,0
Moldova	-	43,8	45,2	46,1	46,8**	45,7**

¹ Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia, Slovenia, Latvia, Lithuania, Estonia – within the EU since May 1, 2004. Bulgaria, Romania – since Jan. 2007. Croatia – from 1 July 2013.

² The year on the eve of joining the EU.

³ 2020 – the beginning of the pandemic (COVID-19).

* European Union (EU) – 27 countries without United Kingdom.

** Based on the usual residence population.

Source: Eurostat, Employment rates by sex, age and citizenship; National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova.

The positive tendency as a result of the employment policies of the EU countries was the decline in the unemployment rate to 6.8%, or by 4.2 p.p. for the period 2014-2019, both in the EU as a whole and in a separate country. The increase in the given indicator by 0.4 p.p. in 2020 is the result

of temporary quarantine and restrictive measures and the interruption of economic activity in the countries of Central and Eastern Europe in the condition of the pandemic in 202. This is not typical of all countries and the unemployment rate in Croatia, Slovenia, and Poland is lower than in 2018; in a number of countries it remains within the 2018 level with a slight growth. The labour markets of Latvia (+ 1.9 p.p.), Lithuania (+2.3 p.p.), Slovakia (+1.0 p.p.), Estonia (+ 2.4 p.p.) were the most affected by the pandemic, whose unemployment rate increased in 2020 compared to 2019. In the Republic of Moldova, the unemployment rate increased in 2019, which is explained, firstly, by the conduct of the NBS survey according to the new methodology and calculations based on the new indicator of the population with usual residence, as a result, the number of unemployed according to ILO standards increased by 1.58 times compared to 2018 [NBS RM 5], in the structure of which the share of unemployed men (58,8%) and unemployed in rural areas (55,5%) prevails, the unemployment rate for men is 5,8% and for women 4,4%, in urban – 4,9% and in rural – 5,3%, as well as the highest unemployment rate took place among the youth in the 15-24 age category – 10,4% (including 11,1% for men and 9,4% for women). In 2020 despite the difficulties of a restrictive nature in the conditions of the pandemic, the unemployment rate markedly decreased compared to the previous year, but also increased compared to 2018.

Table 4. Dynamics of unemployment rate, Central-Eastern Europe (EU) countries,¹ RM, 15-64, 2014-2020, %.

	Year on eve of joining the EU ²	2014	2016	2018	2019	2020 ³
EU*	9,8	11,0	9,3	7,4	6,8	7,2
Croatia	16,3	17,5	13,3	8,5	6,7	7,6
Latvia	12,2	11,1	9,9	7,6	6,5	8,4
Lithuania	13,0	10,9	8,1	6,3	6,5	8,8
Slovakia	17,2	13,2	9,7	6,6	5,8	6,8
Estonia	11,6	7,5	7,0	5,4	4,6	7,0
Slovenia	6,6	9,9	8,1	5,2	4,5	5,0
Bulgaria	9,0	11,5	7,7	5,3	4,3	5,2
Romania	7,6	7,1	6,1	4,3	4,0	5,2
Hungary	5,8	7,8	5,1	3,7	3,5	4,3
Poland	19,7	9,1	6,2	3,9	3,3	3,2
Czechia	7,6	6,2	4,0	2,3	2,1	2,6
Moldova	-	4,0	4,3	3,1	5,3**	3,9**

¹ Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia, Slovenia, Latvia, Lithuania, Estonia – within the EU since May 1, 2004. Bulgaria, Romania - since Jan. 2007. Croatia - from 1 July 2013.

² The year on the eve of joining the EU.

³ 2020 - the beginning of the pandemic (COVID-19).

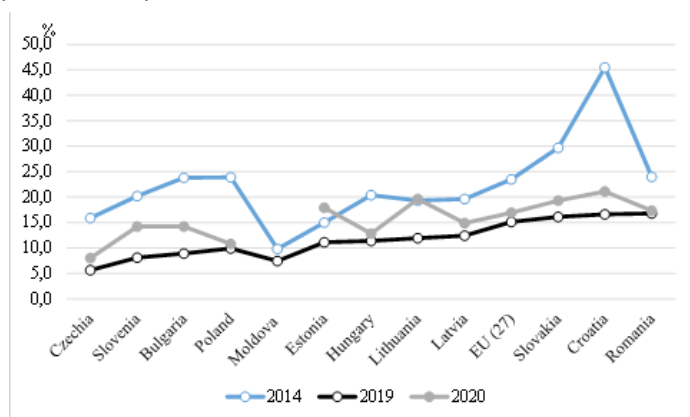
* European Union (EU) - 27 countries without the United Kingdom.

** Based on the usual residence population.

Source: Eurostat, Unemployment rates by sex, age and citizenship (%); National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova.

The analysis of unemployed population made it possible to conclude that the youth in the age group (15-24) is one of the most vulnerable in the labour market practically during the whole period of 2014-2020. The employment was influenced by exogenous shocks, which primarily reflected on the increase in unemployment rate of youth in the countries of Central and Eastern Europe, in the Republic of Moldova in 2014-2020 the youth unemployment rate in the 15-24 age group was the highest and ranged within 9,3% -12,3% in 2014-2015, in 2018 the lowest rate of 7,1% was registered and in 2019-2020 practically remained at the same level, respectively, 10,4% and 10,9% [NBS RM 6]. The tendency of changes in youth unemployment is reflected in Fig. 5.

Figure 5. Dynamics of the unemployment rate. Central-Eastern Europe (EU) countries, RM*, 15-24, 2014, 2019-2020, %



* For Moldova, instead of 2019, data for 2018 are presented.

Source: Eurostat, Unemployment rates by sex, age and citizenship (%), National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova.

The analysis of the indicators of the population employment will be incomplete if we don't mention the issue of education and vocational training of the labour force. The presence of work experience, professional skills, and mastery has a great influence on the increase in the employment rate and considering the given aspect in the context of the development of labour force market, it can be noted that the employed population with professional education in the countries of Central and Eastern Europe (EU) has sufficiently high employment rate compared to the Republic of Moldova.

Table 5. Employment rate by level of education,* Central and Eastern European (EU) countries, 15-64, 2014, 2019, %.

	Less than primary, primary and lower secondary education (levels 0-2)		Upper secondary and post-secondary, non-tertiary education (levels 3 and 4)		Tertiary education (levels 5-8)	
	2014	2019	2014	2019	2014	2019
EU*	42,0	45,2	67,8	71,7	81,5	84,7
Bulgaria	29,7	38,4	65,2	74,6	81,7	88,5
Czechia	23,0	28,1	73,6	80,7	82,2	84,9
Estonia	40,4	41,3	71,0	78,1	83,2	86,4
Croatia	26,7	26,7	57,0	65,5	78,4	81,9
Latvia	32,7	36,4	67,7	72,4	83,4	89,0
Lithuania	19,5	23,2	64,6	70,6	88,4	90,8
Hungary	31,5	39,4	66,7	74,8	80,8	85,2
Poland	22,7	24,7	62,9	68,6	83,9	87,9
Romania	44,4	44,4	65,0	68,6	82,5	89,2
Slovenia	36,1	34,4	64,9	73,2	82,0	89,5
Slovakia	17,7	20,7	66,9	75,0	75,6	80,6

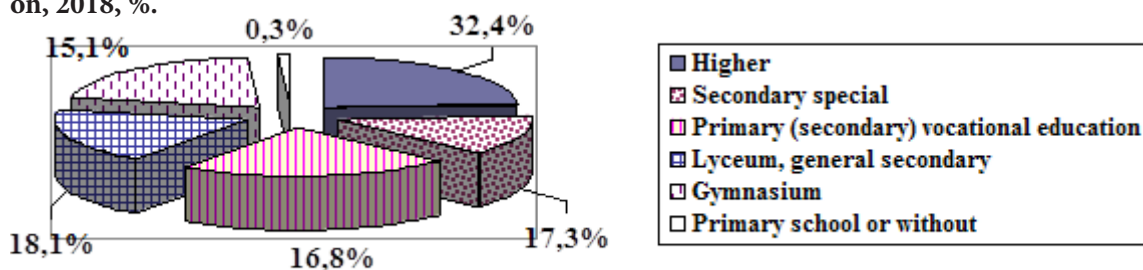
* Tertiary education programs (levels 5-8) includes levels 5 (short-cycle tertiary education), 6 (Bachelor's or equivalent level), 7 (master's or equivalent level) and 8 (doctoral or equivalent level).

* European Union (EU) - 27 countries without the United Kingdom.

Source: Eurostat, Employment rates by sex, age and educational attainment level; National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova.

The employment rate of the population with higher education in the Republic of Moldova is significantly lower than in the EU countries and amounted to 57,8% in 2014 and 56,6% in 2018. The employment rate of the working-age population with primary vocational and secondary special education in the Republic of Moldova can only be compared with the employment of population with primary and secondary education in the EU countries. Moreover, it follows from the analysis of statistical data that the employment of population with professional education (secondary special and higher) in the Republic of Moldova tends to gradually decrease, which naturally calls for the necessity to take measures to improve employment policies and, first of all, in the field of education, training and retraining of the labour force. Increasing the competitiveness of the labour force is closely related to its professional education and training, the ability to adapt to new technologies, which, in turn, will become the determining factor in reducing the risk of job loss for the employed population [Zaharov S. 7, p. 68]. Reducing the share of the employed population with a gymnasium/lyceum level of education will contribute to the increase in the labour force in the conditions of the implementation of innovative specialties, as well as to solve the problem of demand and supply balancing of the labour force in the labour market in the Republic of Moldova.

Figure 6. Characteristics of employed population by level of education, resident population, 2018, %.



Source: authors' calculations on the basis of NBS RM data.

Conclusion. Analysis of the principal indicators of the labour market in the countries of Central and Eastern Europe (EU) and the Republic of Moldova made it possible to determine the general tendencies of their change, as well as the features associated with the specifics of demographic processes and socio-economic development of individual countries. So, if in the EU countries the absolute indicators (number of labour force) had a stable growth tendency and sufficiently high employment rate, in the Republic of Moldova these indicators had more sinusoidal changes, and the employment rate had lower values than the average for the EU countries and much lower than in separately considered EU countries. Given that the situation is connected with a number of objective internal factors, including of demographic and socio-economic nature, which include the rapid process of demographic ageing and a decline in the country's population, as a result of negative natural and migration growth, infrastructure reformation in the process of transition to the market mechanism, the development of different forms and types of employment during the transformation of forms of property and the formation of a predominant share of private property, natural conditions (drought), as well as the unstable political situation in the country. Among the external factors that influenced the country's labour market, one can note the financial and economic world crisis and post-crisis recessions of the economies of the EU countries, globalization processes, the economic and political situation of neighboring countries, restrictive measures on the export of products from Russia and others.

Taking into account the aspiration of the Republic of Moldova towards the European vector of development, as well as in order to stabilize the development of labour market and ensure its competitiveness, it is proposed to implement such measures as:

- improving the legislative and normative base in the field of labour relations and the institutional structures of labour market, taking into account the experience of the EU countries and harmonization of legal norms with European standards, including the Labour Code;
- elaboration of the annual balance of labour force, as well as the forecast of labour force, taking into account the necessity of national economy in terms of professions, in the regional aspect and the age-sex structure;

- the implementation of new flexible forms of remuneration, the re-actualization of the existing wage systems, and especially in the real sector of the economy, including the grading system and others, which focus on the necessities of the employed workers, motivate them to use their physical and intellectual potential and contribute to the development of the economy;
- increasing the effectiveness of policies in the field of employment rate based on the use of potentially possible resources to replenish the labour force, excluding any form of discrimination by sex, age, nationality or any other grounds; the introduction of flexible schedules, working regime and safe and healthy workplaces.

BIBLIOGRAPHY

1. National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova. Population and Housing Census Results 2014 (RPL2014). <https://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=479&>.
2. National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova. Data bank "Statbank". https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procese%20demografice/20%20Populatia%20si%20procese%20demografice__POPrec__POP010/POP011600rcl.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774.
3. Щербатюк, В. В., Захаров, С. И. Анализ рынка труда стран Центрально-Восточной Европы. Shcherbatyuk V.V., Zaharov S. I. Analysis of the labour market of the countries of Central and Eastern Europe. Социально-экономическое развитие России и регионов в цифрах статистики: материалы IV международной научно-практической конференции, 5 декабря 2017. ФГБОУ ВО Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина, Институт экономики, управления и сервиса. Тамбов: Издательский дом им. Г. Р. Державина, 2017, с. 421-431.
4. National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova. <https://statistica.gov.md/category.php?l=ro&idc=107&>.
5. National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova. AFM 2019, www.statistica.gov.md.
6. National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova. Data bank "Statbank". https://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__03%20FM__03%20MUN2019__MUN060/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1b3b565f.
7. Захаров, С. Рынок труда в условиях демографических изменений. Zaharov, S. Labour market in conditions of demographic changes. Национальный институт экономических исследований, Центр демографических исследований. Кишинэу, 2020, 118 с. (in Russian). <http://dspace.ince.md/jspui/handle/123456789/1188>
https://ince.md/uploads/Monografii/Zaharov_monografie.pdf. (in Russian).
8. Савельева, Г. Рынок труда и структурные изменения экономики. Savelieva, G. Labour Market and Structural Changes in Economies. Creșterea Economică în Condițiile Globalizării: competitivitate, inovativitate, sustenabilitate, Sesiunea științifică: Transformări demografice și priorități de politici: conferința internațională științifico-practică, 11-12 octombrie 2018, Ediția a XIII-a. Institutul Național de Cercetări Economice. Chișinău: INCE, 2018, 57-81. ISBN 978-9975-3272-2-0.
9. Савельева, Г., Захаров, С. Влияние экономических факторов на занятость населения в Республике Молдова. Savelieva, G., Zaharov, S. The influence of economic factors on employment in the Republic of Moldova. Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice. 2020, nr. 3 (184). ISSN 1857-2294. pp. 100-117 (in Russian).
10. Savelieva, G., Zaharov, S. Evoluții pe piața muncii – provocare pentru politicile socio-economice durabile în Republica Moldova. Dezvoltarea economico-socială durabilă a Euro-regiunilor și a zonelor transfrontaliere: conferința științifică internațională, 27 iunie 2014, Bălți (Republica Moldova), ediția a X-a. Institutul de Cercetări Economice și Sociale "Gh. Zane". Iași, Ed. Tehnopress, 2014, vol. XXI, pp. 75-90. ISBN 978-606-687-110-5.
11. Savelieva, G., Zaharov, S. Regional aspect of labour market: the case of Moldova. Contemporary Economy Journal. 2019, vol. 4, nr. 4, p. 24-32. ISSN 2537-4222, ISSN-L 2537-4222 (www.revec.ro).
12. http://www.revec.ro/images/images_site/articole/article_2d86435b46952e16759b5cd32d1c0c76.pdf. (in English).

UNELE ASPECTE PRIVIND EVALUAREA POLITICILOR

SOME ISSUES ON POLICY EVALUATION

Alexandr CHEBAN,
PhD, Associate Professor,
Regional Policy and Public Administration Chair,
Odesa Regional Institute for Public Administration, Ukraine

SUMMARY

This article explores some problematic issues of policy evaluation. The discussion on ensuring the effectiveness of policies using the knowledge and evidence provided by the theory of evaluation is considered. This knowledge should be applied early in the policy cycle during the policy development or revision phase. Knowledge about the causal relationship between influence and policy outcome can be obtained through various approaches, within the framework of constructivist, positivist and rational models.

Keywords: evaluation, policymaking, policy evaluation, effectiveness of policies, knowledge.

Today, there is a broad interest in evaluating programs and policies. The problem of evaluation is considered by many scientists in their research; publications on this topic are constantly increasing. Also, international organizations such as the UN, OECD, IMF and others apply in their activities approaches that are offered by the evaluation theory. The influence of a constructivist, multi-stakeholder approach to public life issues also fosters interest in evaluation.

Meanwhile, E. Albaek notes that the demand and use of evaluation continues to grow, despite the lack of evidence of its usefulness in improving the effectiveness of public policies and programs. This lack of evidence led to a shift in the focus of utility analysis and initiated a search in the rationale for promoting broader “learning” rather than instrumental use [1]. Thus, in this period, as Weiss argues, Valuation and Sociological Research is more often used in a conceptual rather than instrumental manner. These studies are provided to decision-makers in haphazard and diffuse forms. They seep into the political arena and influence opinions on policy issues, provide policymakers with information and ideas against which they will rethink the issue and the alternatives being considered [13].

So, it is argued that a certain relationship between evaluation and policymaking, in an instrumental definition, underestimates its impact in enhancing the effectiveness of public policy. Exploring this assumption requires considering approaches to policy evaluation to determine what forms of knowledge they have led to, and what can be used to improve the effectiveness of policies. It should be noted that most approaches are based on a set of dominant assumptions that can be considered at three levels.

First, at the epistemological level there are assumptions about the validity of different forms of knowledge, so different approaches to evaluation take into account these normative positions. These provisions mean whether we can gain reliable knowledge about the social world, how we can obtain that knowledge and what form such knowledge will take.

The second level involves making assumptions about how the policy is formulated and implemented. That is, who are the “agents” who develop and implement the policy, how they act, how are the factors influencing such actions determined.

At the third level are „core” assumptions that have given rise to actions that take into account specific economic and social problems. Such assumptions relate mainly to how such problems are defined and fleshed out, the relationship between problems and political instruments or actions, and how targeted agents respond to such instruments or actions.

As for the epistemological basis of evaluation, we can say that the researchers describe positivist approaches and objective, value-free knowledge obtained through the quantitative methodology of the social sciences. In this context, qualitative approaches are additionally used when there are problems of operationalizing quantitative research design or as an additional way to explore implementation processes [12]. Other researchers note that they fail to provide clear, reliable evidence that is perceived as the „gold standard” of an experimental approach to establishing cause-and-effect relationships. Thus, under certain conditions, experimental (or quasi-experi-

mental) design does not fully account for the additional effects of policy or program implementation. If it is not possible to establish control or compare situations, then quantifying the gross effect requires using sophisticated statistical techniques for the evaluation of the full potential of a program or policy to influence. Also, in this case, qualitative approaches are considered as additional analysis of program implementation [10].

The researchers argue that the lack of influence of evaluation on policymaking can be attributed to the failure of "dominant logic" to obtain relevant and useful information and that those qualitative methods provide more effective use. Qualitative methods often lack the ability to identify effects and confuse situational effects with systemic ones, so there is no recognized, well-established approach that will be used to develop the program [4].

On the other hand, R. Pavson and N. Tilley emphasize the problem of „contextual limitations” of constructivist evaluation results, which leads to an inability to understand the structural and institutional characteristics of society, which to some extent depend on individual considerations and desires. So, taking into account the processes of the program and the role of different interests (or stakeholders), constructivist approaches are ultimately unable to provide a generalization of the results that provide politicians with information about what will work (or not) in a particular practical situation [9].

They argue that the basis for understanding how the program is implementing its plan is a theory-based approach to evaluation. This theory offers an understanding of how policies and programs generate or produce effects and results. It is these outputs that constitute an important evaluation objective for testing this theory's ability to improve the evidence base for conclusions about what will work elsewhere.

This problem also comes out with external validity, that is, the extent to which the results of a particular evaluation study can be generalized and transferred to other situations. Shaw notes that this requires understanding and the explanation of the mechanisms working in this local context in order to make conclusions about other settings, people and interventions that are of interest to policymakers [12].

However, policy evaluations often occur without explicit reference or consideration of the relevant theory and assumptions on which policy design and implementation are based. This leads to the adoption of a predominant populist theoretical framework that has further undermined the ability of evaluation to acquire knowledge that is useful in informing social action. This can be viewed in relation to the two levels of theory discussed above. On the one hand, a theory about how policies are designed and implemented, and on the other, a theory about how specific strategies and programs generate results and effects.

Exploring theories of policy formation and organization, G.M. Hellstern notes that the field of policy evaluation is characterized by a wide variety of approaches, due to the endless potential configurations of purpose, methodology, concepts, actors and institutional forms, etc. [4]. However, taken for granted, the common sense approach to policy evaluation gets its logic from conceptualizing the policy process as a rational cycle of description of purpose, design, implementation, evaluation and modernization, H. Jenkins-Smith and P. A. Sabatier called it „heuristic stages” [7].

In turn, H. K. Colebatch argues that the dominant paradigm in the study of politics is the exercise of power to achieve collective goals [2]. Politics should be understood in terms of achieving goals, meaning politics is what we want to achieve. It is rational common sense to view policy as a targeted course of action to achieve goals, based on careful evaluation of alternative ways of achieving such goals and effective building of the chosen course of action. In addition, rationality is enhanced, with a comprehensive agreement on the goals that we want to achieve, and an evaluation of how the policy is actually achieving those goals. If a policy is aimed at achieving a goal, then the evaluation should be focused by target. This evaluation completes the cycle and provides feedback to improve the policy.

Within this rational model, evaluation performs an instrumental function when answering the question: how effective are the chosen tools in achieving these goals? Schwandt T. A. examines this general logic within the modernist paradigm of reasoning in which rationality is a matter of correct procedure or method. This is considered in a context where politicians seek to manage economic and social issues „rationally” in an apolitical, scientifically mediated manner, so that social policy is a manifestation of social technology. A number of key characteristics of the evaluation can be seen as borrowings from this paradigm [11].

Most policy evaluations are implemented and funded by government departments and agencies, which provide the basis for accountability and effective policy implementation. This gave a

strong hereditary orientation with the main task of evaluation to the promotion of accountability and control. According to M. Henkel, the evaluation was supported by the government as a contribution to the control of the periphery by the center, in particular in the management of resources. This mattered in the economy, efficiency, cost and effectiveness of organizations. As a consequence, the evaluation was expected to provide evidence by providing authority judgments based on operational or quantitative indicators of ratios of inputs / outputs, outcomes, a set of defined goals and standards [5].

Kettunen P. argues that top-down evaluation are used to strengthen established political, administrative and governance structures. Its quantitative focus can be seen as limiting the normative framework of evaluation, limiting attention to the values and interests contained in certain official goals and objectives of policies and programs [8]. At the same time, the dominance of such values contributes to the fact that most of the evaluation was carried out by the order of clients who expect the best recipe, creating certain opportunities to claim the legitimacy of their goals, arising from the democratic processes of formulation and adoption [6].

Gray A. and B. Jenkins emphasize that evaluation is a product of political circumstances and, accordingly, the formation of evaluation approaches should take into account the types of political system and political style [3]. They argue that in this case the function of the evaluation is to separate the problem from the public discourse. Also, the function of evaluation is to focus the discussion on issues that are considered legitimate within a broader set of political assumptions that are unquestioned and are not yet unexplored. The political context in which the use of evaluation has evolved provides a key motivation - fostering consensus on the implementation of central government policy objectives. Therefore, policy evaluation is usually carried out within the framework of a broader model of political reform, which is regulated by measures of top-down implementation. In this context, the role of evaluation has normative limitations in defining values, and accordingly, has a technical and instrumental function of representing the views of other stakeholders.

As a conclusion of this short review, the following conclusions can be outlined. Evaluation theory proposes to improve the effectiveness of policies by providing knowledge at the initial stage of policy development. Evaluation offers an opportunity to narrow the gap between theoretical assumptions and policy design and implementation. At the same time, the entire available arsenal of approaches of the evaluation theory should be used.

BIBLIOGRAPHY

1. Albaek, E. (1995) 'Policy Evaluation: Design and Utilization', in R. C. Rist (ed.) *Policy Evaluation: Linking Theory to Practice*. Aldershot: Edward Elgar.
2. Colebatch, H. K. (1998) *Policy*. Buckingham: Open University Press.
3. Gray, A. and B. Jenkins (1995) 'Policy Evaluation in a Time of Fiscal Stress: Some Reflections from British Experience', in R. C. Rist (ed.) *Policy Evaluation: Linking Theory to Practice*. Aldershot: Edward Elgar.
4. Hellstern, G.-M. (1986) *Assessing Evaluation Research*. in F.-X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom and W. Wirth (eds) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: Walter de Gruyter.
5. Henkel, M. (1991) *Government, Evaluation and Change*. London: Jessica Kingsley.
6. Hill, M. (ed.) (1993) *New Agendas in the Study of the Policy Process*. London: Harvester Wheatsheaf.
7. Jenkins-Smith, H. and P. A. Sabatier (1993) 'The Study of Public Policy Processes', in P. A. Sabatier and H. Jenkins-Smith (eds) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
8. Kettunen, P. (1994) *Implementation in a Multi-Organizational Setting: Local Networks in Environmental Health Policy*. Annales Universitatis Turkuensis. Turku, Finland: Turku Yliopisto.
9. Pawson, R. and N. Tilley (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage.
10. Rossi, P. H. and H. E. Freeman (1993) *Evaluation: A Systematic Approach*, 5th edn. Newbury Park, CA: Sage.
11. Schwandt, T. A. (1997) 'Evaluation as Practical Hermeneutics', *Evaluation* 3(1): 69-83.
12. Shaw, I. (1999) *Qualitative Evaluation*. London: Sage.
13. Weiss, C. H. (1995) 'The Haphazard Connection: Social Science and Public Policy', *International Journal of Educational Research* 23(2): 137-50.

PROVOCĂRILE SECTORULUI FINANCIAR AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN PERIOADA POST COVID-19

CHALLENGES OF THE FINANCIAL SECTOR OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE POST COVID-19 PERIOD

Viorica LOPOTENCO,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The degree of development of the financial system is primarily influenced, on the one hand, by international macro-financial developments, and on the other hand, by the real possibilities of the economy of the Republic of Moldova.

If we refer to both the world economy and the national economies of the world's states, the main item on the agenda 2020 is the health crisis caused by COVID 19. Current developments, in the world economy under the COVID 19 pandemic, spread risks for the financial systems of developing countries. These risks can be transmitted to our country's economy through several channels, which, in turn, can be divided into external (international financing channel; foreign trade channel) and internal (revenue channel; credit channel). Therefore, to consider the existing risks and understand the challenges in the post-COVID economy, it is appropriate to determine the financial condition index.

Keywords: COVID pandemic 19; risk propagation channels for the financial system; financial deepening; financial condition index; vulnerability of the national financial system.

Introducere. În condițiile globalizării provocările cu care se confruntă economia Republicii Moldova, dobândesc un caracter tot mai pronunțat. Rezolvarea complexă a acestor provocări presupune crearea unor fundamente pentru punerea în aplicare a modificărilor structurale progresive în economie, capabile să contribuie la dezvoltarea economică sustenabilă.

În mod evident, gradul de dezvoltare al sistemului financiar în mare măsură este influențat, pe de o parte de evoluțiile macro-financiare internaționale, iar pe de altă parte de posibilitățile reale ale economiei Republicii Moldova. Dacă să ne referim atât la economia mondială, cât și la economiile naționale ale statelor lumii, principalul punct pe ordinea de zi începând cu anul 2020 este criza sănătății, provocată de COVID 19. Șocul economic COVID-19 este fără precedent atât prin complexitate, cât și prin gravitate. Acesta a fost cu mult mai rapid și mai sever decât cel provocat de criza financiară globală din 2008 și chiar de Marea Depresiune. În cazul crizelor menționate, efectul s-a acumulat în aproximativ trei ani, consecințele macroeconomice și financiare la fel de grave, ale crizei actuale, s-au concretizat în câteva săptămâni. Pentru a depăși pandemia, un număr mare de state din lume au fost nevoite să introducă un șir de restricții, care în mare parte se refereau la închiderea sau încetinirea unor activități economice, precum și măsuri fără de precedent, în ceea ce privește circulația transfrontalieră. Aceste acțiuni nu aveau cum să nu influențeze asupra lanțului valoric al producerii, care la rândul său a avut un impact negativ asupra cererii globale.

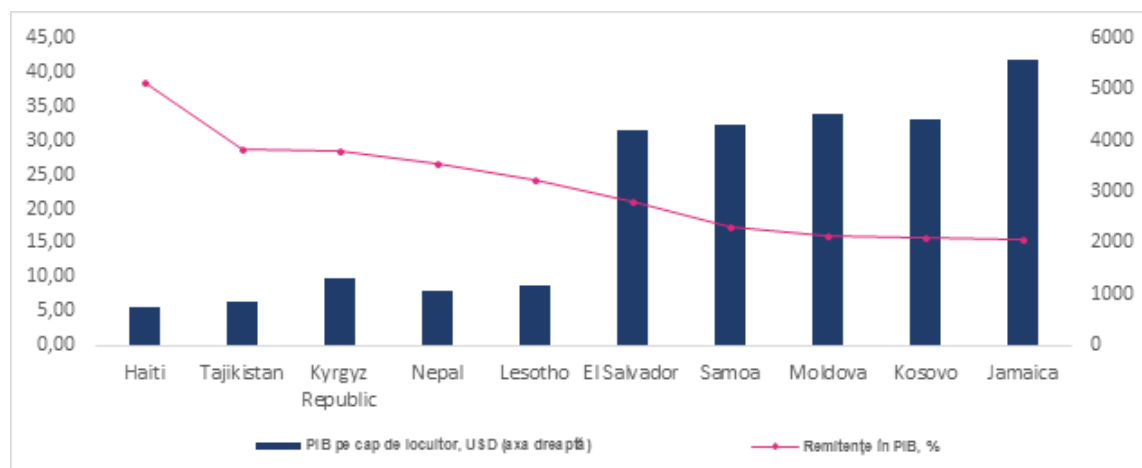
Totodată pandemia COVID-19 și efectele pe care l-a produs asupra economiei mondiale, au evidențiat necesitatea unei rețele globale de siguranță financiară mai bună, care să ofere o mai mare protecție pentru piețele emergente și economiile în curs de dezvoltare. Aceste țări, printre care se află și Republica Moldova se confruntă cu presiuni economice semnificative chiar și în perioadele normale, au puțin spațiu de manevră atunci când se confruntă cu șocuri globale atât de devastatoare. Articolul prezent va avea următoarea structură: în secțiunea a doua se va prezenta o revizuire a literaturii de specialitate; în secțiunea a treia vor fi analizate vulnerabilitățile sistemului financiar al Republicii Moldova în contextul pandemic; în secțiunea a patra vor fi prezentate concluziile.

Obiectivele: Scopul acestui articol este de a identifica provocările sistemului financiar al Republicii Moldova în perioada post COVID 19.

Revizuirea literaturii. În prezent există o literatură în creștere rapidă care urmărește să surprindă impactul economic al crizei COVID-19. Pandemia COVID-19, după cum a constatat Tobias și Natalucci a provocat o criză de resurse umane și de sănătate fără precedent. Măsurile necesare pentru limitarea răspândirii virusului au declanșat o recesiune economică și totodată, există o incertitudine uriașă cu privire la profunzimea și durata acesteia. Volatilitatea a crescut, în unele cazuri, până la nivelurile observate ultima dată în timpul crizei financiare globale, pe fondul incertitudinii cu privire la impactul economic al pandemiei [8]. Criza sănătății după Western Balkans Regular Economic Report a constituit atât un șoc al ofertei cât și al cererii, a căror amploare, durată și ramificații financiare, fiscale și sociale încă nu sunt clare până la sfârșit. Răspândirea globală rapidă a virusului a atins proporții pandemice și a determinat o serie de măsuri de urgență - reduceri ale ratei, susținerea lichidității, amânări de impozite, interdicții de călătorie, închiderea obligatorie a afacerilor, limitări ale adunărilor pentru a conține răspândirea, pentru a atenua perturbarea activității economice și pentru a evita o dislocare pe piețele financiare [7]. Cu șocuri continue în ceea ce privește cererea și oferta, potrivit lui Baret există potențialul de perturbare a pieței [2].

Vulnerabilitatea sistemului financiar al Republicii Moldova în contextul crizei pandemice COVID 19. Republica Moldova este o țară cu o economie mică, deschisă, cu un deficit continuu al contului curent și cu o subordonare puternică față de fluxurile financiare internaționale. Economia țării noastre poate fi caracterizată printr-un șir de particularități de natură structurală, care o expun foarte mult la evoluții externe. Din aceste motive, orice dezechilibre din economia globală declanșează vulnerabilități externe tot mai pronunțate în Republica Moldova. Una din cele mai evidente caracteristici ale țării noastre este dependența de remitențe. Republica Moldova face parte din top zece țări din lume cu cele mai mari cote părți a remitențelor în PIB, fiind totodată și prima în Europa la acest capitol. Totodată din grafic se vede că este bine conturată relația inversă dintre cota parte a remitenței în PIB și valoarea PIB-ului pe cap de locuitor.

Figura 1. Top 10 țări a remitențelor în PIB, 2019.



Sursa: [10].

În același timp este foarte interesantă evoluția remitențelor în perioada de pandemie. Chiar dacă se anticipa o scădere a remitențelor, în termeni reali diminuarea lor a fost înregistrată doar pe parcursul a două luni (martie, aprilie), mai apoi putem constata o creștere a acestora în comparație cu perioada similară din anii 2018 și 2019. Evoluțiile actuale ale economiei mondiale, sub incidența pandemiei COVID 19 propagă riscuri pentru sistemele financiare ale țărilor în curs de dezvoltare. Aceste riscuri pot fi transmise în economia țării noastre prin mai multe canale, care pot fi împărțite la rândul său în externe (canalul finanțării internaționale; canalul comerțului exterior) și interne (canalul veniturilor; canalul creditului).

Canalul finanțării internaționale, poate propaga riscuri legate de dificultăți în procesul de finanțare a economiei Republicii Moldova, din cauza condițiilor financiare incerte în economia internațională. Încetinirea creșterii economice globale a dus la o deteriorare accentuată a condițiilor de comerț exterior pentru funcționarea economiei moldovenești. Canalul comerțului exterior, transmite riscuri ale principalilor parteneri comerciali ai Republicii Moldova. Vulnerabilitățile din

economiile partenerilor comerciali a Republicii Moldova, incontestabil au influențat la încetinirea exporturilor de bunuri și servicii (potrivit datelor oficiale în anul 2020 față de anul 2019 exportul a constituit 89,4 %, iar import 95,7 %) [3] și prin urmare au dus la o deteriorare a soldului extern. Această situație, dezavantajează economia țării noastre care este foarte dependentă de fluxurile financiare internaționale. Sursa de bază a fluxurilor financiare pentru Republica Moldova este exportul de bunuri și produse.

Declanșarea pandemiei are un impact negativ asupra veniturilor tuturor sectoarelor economiei (companiile nefinanciare, sectorul financiar), ale populației și ale statului. Drept urmare putem evidenția un următor canal (intern), de propagare a riscului în economia Republicii Moldova, și anume canalul veniturilor. Cel mai semnificativ factor intern al impactului negativ al pandemiei asupra economiei moldovenești a fost necesitatea întreruperii activităților de producție pentru a reduce povara sistemului de sănătate și pentru a asigura bunăstarea sanitară și epidemiologică a populației. Astfel companiile nu au obținut venituri pe care le-ar fi putut avea în condiții normale de activitate economică. O serie de organizații care au continuat să funcționeze au înregistrat scăderi a activității și prin urmare a încasărilor. Ca parte a canalului de venituri, impactul negativ al pandemiei COVID 19 și restricțiile adoptate împotriva acestora afectează, după cum s-a mai menționat întregul lanț valoric și afectează întreaga gamă de entități implicate în activități de producție. Un alt canal intern, care poate avea un impact negativ este canalul creditului. O scădere a veniturilor entităților economice reduce solvabilitatea acestora, ceea ce la rândul său poate limita disponibilitatea băncilor de a continua creditarea economiei. Canalul de credit poate fi declanșat ca urmare a unui șir de riscuri: scăderea veniturilor potențialilor debitori, care vor fi nevoiți să-și retragă propriile „pofte de credit”, din cauza îngustării posibilităților de deservire a creditelor, în condițiile incertitudinilor semnificative a recuperării veniturilor cetățenilor și companiilor în viitor; deteriorarea calității creditului debitorilor și o creștere a riscului de credite. Luate împreună, factorii de mai sus formează condițiile pentru limitarea activității de creditare, care la rândul său poate deveni un factor în deteriorarea situației economice, deoarece restricționarea accesului la finanțare nu permite entităților economice să mențină același nivel de activitate de producție. Ca rezultat, poate apărea un efect de feedback: o scădere a activității economice declanșează o contracție a creditului, care la rândul său suprimă și mai mult activitatea economică. Totuși ar trebui să menționăm că această situație în prezent nu este caracteristică Republicii Moldova, dar nici nu poate fi exclusă în contextul unui nou val al pandemiei.

Astfel, în cadrul actual al economiei mondiale anticiparea posibilităților evoluției ale fenomenului *mondo financiar* devine o parte integrantă a evaluării proceselor din sistemele financiare naționale. În cazul Republicii Moldova, perturbarea fluxurilor financiare au consecințe asupra creșterii producției. De aceea pentru a ține seama de riscurile existente și pentru a înțelege probabilitatea unor rezultate negative este oportun de determinat indicii condițiilor financiare. Această abordare a fost dezvoltată de FMI [6] și presupune construirea unui indice compozit - indicii condițiilor financiare (FCI). Condițiile financiare potrivit autorilor studiului are ca scop determinarea prețului riscului inerent prețurilor activelor, ușurința obținerii finanțării, costul finanțării și gradul de stres financiar. Variabilele componente ale indicelui condițiilor financiare sunt prezentate în tabelul 1.

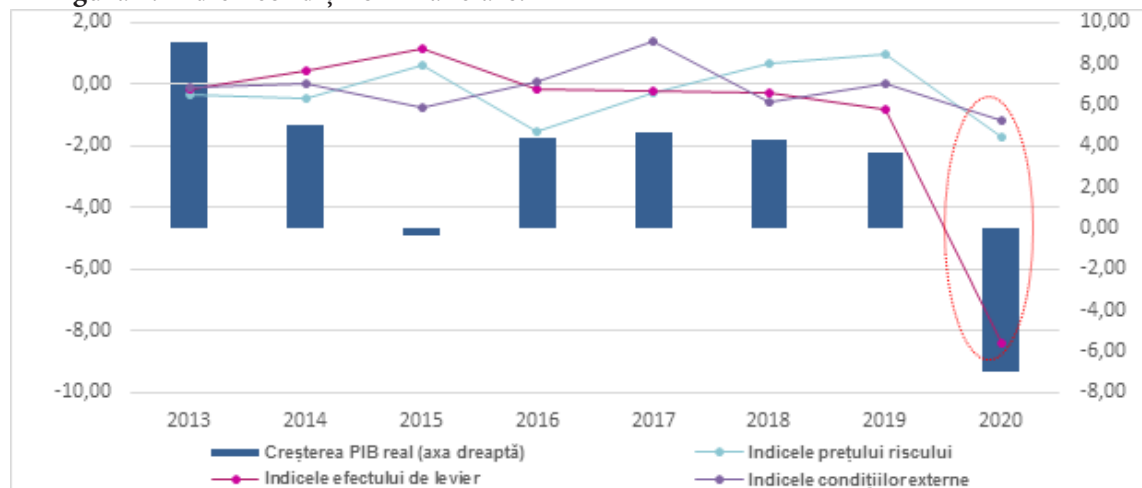
Tabelul 1. Componentele indicelui condițiilor financiare.

Subindicii	Componentele	Riscuri și vulnerabilități
Prețul riscului	Spread-ul ratei dobânzii pe piața creditelor (credit market interest rate spread) Modificarea prețului imobilelor rezidențiale (Residential real estate price change)	Naționale/ termen scurt
Efectul de levier	Modificarea ratei creditelor în PIB (Credit to GDP ratio change); ROE (Return on equity in the banks).	Naționale/ termen mediu
Condiții externe	Indicele volatilității (CBOE Volatility Index (VIX)); Modificarea cursului valutar nominal efectiv (nominal effective exchange rate change).	Globale și regionale

Sursa: [4].

Subindicii componenți (prețul riscului, efectul de levier, condițiile externe) ai FCI acoperă vulnerabilitățile interne și externe și riscurile în ceea ce privește creșterea producției pentru orizonturile pe termen scurt și mediu. În general, condițiile financiare mai stricte, care determină creșteri ale indicilor corespunzători, sunt asociate cu o scădere a creșterii producției pe termen scurt.

Figura 2. Indicii condițiilor financiare.



Sursa: [3][9][4].

Analizând subindicii condițiilor financiare în figura 2 observăm că aceștia furnizează semnale clare de avertizare timpurie în perioadele de scădere a PIB-ului. Bineînțeles că actuala criză provocată de pandemia de COVID 19 nu are cum să fie anticipată de FCI, deoarece nu are rădăcini economice, dar oricum indicele efectului de levier în anul 2019 ne indică o creștere a vulnerabilităților, în anul 2020 nivelul înalt al condițiilor financiare este evident. Rezultatele obținute indică faptul că FCI poate reflecta condițiile financiare și poate fi și un indicator de bază al acestora. Înăsprirea dramatică a condițiilor financiare globale de la debutul focarului COVID-19 împreună cu o perspectivă economică fundamental deteriorată a dus la o schimbare masivă spre stânga creșterea globală pentru anul 2020 pentru toate grupurile de țări, în perspectiva anului 2021 distribuția statistică a proiecțiilor datelor prezentate în World Economic Outlook din aprilie 2021 are un trend pozitiv [11].

Concluzii. Pandemia a afectat în primul rând cererea. Economiiștii sunt în unanimitate de acord că premisa pentru redresarea economică este eliminarea virusului, astfel încât cererea să se normalizeze [1]. Fostul președinte al Fed Ben Bernanke a remarcat că „Nimic nu va funcționa dacă problemele de sănătate nu vor fi rezolvate”, trimițând un mesaj clar guvernelor [5]. Dacă nu va fi depășit virusul, încrederea economică nu va reveni, afacerile nu se vor deschide și oamenii nu vor reveni la viața lor normală sau nu își vor menține tiparele obișnuite de consum. Drept urmare, șocurile cererii au jucat un rol cheie în această criză, în care politicile standard pe termen scurt de stimulare a cererii nu au funcționat atât timp cât oamenii rămân înfricoșați.

Cu un deceniu în urmă, sistemul financiar și, în special, băncile, erau centrul epic al crizei financiare globale, atât cauza sa principală, cât și catalizatorul său cheie. De data aceasta, o pandemie se află în centrul crizei, iar sectorul bancar este acum văzut ca o parte a soluției, mai degrabă decât a unei probleme. Acest lucru este evident din fluxul mare și rapid de noi împrumuturi către întreprinderi și gospodării în timpul crizei actuale, adesea susținut de garanții de stat, pentru a le sprijini în fața fluxului de numerar scurt.

BIBLIOGRAFIE

1. Baldwin, R., Mauro, B. Economics in the Time of COVID-19. Centre for Economic Policy Research, London, 2020, pp. 59-73. ISBN: 978-1-912179-28-2
2. Baret, S., Celner, A., O'reilly, M., Shilling, M. COVID 19 Potential Implications For The Banking And Capital Markets Sector. Maintaining Business And Operational Resilience. Deloitte Insights, 2020

3. Biroul Național de Statistică. Comerț exterior. <https://statistica.gov.md/category.php?l=ro&idc=336&xhtml?id=0&lang=r>
4. BNM. BNM raport. Raport. <https://www.bnm.md/bdi/pages/reports/drsb/DRSB1.xhtml?id=0&lang=r>
5. CNBC Transcript: Former Fed Chairman Ben Bernanke Speaks with CNBC's Andrew Ross Sorkin on "Squawk Box" Today. <https://www.cnbc.com/2020/03/25/cnbc-transcript-former-fed-chairman-ben-bernanke-speaks-with-cnbc-s-andrew-ross-sorkin-on-squawk-box-today.html>
6. Prasad, A., Elekdag, S., Jeasakul, P., Lafarguette, R., Alter, A., Xiaochen Feng, A., Wang, C. Growth at Risk: Concept and Application in IMF Country Surveillance. IMF Working Paper, Washington DC, 2019, 39 p
7. The Economic and Social Impact of COVID-19. Financial Sector. Western Balkans Regular Economic Report, no.17, 2020.
8. Tobias, A., Natalucci, F. COVID-19 Crisis Poses Threat to Financial Stability. <https://blogs.imf.org/2020/04/14/covid-19-crisis-poses-threat-to-financial-stability/>
9. VIX Volatility Index - Historical Chart. <https://www.macrotrends.net/2603/vix-volatility-index-historical-chart>
10. World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>
11. World Economic Outlook, January 2021. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>

ПОПУЛЯРИЗАЦИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ В УКРАИНЕ

POPULARIZATION OF ENERGY EFFICIENCY IN UKRAINE

Юлия ЕВСТЮНИНА,

*доцент кафедры региональной политики и публичного администрирования,
докторант Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

Сергей ПРОСЯНИК,

*аспирант кафедры региональной политики и публичного администрирования,
Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

SUMMARY

The article examines the experience of Ukraine to popularize and promote energy efficiency. The existing energy efficiency system was analyzed in the context of its communication support and compliance with European standards in accordance with Directive 2012/27/EU. The main achievements and problems in the field of energy efficiency popularization and promotion in Ukraine are presented.

Keywords: *energy efficiency, energy conservation, popularization and promotion of energy efficiency, energy efficiency communications, energy efficiency management, energy efficiency system in Ukraine.*

Энергоэффективность и энергосбережение являются одним из важнейших приоритетов социально-экономического развития в современном мире. Большинство стран глубоко изучают эту проблему на национальном, региональном и местных уровнях в контексте реализации целей устойчивого развития. В Украине изучения вопросов энергоэффективности и энергосбережения на государственном уровне берет начало с принятия Закона Украины «Об энергосбережении» в 1994 году, который на сегодняшний момент является устаревшим, но действующим. Закон определил как приоритет «популяризацию экономических, экологических и социальных преимуществ энергосбережения, повышение в обществе образовательного уровня в этой сфере» [1]. В соответствии с задекларированными приоритетами становление украинской системы регулирования вопросов энергоэффективности и энергосбережения осуществлялось по нескольким направлениям от институционального и нормативно-правового обеспечения до проведения научных исследований и внедрения их результатов.

Среди основных элементов существующей системы энергоэффективности в Украине можно выделить:

- 1) регуляции – нормативно-правовые акты разного уровня;
- 2) институции – центральные органы власти (министерства, государственные агентства и службы), органы местного самоуправления, донорские, международные финансовые организации, банки и другие финансовые учреждения, предприятия, общественные организации, ОСМД и другие;
- 3) инструменты – государственные и донорские программы финансовой и технической поддержки; налоги, штрафы, стимулирующие соответствующее поведение; коммуникационные, образовательные и тренинговые кампании.

На протяжении лет независимости развитие системы энергоэффективности и энергосбережения в Украине происходило неравномерно. Несмотря на шаги в направлении институализации указанной системы, значительное количество принятых нормативно-правовых актов, принятие Национального плана действий по энергоэффективности, реализацию многочисленных отраслевых и региональных программ по повышению энер-

гозоэффективности и других мероприятий такой направленности следует констатировать, что Украина все еще нуждается в разработке новых подходов в регулировании вопросов энергоэффективности на различных уровнях управления.

Научной основой для развития и становления системы энергоэффективности в Украине стали исследования в областях государственной политики, государственного управления и других смежных областей. Проблемы энергоэффективности рассматривали в своих работах Г. Бабиев, В. Баранник, С. Бевз, В. Богданович, В. Бодров, В. Гаец, И. Герасимчук, М. Гнедой, С. Денисюк, В. Джеджула, Г. Дзяна, Д. Дрожин, О. Ерохин, С. Ермилов, В. Жовтянского, И. Заремба, М. Земляной, М. Ковалко, Н. Кулалаева, М. Кулик, В. Микитенко, В. Михайлюк, А. Новосельцев, Р. Подолец, А. Праховник, Н. Рапцун, И. Розпутенко, Т. Рязова, Ю. Синяк, Г. Сытник, Б. Стогний, В. Струк, А. Суходоля, О. Цапко-Поддубная, А. Шидловский, А. Шевцов, Ю. Шульга, С. Щербина, Ю. Ященко и других.

Наряду с многочисленными научными и практическими разработками в области энергоэффективности и энергосбережения исследователи неоднократно отмечали актуальность изучения коммуникационного обеспечения энергоэффективности с целью ее успешного внедрения [4, с. 90-96; 5, с. 60,63].

Украина принимает активное участие в международном сотрудничестве в сфере энергосбережения и энергоэффективности. Украина взяла на себя ряд международных обязательств по внедрению реформ энергоэффективности, подписав Соглашение об Ассоциации с Европейским Союзом (далее – ЕС), став членом Энергетического сообщества и приняв концепции и цели устойчивого развития ООН. В этих условиях основой для создания системы энергоэффективности в Украине стали Директивы ЕС, а именно, Директива 2012/27/ЕС и Директива 2010/31/ЕС. Законодательной основой для внедрения европейских стандартов энергоэффективности в Украине должен стать Закон Украины «Об энергоэффективности», проект которого 04.03.2021 принят Парламентом в первом чтении и требует доработок для дальнейшего рассмотрения [3].

В соответствии с Директивой 2012/27/ЕС реализация соответствующих реформ должна сопровождаться популяризацией энергоэффективности, поскольку одной из основных причин возникновения помех при внедрении энергоэффективности является низкий уровень информирования, знаний и заинтересованности потребителей. Важной особенностью коммуникационных кампаний по популяризации энергоэффективности в современных условиях в Украине является необходимость охвата аудитории не только потребителей энергии, но и всех институций существующей системы энергоэффективности, в том числе органов власти, финансовых организаций, предприятий, общественных организаций и т.д. Необходимые условия внедрения описаны в Статьях 12 и 17 Директивы 2012/27/ЕС, предусматривающих проведение информирования и обучения среди населения, органов власти и предприятий [2].

Именно коммуникационные кампании выделяются как в числе базовых предпосылок успешной реализации реформы энергоэффективности, так и среди основных ее инструментов. Как основные задачи популяризации энергоэффективности эксперты выделяют:

- обеспечение беспрепятственного и полного доступа к информации о существующих программах поддержки энергоэффективности;
- организацию мероприятий по повышению грамотности в сфере энергоэффективности для населения, органов власти, предприятий, финансовых организаций;
- проведение тренингов для специалистов в этой области.

В соответствии с действующим законодательством центральными органами власти, ответственными за обеспечение коммуникационной кампании по энергоэффективности являются Кабинет Министров Украины, Министерство развития общин (громад) и территорий Украины и Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению Украины. Основные полномочия органов власти в этом направлении сосредоточены на привлечении и координации донорской поддержки для проведения информационных кампаний и тренингов.

Среди положительных примеров решения задач популяризации энергоэффективности в Украине можно отметить работу Государственного агентства по энергоэффективности и энергосбережению Украины, на официальном сайте которого широко представлена информация об информационных кампаниях и успешно реализованных проектах по энергоэффективности, среди них: «Государственная программа по энергоэффективности для населения, ОСМД и ЖСК», представленная стимулирующими и просветительскими

відео і інфографікою; «Чиста енергія для Вашої сім'ї», «Використовуйте енергію ефективно», «Зігрійтеся правильно», що містять практичні поради щодо особливостей використання оновлюваної енергетики і технологій; «Історії енергозбереження» з детальним описом позитивного досвіду енергоефективності як окремих ОСМД, так і цілих громад і регіонів України і багато інше [6].

Важливою частиною комунікаційних кампаній в межах впровадження енергоефективності є проведення щорічних форумів, що надають можливість безпосереднього спілкування для представників різних галузей, об'єднаних проблемою ефективного впровадження реформи енергоефективності не тільки в Україні, але й за її межами. Серед таких заходів «Міжнародний інвестиційний форум по оновлюваній енергетиці», «Всеукраїнський форум Фонду енергоефективності», «Всеукраїнський онлайн-форум «Енергонезалежні регіони України», «Всеукраїнський форум енергоменеджерів в громадах» і багато інших.

Важливу роль в системі комунікаційного забезпечення популяризації і впровадження енергоефективності в Україні грає Фонд енергоефективності – створений в 2017 році державне заклад, що виконує грантову і інформаційну підтримку по впровадженню кращих європейських практик енергоефективності будівель [7].

Слід зазначити, що проведення комунікаційних кампаній і тренінгів є невід'ємною частиною впровадження реформи енергоефективності не тільки в житловому секторі, але й в бюджетному секторі (навчання представників органів влади по питаннях впровадження енергоменеджменту в містах, підготовки і впровадження проєктів, кооперації з донорами), на підприємствах (інформаційна і навчальна підтримка впровадження національної системи енергоаудиту і енергоменеджменту), в транспортній сфері (популяризація переваг використання громадського транспорту і велосипедів, маркування енергоефективності і екологічності автомобілів) і інших сферах.

Одними з найбільш важливих учасників впровадження реформи стали сьогодні громадські організації, що виконують при фінансовій підтримці європейських фондів в партнерстві з органами влади комунікаційне забезпечення впровадження енергоефективності на регіональному і місцевому рівні. Актуальним напрямком в контексті популяризації енергоефективності є створення спільних освітніх проєктів і програм. Одним з позитивних прикладів – громадська організація «Школа Енергоефективності», успішно реалізуюча численні проєкти, серед яких в 2021 році «Програма популяризації і просування інноваційних навчальних програм по ЕЕ для студентів і фахівців в сфері ЕЕ» в співпраці з провідними профільними навчальними закладами регіонів України [8].

Наряду з досягненнями слід зазначити і наявні проблеми комунікаційного забезпечення в системі енергоефективності України, що потребують негайного рішення: недостатнє використання потенціалу Інтернет-комунікацій і засобів масової інформації з метою популяризації енергоефективності; відсутність експертних оцінок рекламного характеру наряду з недостатком інформації про реальну оцінку енергоефективності тих чи інших технологій, проєктів; низький рівень освіти в області енергоефективності, зумовлений недосконалістю нормативної бази і системи підготовки фахівців; відсутність на регіональному і місцевому рівні системної роботи по популяризації енергоефективних технологій, досвіду їх впровадження, формування у населення енергозберігаючих світоглядів і поведінки з урахуванням специфіки і енергетичного потенціалу території, регіону.

З метою рішення наявних проблем перспективи подальших досліджень бачимо в розробці системи комунікаційного забезпечення впровадження енергоефективності в Україні, зокрема з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних і освітніх технологій.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Про енергозбереження : Закон України від 01.07.1994 № 74/94. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/94-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Директива Європейського Парламенту і Ради 2012/27/ЄС від 25.10.2012 зі змінами. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_017-12#Text

3. Проект Закону України «Про енергетичну ефективність» від 17.12.2020 №4507. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70687
4. Дзяна Г. О. Енергозбереження як ресурс розвитку для України / Г. О. Дзяна, Р. Б. Дзяний // Публічне управління : теорія і практика, 2014, вип.4, с. 90-96. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_16
5. Енергоефективність у регіональному вимірі. Проблеми та перспективи : аналітична доповідь / І. А. Шевцов, В. О. Бараннік, М. Г. Земляний, Т. В. Ряuzова; Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень в м. Дніпропетровську. – Дніпропетровськ, 2014, 78 с. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-08/energoefekt-b40dc.pdf>
6. Сайт Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України. <http://saee.gov.ua/uk>
7. Сайт Фонд Енергоефективності. <http://eefund.org.ua>
8. Сайт Школи Енергоефективності. <http://eefund.org.ua/start-of-the-project-implementation/>

PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE DURABILĂ A SECTORULUI ENERGETIC DIN REPUBLICA MOLDOVA

PERSPECTIVES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE ENERGY SECTOR IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Elena VACULOVSKI,
doctor în economie, conferențiar universitar
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In the conditions of globalization, the Republic of Moldova is evolving on a sustainable development path. In their evolution, Moldova faces a series of long-term challenges and trends, which will have significant consequences in the coming decades. The energy system produces a useful effect for society, but also consumes resources, influences the environment and creates waste. The development of the energy sector in the Republic of Moldova must simultaneously pursue economic, social and ecological objectives. In order to achieve these objectives, the elements of sustainable development must be placed in the center of attention, such as efficiency of economic activities, poverty and income redistribution, targeted assistance, environmental assessment, biodiversity, pollution, economic and social stability.

Keywords: *sustainable development, energy system, environment, economic, social and ecological objectives, renewable energy resources.*

Dezvoltarea durabilă este privită ca „acel tip de dezvoltare care răspunde nevoilor prezentului, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a și le satisface pe ale lor proprii” [3]. Astfel definit, conceptul dezvoltării durabile a fost acceptat și preluat la conferința pe aceeași temă organizată de ONU la Rio de Janeiro, în 1992. În același context s-a înscris și decizia Băncii Mondiale de a ține conferințe anuale, începând cu 1994, pe tema sustenabilității dezvoltării. Dacă ar fi să prezentăm filosofia dezvoltării durabile prin câteva cuvinte-cheie atunci vom avea: prezent, viitor, angajament comun, responsabilitate colectivă, societate umană, demnitate, dezvoltare economic-socială, eliminarea sărăciei, respectul pentru om și pentru mediu [3].

Raportul Brundtland cuprinde câteva obiective potrivit cărora realizarea dezvoltării durabile înseamnă [4]:

- asigurarea în continuare a creșterii economice, cu respectarea condiției de bază a conservării resurselor naturale;
- eliminarea sărăciei și asigurarea condițiilor satisfacerii nevoilor esențiale de muncă, hrană, apă, locuință și sănătate;
- orientarea proceselor de creștere economică spre o nouă calitate;
- asigurarea unei creșteri controlate a populației;
- conservarea și sporirea resurselor naturale, supravegherea impactului dezvoltării economice asupra mediului;
- restructurarea tehnologiilor de producție și menținerea sub control a riscurilor acestora;
- asigurarea unei abordări integrate a deciziilor privind creșterea economică, mediul înconjurător și resursele de energie.

Vizând reconcilierea economiei și mediul înconjurător, raportul se orientează spre „o cale de dezvoltare, care să susțină progresul uman nu numai în câteva locuri și pentru câțiva ani, ci pentru întreaga planetă și pentru un viitor îndepărtat” [4].

În condițiile globalizării, țara noastră de asemenea se evoluează pe o cale durabilă de dezvoltare, astfel în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030” se stipulează că Republica Moldova se confruntă cu un șir de provocări și tendințe pe termen lung, atât la nivel național, cât și la nivel regional și global, care vor avea consecințe semnificative în următoarele decenii. Incertitudinea și imprevizibilitatea sunt în creștere și, prin urmare, trebuie aplicate noi paradigme de dezvoltare, care să țină cont de capacitățile interne și resursele limitate ale mediului înconjurător [1].

Globalizarea economiei și amplificarea dependenței țărilor în ceea ce privește accesul la resursele energetice limitate, rolul sistemului energetic în dezvoltarea unei țări necesită o abordare complexă nu doar prin prisma dezvoltării economice, dar și a dezvoltării durabile. Asemenea altor activități economice, sistemul energetic produce un efect util pentru societate, dar și consumă resurse, influențează mediul ambiant și creează deșeuri. Fiecare activitate din ciclul de combustibil influențează asupra mediului și în rezultat își are efectul asupra vieții sociale. În acest sens dezvoltarea sectorului energetic trebuie să urmărească simultan atât obiectivele economice precum și cele sociale și ecologice. Pentru realizarea acestor obiective în centrul atenției trebuie plasate elementele dezvoltării durabile precum: eficiența activităților economice, sărăcia și redistribuirea veniturilor, asistența direcționată, evaluarea ambientală, biodiversitatea, poluarea, stabilitatea economică și socială, participarea și consultarea publică, pluralismul. Conform datelor Agenției Internaționale pentru Energie (IEA), consumul mondial de energie va continua să crească în medie cu 2% pe an. Această creștere anuală a consumului va conduce la o dublare a acestuia la fiecare 35 de ani [6]. Consumul de energie este corelat inexact cu performanțele economice, dar există o diferență foarte mare între consumul de energie din țările cele mai dezvoltate și cel din țările slab dezvoltate. O persoană obișnuită din SUA consumă de 57 ori mai multă energie decât una din Bangladesh. SUA consumă 25% din energia produsă pe glob (generând doar 22% din producția mondială și reprezentând doar 5% din populația globului).

Cea mai mare creștere a consumului de energie înregistrată în prezent este în China, care are o creștere anuală de 5,5% pentru ultimii 25 de ani. În schimb, în Europa, rata de creștere a fost în jur de 1% [6]. Prin aplicarea și adaptarea conceptului general al dezvoltării durabile la particularitățile din sectorul energetic se obțin cinci componente strategice ale dezvoltării energetice durabile:

1. creșterea eficienței în utilizarea energiei;
2. dezvoltarea unui portofoliu echilibrat al resurselor energetice interne;
3. investiții în știință și tehnologii avansate;
4. reinventarea protecției mediului ambiant;
5. angajarea pieței internaționale.

Dezvoltarea durabilă în contextul energetic național pornește de la premisa că satisfacerea necesităților energetice aflate într-o continuă creștere trebuie să se realizeze ori de câte ori este posibil, nu prin creșterea furnizării din importuri, ci prin reducerea consumului și utilizarea energiilor regenerabile. Acest deziderat se poate realiza prin utilizarea unor tehnologii îmbunătățite, restructurarea economiei, modificarea stilului de viață, precum și prin folosirea unor materii prime mai puțin energointensive.

Energetica contemporană se bazează, în principal, pe utilizarea resurselor energetice primare (petrol, gaze naturale, cărbune, hidroenergie și energie atomică), numite „comerciale” sau „industriale”. Consumul mondial de resurse energetice este în continuă creștere, dar neuniform de la o perioadă la alta. În primii 50 de ani ai secolului al XX-lea consumul total de energie la nivel global se dublează la fiecare 18-20 de ani, iar în a doua jumătate a secolului ritmurile de creștere a consumului de energie constituie 3-5% pe an[4].

Dezvoltarea puternică a economiei în majoritatea statelor lumii, în ultimele decenii, solicită un consum din ce în ce mai mare de energie, fapt ce a intensificat cercetările de prospectare și inventariere a rezervelor și a resurselor energetice. De menționat că, la momentul actual, nu există o metodă unică, unanim acceptată, de evaluare a rezervelor energetice primare și ca urmare, cercetările indică date foarte diferite. De regulă, sunt utilizate valorile prezentate la sesiunile conferinței Mondiale a Energiei – organizație neguvernamentală, fondată în anul 1924 și care astăzi include 80 de state (și-a schimbat denumirea în Consiliul Mondial al Energeticii). Resursele energetice de asemenea se apreciază periodic la sesiunile Congresului Energetic Internațional, precum și ale Congreselor Internaționale de geologie și Gaze Naturale.

Industria energiei electrice reprezintă o ramură de maximă importanță pentru dezvoltarea economico-socială a lumii contemporane, consumul de energie electrică fiind indispensabil tuturor sectoarelor de activitate. Introducerea tehnologiilor moderne (mecanizare, automatizare, robotizare etc.) nu se poate realiza fără energia electrică. În plus creșterea nivelului vieții materiale și spirituale a populației mondiale, a nivelului civilizației, urbană sau rurală, este strâns legată de producția și consumul de energie electrică, acestea devenind, de altfel, indicatori ai aprecierii nivelului dezvoltării economico-sociale și al standardului de viață. Spre deosebire de alte forme de energie, cea electrică are o serie de avantaje precum: convertibilitatea în alte forme de energie primară (mecanică, termică, luminoasă, chimică); transportul la distanțe mari cu pierderi minime; caracterul nepoluant; marea diversitate de combustibili utilizați ș. a. Toate acestea au

constituit principalii factori care au asigurat dezvoltarea și progresul industriei energiei electrice. În producția de energie electrică sunt implicate noi surse netradiționale de energie - energia mareelor, geotermică, eoliană etc. care corespund obiectivelor dezvoltării durabile.

Republica Moldova se confruntă cu numeroase provocări în domeniul energiei, printre acestea dependența de importurile de energie și o cerere tot mai mare de energie pentru a alimenta creșterea economică. Combustibilii fosili importați reprezintă deja peste două treimi din aprovizionarea cu energie primară, ceea ce face țara vulnerabilă în fața costurilor în creștere ale combustibilului și riscurilor aferente întreruperii aprovizionării. Pe de altă parte, Republica Moldova are un potențial energetic regenerabil major, care, până în prezent, a rămas aproape neexploatat, stipulează în raportul de Evaluare a gradului de pregătire privind valorificarea energiei regenerabile în Republica Moldova, directorului general IRENA, Adnan Z. Amin [5]. Deoarece economia națională a Republica Moldova depinde foarte mult de Complexul energetic, este important ca acesta să fie competitiv. Complexul energetic asigură producerea, stocarea, transportul, distribuția energiei electrice și termice, a gazelor naturale și a combustibilului solid și lichid. El constă din sectorul energiei electrice, sectorul energiei termice și sectorul aprovizionării cu combustibil gazos, solid și lichid.

Obiectivele principale ale complexului energetic sunt:

- Crearea unui sistem bazat pe reguli prestabilite, care va fi în permanență revizuit și supravegheat de organul de reglementare și care va face posibilă comercializarea energiei.
- Încurajarea investițiilor în sectorul energetic.
- Oferirea celor mai bune alternative de furnizare a energiei.

Republica Moldova depinde foarte mult de energia importată, sub formă de gaze naturale, produse petroliere și energie electrică. Aproape 70% din aprovizionarea cu energie primară, 2.012 ktoe din totalul de 2.939 ktoe, se importă din țările învecinate. Astfel, țara este vulnerabilă în fața riscurilor ce pot surveni în urma întreruperii aprovizionării cu energie [2]. Există mai multe țări în UE, mai mici sau mai mari decât Republica Moldova, cu un grad de dependență energetică apropiată, în timp ce, an de an, însăși UE devine tot mai dependentă de importul de energie. Cu toate acestea, structura mixului energetic al UE este foarte diferită de cea a Republicii Moldova în ceea ce privește participarea gazelor naturale (23,9% față de 40,5% în Republica Moldova, adică aproape jumătate), astfel încât impactul acestei dependențe este diferit. Contribuția combustibilului fosil lichid la mixul energetic este mai echilibrată. Rezervele de petrol ale Republicii Moldova sunt foarte mici. Ele sunt situate în partea de sud a țării, fiind extrase în raionul Cahul, în timp ce rezervele identificate în raionul Cantemir nu au fost încă exploatare. Cărbunele are o participare mai redusă în mixul energetic din Republica Moldova. În lumina politicii UE de promovare a generării energiei electrice prin tehnologii cu emisii de carbon reduse, acest fapt trebuie perceput ca o precondiție favorabilă implementării în Republica Moldova a unei politici coerente cu politica UE privind mixul energetic viitor.

O comparație a structurii consumului pe activități arată că 46,8% din consumul de energie din Republica Moldova este reprezentat de consumul casnic, comparativ cu numai 26,5% în UE și numai 6,9% de consumul industrial comparativ cu 24,2% în UE. Aceleași proporții caracterizează structura pe activități a consumului de energie electrică în Republica Moldova, în pofida creșterii rapide din ultimele decenii [2]. În acest context, s-au determinat obiectivele Specifice ale strategiei energetice a Republicii Moldova pentru perioada 2021-2030 și măsurile aferente. Strategia indică faptul că există și alternative mai puțin costisitoare decât utilizarea surselor regenerabile pentru abordarea securității aprovizionării, precum și pentru reducerea schimbărilor climatice, propunând o suplimentare a contribuției surselor regenerabile (cu 200 MW instalați), dar nu și o creștere procentuală a acestei contribuții (doar 15% în 2030). În condițiile diversificării surselor de alimentare și a apariției unei concurențe reale în piață, o politică judicioasă a importurilor, care combină contractele pe termen mediu cu tranzacționarea pe termen scurt, poate să aducă aceleași rezultate în ce privește securitatea alimentării cu energie și reducerea emisiilor de CO₂, dar o povară mai mică privind prețul final al energiei electrice. Se are în vedere și faptul că previziunile privind politicile UE pentru această perioadă nu indică promovarea surselor regenerabile ca linie directoare, ci reducerea emisiilor de CO₂ [2]. Astfel, obiectivele specifice ale Republicii Moldova pentru perioada 2021-2030 sunt următoarele:

- 1) asigurarea creșterii utilizării surselor regenerabile de energie. Scenarii privind disponibilitatea pe termen lung a tehnologiei de captare și stocare a carbonului;
- 2) îmbunătățirea eficienței energetice;
- 3) introducerea rețelelor electrice inteligente.

Republica Moldova are un potențial tehnic considerabil de resurse de energie regenerabilă. Totuși, exploatarea acestuia a fost limitată până acum, cu excepția utilizării biomasei în sectorul încălzirii. Într-adevăr, deși energia regenerabilă s-a dezvoltat rapid în întreaga lume în ultimele decenii și este cea mai competitivă soluție din punct de vedere al costurilor în tot mai multe țări, această tendință nu a fost observată încă în Republica Moldova. În 2017, ponderea surselor regenerabile din consumul energetic final brut al Republicii Moldova a fost de 27,8%. Biomasa asigură 98% din această pondere și este utilizată în special în sectorul încălzirii [5]. Valorificarea surselor noi de energie poate contribui la soluționarea problemelor privind consumul de energie la nivel național, precum și pentru realizarea obiectivelor propuse de Strategia energetică a Republicii Moldova în concordanță cu principiile dezvoltării durabile. Dezvoltarea durabilă înseamnă transformări și performanțe care ar corespunde nu doar necesităților actuale prioritare ale Republicii Moldova, dar și tranziției globale ale sistemelor mari la un nou model de civilizație.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia Națională De Dezvoltare „Moldova 2030” aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 377 din 10.06.2020. https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr40_12_0.pdf
2. Strategia energetică a Republicii Moldova pînă în anul 2030, Hotărîrea Guvernului nr. 102 din 05.02.2013 <http://lex.justice.md>
3. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
4. Brown Lester R., Starea lumii 2002. Probleme globale ale omenirii-ediție milenară, Editura tehnică, București, 2002
5. Evaluarea Gradului De Pregătire Privind Valorificarea Energiei Regenerabile Republica Moldova, Februarie 2019, IRENA (Agenția Internațională pentru Energie Regenerabilă). <https://www.irena.org/>
6. Global Energy Review 2021 Part of Global Energy Review Flagship report, April 2021. <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021>

ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ETHICAL ASPECTS OF PERSONNEL POLICY IN THE CIVIL SERVICE SYSTEM

Татьяна ВАСИЛЕВСКАЯ,
*доктор наук государственного управления, профессор,
Национальная академия государственного управления
при Президенте Украины,*

SUMMARY

The article analyzes the ethical perspectives of the formation and implementation of personnel policy in the civil service, which is based on the mission, basic principles and requirements for the qualities and standards of behavior of civil servants. The position is defended by supporting the fact that the personnel policy should be focused both on the maximum realization of the social purpose of the profession, and on providing opportunities for the creative self-realization of civil servants.

Keywords: *personnel policy in the civil service system, professional ethics of a civil servant, mission, principles and ethical standards of the civil service.*

Гуманизация государственной службы предполагает выработку «человекоориентированной» стратегии государства. Ориентация на человека должна присутствовать и в реализации кадровой политики на государственной службе. Целью государственной кадровой политики в нашей стране является обеспечение всех сфер жизнедеятельности государства квалифицированными кадрами, необходимыми для реализации национальных интересов в контексте развития Украины как демократического, социального государства с развитой рыночной экономикой.

Этические основы кадровой политики в сфере государственной службы формулируются в Конституции Украины, Законах Украины «О государственной службе», «О предотвращении коррупции», а также в «Общих правилах этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления» и других нормативно-правовых актах.

Государственная кадровая политика призвана формировать такой кадровый состав государственной службы, который способен реализовать ее основное общественное назначение. Социальную ролью, миссией государственной службы в демократических странах становится служение народу и каждому его гражданину. Вокруг этого смыслового ядра строится вся система профессиональных ценностей, стандартов и норм поведения на государственной службе, формируются требования к профессионально-этическим характеристикам и моральным качествам государственного служащего. Верное служение Украинскому народу является закрепленным в Присяге государственного служащего основным ориентиром государственной службы нашей страны [2]. Цель кадровой политики реализуется в ее принципах, которые имеют ярко выраженные моральные коннотации. В качестве основных принципов функционирования публичных служб демократических стран чаще всего выделяются: приоритет общественных интересов, верховенство права, целостность, ответственность, беспристрастность, непредвзятость, честность, открытость, прозрачность, профессионализм, эффективность и т.д. Именно на них основывается политика в сфере управления персоналом. В Законе Украины «О государственной службе» выделяются такие ее принципы как верховенство права, законность, профессионализм, патриотизм, целостность (добросовестность, integrity), эффективность, обеспечение равного доступа к государственной службе, политическая беспристрастность, прозрачность, стабильность [2].

Формирование и реализация государственной кадровой политики предполагает особое внимание к качествам государственных служащих. В любой профессиональной деятельности создается модель надлежащего представителя профессии. Общество

предъявляет требования к результативному выполнению работниками их социальной роли, к их качествам и поведению. Поэтому важно, чтобы в наборе требований к профессионалам моральные качества и профессионально-этические характеристики занимали одно из ключевых мест и были важными компонентами оценки профессионализма. Более того, мы настаиваем на выделении этической компетентности публичных служащих. Такой вид компетентности, на наш взгляд, кроме требований к моральным качествам профессионалов, должен включать в себя теоретические знания, практические умения и навыки в сфере профессиональной этики, этическую чувствительность и готовность специалиста к реализации профессиональной деятельности на основе нравственных ценностей и профессионально-этических принципов, проявление этически корректного поведения в ситуациях морального выбора [3].

Отсутствие четкой связанности между профессионализмом и профессионально-этическими требованиями вызывает серьезные деформации в государственно-управленческой деятельности, повышает коррупционные риски, обесценивает положительные результаты труда, приводит к пренебрежению социальным назначением профессии.

Пренебрежением к моральным требованиям профессии становится практика протекционизма, карьерного продвижения чиновников с применением неформальных связей, по принципу политической целесообразности, семейственности, клановости, землячества, кумовства, личной преданности руководству. Непрозрачность, непроработанность механизмов принятия и продвижения по службе, зависимость карьерных передвижений от единоличного волевого решения руководителя вызывают нечестную борьбу за должности и влияния. Такие процессы снижают у государственных служащих мотивацию к повышению квалификации, развитию профессиональных знаний и навыков, проявлению творческого подхода, создают в учреждениях неблагоприятную атмосферу, ухудшают общую результативность труда.

Базовой моральной ценностью кадровой политики на государственной службе является ценность справедливости, который реализуется при принятии, прохождении и завершении государственной службы. Справедливость здесь воплощается с помощью принципа меритократии, согласно которому продвижения по карьерной лестнице происходит на основе индивидуальных заслуг и достижений. Создание меритократической системы государственной службы предусматривает формирование политически незаангажированной бюрократии и назначение на должности наиболее способных и достойных (в том числе по моральным и профессионально-этическим качествам) государственных служащих. Нарушение меритократического принципа карьерного продвижения демотивирует сотрудников, служащих с лидерскими качествами, приводит к беспринципности, процветанию психологии временщиков.

Обеспечение равных исходных условий для каждого при принятии и прохождении государственной службы, осуществление оценки работников по достижениям и компетентности становятся возможными при воплощении принципов конкурентности, объективности и прозрачности. Именно реализация этих принципов составляет преимущество государственной службы, поскольку позволяет избежать проблем бизнес-организаций, где, например, указания влиятельных лиц из правления могут существенно сказываться на приеме и продвижении работников.

Профессионально-этические оценки профессионализма затрудняются тем, что моральным измерениям присущ несколько субъективный характер. Поэтому формализация и детализация профессионально-этических норм и стандартов в этических кодексах является важным государственно-управленческим инструментом, позволяющим объективировать требования к поведению профессионалов. В Украине роль этического кодекса в публичной службе сегодня играют «Общие правила этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления» [1].

Механизм адекватной оценки деятельности, отношений и качеств государственных служащих «запускается» лишь при системной оценке и вынесении независимых суждений об этих явлениях. При этом оценка должна осуществляться с обязательным учетом мнения общественности, через механизмы опроса граждан, анализ их обращений, в том числе отслеживание повторных обращений, учета количества жалоб и т.п. Возможности для незаангажированной оценки должны быть закреплены институционально, составлять необходимый элемент организационной культуры. Измерение профессионально-

этических характеристик служащего поможет более комплексно оценивать персонал государственной службы и укреплять ее морально соответствующими людьми.

Для повышения прозрачности, предсказуемости, контролируемости исполнительной власти, усиления удовлетворенности служащих трудом существует потребность в создании в органах государственной власти благоприятной среды для прохождения государственной службы, в формировании деловой, этически настроенной рабочей атмосферы. Соответствующая результатам деятельности зарплата, справедливое распределение обязанностей, социальные льготы, механизмы защиты служащих от произвола руководства и т.п. становятся существенными факторами поддержки государственной службы.

Если государство стремится реализовать свою политику через морально ориентированную государственную службу, оно будет: создавать условия, которые облегчат и поощрят этическое поведение чиновничества; проявлять и поддерживать организационные структуры, способствующие выполнению профессионально-этических обязательств, проявлению моральной ответственности, поддержке справедливых и гармоничных отношений в профессии. Например, оптимальная структура организации, создание необходимых условий труда, прозрачные и справедливые процедуры подбора и карьерного продвижения кадров, поддержка положительной мотивации, четкие механизмы контроля, эффективное лидерство, адекватное справедливое оценивание трудовых усилий чиновничества становятся элементами институциональной среды, которая стимулирует добродетельное поведение.

Для того, чтобы создать эффективные команды профессионалов, кадровая политика должна быть ориентирована на обязательное соблюдение этических требований всеми служащими независимо от их должности и оплаты труда. При этом возрастает роль этического лидерства. Руководители-лидеры, проявляя ясность и четкость собственной позиции, должны личным примером демонстрировать высокие этические стандарты, задавать ролевую модель поведения.

Важным показателем эффективной кадровой политики здесь также становится понимание членами коллектива целей, задач деятельности организации, общность целей, ценностных приоритетов, продуманная расстановка кадров, доброжелательная атмосфера, благоприятный морально-психологический климат.

Неудовлетворенность общей деятельностью и коммуникацией, отсутствие эффективного управления, неуверенность в справедливом и корректном отношении к себе, нечеткое определение целей и распределение задач приводят к нарушению коллективных взаимосвязей.

Оценивание членов коллектива, учет и оптимальное использование их личных особенностей с предоставлением возможностей для самореализации являются показателями гуманно построенной кадровой политики организации. Любое сотрудничество, основанное на уважении достоинства человека, реализуется тогда, когда: каждый служащий играет при достижении организационных целей, а организация осознает, что трудовая деятельность – важная смыслообразующая, эмоционально наполненная сфера жизни человека.

В этом контексте организации должны серьезно относиться к качеству профессиональной жизни и мотивации служащих в профессиональной деятельности, которые будут возрастать в случае гармоничного сочетания характера задач с личными привязанностями.

Повышению качества профессиональной жизни, улучшению морального климата на государственной службе, предоставлению профессионалам дополнительных возможностей для удовлетворения личных интересов при одновременном повышении результативности деятельности организации будет способствовать децентрализация власти, расширение участия в управлении, продуманная расстановка кадров, профессиональная мобильность и программы управления карьерным продвижением; эффективное и этическое лидерство, подготовка руководящих кадров, обучение; разработка мотивационных программ, направленных на профессионализацию чиновничества, гуманное и уважительное решение проблем неудовлетворительной деятельности, хронических болезней служащих, учета семейных обстоятельств, этически выверенное отношение к увольнениям. Неотложным также является приобретение чиновниками навыков эффективного общения и усвоения этики служебных отношений, обращение к нравственным составляющим профессии, формирование профессиональной гордости и этически чувствительной организационной культуры.

В условиях стремительного развития техники и технологий именно творческий потенциал персонала и методы управления ним составляют одну из самых больших ценностей учреждений. Для внедрения творческих подходов в государственно-управленческую деятельность целесообразно: осуществлять мониторинг процесса труда и диагностику уровня профессионализма персонала; проводить политику содействия развитию творческого потенциала государственных служащих; поощрять культуру риска как источник инновационного развития; разрабатывать методики и инструментарий для развития творческих возможностей работающих; формировать и применять этико-психологические основы подбора, расстановки и оценки работы персонала, в которых учитывался бы и его инновационный потенциал; учитывать возможности для творческой самореализации при построении карты карьеры. Именно индивидуальный подход к служащим предоставляет возможности максимально задействовать профессиональный и личностный потенциал (в том числе творческий потенциал) персонала. Таким образом, кадровая политика, ориентированная на то, чтобы от личного своеобразия «можно было бы ожидать преимуществ для всех» (Дж.Ролза) является достаточно эффективной для построения качественных организаций государственной службы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Офіційний вісник України від 27.09.2016, № 74, с. 51, ст. 2493.
2. Про державну службу: Закон України від 22.01.2016. Відомості Верховної Ради України, 2016, № 4, с. 60, ст. 43.
3. Василевська Т. Е. Етичні компетентності публічних службовців в контексті реформування публічного управління. Збірник наукових праць «Теорія та практика державного управління», №1(60), 2018, с. 155–161.

DEZVOLTAREA CAPITALUL UMAN - CONDIȚIE DE ASIGURARE A COMPETITIVITĂȚII PE PIAȚA MUNCII ÎNTR-O ECONOMIE BAZATĂ PE CUNOAȘTERE

HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT - A CONDITION FOR ENSURING COMPETITIVENESS IN THE LABOR MARKET IN A KNOWLEDGE-BASED ECONOMY

Cezara ABRAMIHIN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Competitiveness plays an important role in any market segment. The labor market is no exception. Here many aspects of the employer-employee relationship are determined by the employee's competitiveness. Technological development in recent decades as well as the phenomenon of globalization, have led institutions and specialists around the world to seek the skills that everyone needs to successfully integrate into social life in a knowledge-based economy in order to ensure economic development, better jobs and greater social cohesion.

Keywords: skills, abilities, human capital, competitiveness, competition, key skills, labor market, lifelong learning.

Capitalul uman este o sumă de trăsături, toate cunoștințele, talentele, abilitățile, dar și experiența, inteligența, educația, judecata și înțelepciunea deținute individual și colectiv de către indivizii unei populații.

Competitivitatea este capacitatea unei persoane sau a unui grup de oameni de a câștiga în concurența pentru bunurile economice. Este necesar să se facă distincția între competitivitatea capitalului uman al individului și competitivitatea persoanei însuși pe piața muncii. Prima este legată de potențialul său de a obține succese în angajare sau în dezvoltarea carierei; a doua - de realizarea acestui potențial, care depinde atât de factorii obiectivi cât și de cei subiectivi: productivitatea muncii, atitudinile șefilor, discriminări posibile și propriul comportament. Capitalul uman competitiv al unui angajat este proprietatea nu numai a lui, ci și, de regulă, a întregii organizații, care la rândul său este interesată în valorificarea acestuia.

Competitivitatea agenților economici joacă un rol important pe orice segment de piață. Piața muncii nu este o excepție. Aici multe aspecte ale relației dintre angajator și angajat sunt determinate de competitivitatea angajatului. Angajatorii concurează între ei pentru lucrătorii potriviți. Potențialii angajați concurează și ei între ei. Concurența dintre ei apare încă din perioada căutării unui loc de muncă și, evident, în procesul selecției. Concurența poate apărea și după angajare, atunci când angajații concurează între ei pentru un nivel anumit de remunerare, pentru avansare în carieră, leadership, pentru sfera de influență, pentru apropierea față de șefi etc.

Câștigă cel care este mai competitiv.

De ce factori depinde competitivitatea unui angajat, cine și de ce este interesat să o sporească?

Competitivitatea capitalului uman al angajatului. Cel mai semnificativ, de fapt, factorul cheie al competitivității angajatului este capitalul său uman, care poate fi definit ca o măsură a capacității persoanei de a genera venituri [1]. Prin urmare, multe componente ale capitalului uman al unui angajat vor fi, de asemenea, simultan factori ai competitivității acestuia pe piața muncii.

Factorii competitivității individului pot fi împărțiți în:

- cei care nu depind de comportamentul lui (de exemplu, fizicul persoanei sau abilități moștenite de la părinți etc.);

- cei pe care persoana le-a dobândit prin sacrificii și eforturi, adică prin investiții în calitățile și abilitățile sale naturale.

Este necesar să se facă distincția între două concepte: competitivitatea capitalului uman al persoanei și competitivitatea persoanei însuși pe piața muncii. Diferența dintre ele nu este atât de evidentă, dar la o examinare mai atentă, se observă, că este vorba de diferite interpretări ale investițiilor în capitalul uman. De obicei, capitalul uman este evaluat luând în considerare potențialul unei persoane în activitatea sa economică; investițiile în capitalul uman cresc anume capacitatea unei persoane de a câștiga mai mulți bani, de a primi un pachet social mai semnificativ etc.

Competitivitatea capitalului uman al unei persoane este direct legată de potențialul acesteia de a obține succes în concurență cu alte persoane. Pentru ca un angajat să câștige în concurență pe piața muncii, trebuie îndeplinite o serie de condiții, prima dintre care este de a poseda un capital uman mai calitativ și, prin urmare, mai competitiv. Printre tendințele care determină apariția de noi componente ale capitalului uman care sporesc competitivitatea angajatului, trebuie de remarcat creșterea rolului al economiei cunoașterii și al inovației.

Competitivitatea capitalului uman al unui lucrător modern este din ce în ce mai determinată de capacitatea sa de a participa la activitățile de inovare ale organizației. Anume această abilitate, fiind o componentă specială și unică a capitalului uman al unui angajat, a devenit cel mai important factor al competitivității sale într-o economie bazată pe cunoaștere. Digitalizarea economiei pune angajații și angajatorii în fața nevoii de adaptare la noile condiții. Dezvoltarea economiei bazată pe cunoaștere a condus la schimbări calitative pe piața muncii și a capitalului uman și, la formarea unei noi paradigme socio-economice.

Într-o analiză comparativă a structurii pieței forței de muncă din diferite țări, s-au împărțit condiționat toți angajații din economie în trei categorii: [2]

- 1) „Abilități”;
- 2) „Regulă”;
- 3) „Cunoștințe” în conformitate cu abordarea lui J. Rasmussen pentru clasificarea sarcinilor care sunt stabilite pentru angajați [3].

Categoria „Abilități” include angajații ale căror activități sunt legate în principal de munca manuală, mai mult de 50%, totodată, pentru ei nu necesită instruire specială, instruirea lor se desfășoară în cadrul cursurilor de formare pe termen scurt (munca deridicatorilor, vânzătorilor, șoferilor, hamalilor, agenților de pază etc). Categoria „Abilități” dețin nivelul de bază de aptitudini: îndeplinesc sarcini mecanice.

Categoria „Regulă” este alcătuită din angajați care efectuează mai mult de 50% din munca tehnică și de rutină, în care procesul decizional se bazează pe reguli și instrucțiuni clare. Pentru pregătirea acestora, este necesară o pregătire specializată și aplicativă (munca lăcătușilor, contabililor, asistentelor medicale, administratorilor de birouri). Categoria „Regulă” dețin nivel mediu de calificare: îndeplinesc sarcini cognitive de rutină. Categoria „Cunoștințe” include angajații a căror muncă în pondere mai mare de 50% necesită muncă analitică, improvizație în condiții de incertitudine, în același timp există un nivel ridicat de autonomie în procesul decizional. Categoria „Cunoștințe” execută munca intelectuală foarte calificată: îndeplinesc sarcini cognitive complicate. Pentru pregătirea lor, este necesar un nivel ridicat de educație cu un ciclu lung de formare (munca profesorilor, medicilor, cercetătorilor, inginerilor de înaltă calificare, managerilor). Diferența-cheie între țările moderne cu traiectorie de dezvoltare „superioară” față de restul țărilor este structura pieței muncii, și anume, în aceste țări mai mult de 25% dintre angajați dețin posturile așa-numitei categorii „Cunoștințe”.

Proporția ridicată de angajați din categoria „Cunoștințe” implicați în munca cognitivă non-rutină este astăzi principalul motor al dezvoltării capitalului uman și un indicator al competitivității globale a economiei, iar efectul acestui indicator cu timpul doar va crește. Examinând această situație prin prisma dezvoltării pieței forței de muncă [2, 4], putem afirma că motorul dezvoltării capitalului uman ca factor de creștere economică este dezvoltarea unei metodologii de gestionare a capitalului uman cu scopul de a crește numărul angajaților din categoria „Cunoștințe”.

În același timp, rolul decisiv este atribuit creării unui spațiu profesional și educațional unic în triada tuturor participanților la acest proces: statul, sistemul de învățământ superior și angajatorii. În următorii 5-10 ani, structura economică și piețele forței de muncă vor fi modelate de tendințele cheie care afectează deja structura ocupării forței de muncă în economia globală și vor continua să stimuleze schimbări semnificative pe termen mediu. Țările dezvoltate discută deja în mod activ despre ce măsuri ar trebui luate în acest sens: de a efectua o recalificare masivă, de a stabili un venit de bază garantat sau de a introduce un impozit pe roboți propus recent de Bill Gates? Anumite măsuri de această natură sunt deja în curs de pilotare în unele țări.

Tabelul 1. Trei segmente de țări cu ponderile angajaților în categoriile: „Abilități”; „Regulă”; „Cunoștințe”.

Caracteristicile tipului de economie	Țările	Angajații din categoria „Abilități” (%)	Angajații din categoria „Regulă” (%)	Angajații din categoria „Cunoștințe” (%)
Economia resurselor: Populație tânără neinstruită, Vârsta medie 21 ani Educație terțiară – 5% Index de dezvoltare umană – scăzut PIB – med. 1750 \$/locuitor Economie digitală foarte slab dezvoltată	Etiopia	67	32	1
	Uganda	57	41	2
	Zimbabwe	57	41	2
Perioada de tranziție: Populație instruită îmbătrânindă, Vârsta medie 35 ani Educație terțiară – 50% Index de dezvoltare umană – mediu PIB – med. 29000 \$/locuitor Acoperire cu internet 50% din populație	Malaezia	51	41	8
	Arabia Saudită	43	49	8
	Kazahstan	50	39	11
	Brazilia	40	45	15
	Rusia	35	48	17
Economia cunoștințelor: Populație foarte instruită îmbătrânindă, Vârsta medie 45 ani Educație terțiară – 60% Index de dezvoltare umană cel mai înalt PIB cel mai înalt – med. 52000 \$/locuitor Acoperire cu internet practic totală - 85% din populație	Coreea de Sud	25	53	22
	Japonia	30	45	25
	SUA	17	59	24
	Germania	15	56	29
	Singapur	18	48	34
	Marea Britanie	18	37	45

Sursa: [2, p.12].

Din partea statului, a afacerilor și a instituțiilor de învățământ, vor fi necesare acțiuni timpurii coordonate pentru pregătirea viitoarelor schimbări, precum și pentru recalificarea și angajarea personalului eliberat.

Caracteristică esențială a societății informaționale este considerată învățarea pe tot parcursul vieții. Învățarea pe parcursul vieții presupune studiul în cadrul, dar și în afara sistemelor tradiționale de educație și formare.

La baza învățării pe parcursul vieții stau 3 concepte:

- educația formală este oficială și se desfășoară într-o instituție de stat după un program bine determinat;
- educația informală reprezintă influențele spontane sau neorganizate din mediu, familie, grup de prieteni, mass-media etc. asupra individului;
- educația neformală se desfășoară în afara curriculumului oficial, permițând formarea competențelor, aptitudinilor, cunoștințelor pe care fiecare le simte mai aproape de suflet și personalizând astfel educația.

Potrivit Comisiei Europene, prioritatea centrală a Programului de învățare pe parcursul vieții constă în a transforma Uniunea Europeană în cea mai competitivă economie bazată pe cunoaștere din lume, capabilă de o creștere economică durabilă însoțită de o creștere cantitativă și calitativă a numărului locurilor de muncă și de o mai mare coeziune socială [5].

Învățarea pe tot parcursul vieții se desfășoară în cadrul, dar și în afara sistemelor tradiționale de educație și formare. Se concentrează pe formarea și dezvoltarea competențelor-cheie și a competențelor specifice unui anumit domeniu, calificări sau specialități pe parcursul educației obligatorii, care, la rândul lor, servesc ca fundament pentru studii pe tot parcursul vieții. Învățarea pe tot parcursul vieții plasează responsabilitatea individului în centrul procesului de învățare[7].

În acest context, multe dintre aceste competențe sunt definite ca generice sau transversale.

Competențele cheie reprezintă un pachet multifuncțional, transferabil de cunoștințe, abilități și atitudini de care au nevoie toți indivizii pentru împlinirea și dezvoltarea personală, incluziunea socială și găsirea unui loc de muncă. Acestea trebuie să se fi dezvoltat la sfârșitul educației obligatorii și trebuie să acționeze ca fundament pentru învățare ca parte a educației pe tot parcursul vieții [6].

Astfel competențele cheie cuprind trei aspecte ale vieții:

a. împlinirea personală și dezvoltarea de-a lungul vieții (capital cultural): competențele cheie trebuie să dea posibilitatea oamenilor să-și urmeze obiectivele individuale în viață, conduși de interesele personale, aspirații și dorința de a continua învățarea pe tot parcursul vieții;

b. cetățenia activă și incluziunea (capital social): competențele cheie trebuie să le permită indivizilor să participe în societate în calitate de cetățeni activi;

c. angajarea într-un loc de muncă (capital uman): capacitatea fiecărei persoane de a obține o slujbă decentă pe piața forței de muncă.

Cele opt domenii ale competențelor-cheie sunt:

1. Comunicarea în limba maternă;
2. Comunicare în limbi străine;
3. Competențe în matematică și competențe elementare în științe și tehnologie;
4. Competențe în utilizare a noilor tehnologii informaționale și de comunicație;
5. Competențe pentru a învăța să înveți;
6. Competențe de relaționare interpersonală și competențe civice;
7. Spirit de inițiativă și antreprenoriat;
8. Sensibilizare culturală și exprimare artistică.

Competitivitatea capitalului uman al unei persoane este direct legată de potențialul acesteia de a obține succes în concurență cu alte persoane.

Învățarea pe parcursul vieții este considerată caracteristică esențială a societății informaționale. Practica internațională demonstrează că instruirea pe tot parcursul vieții și dezvoltarea competențelor-cheie înlesnește integrarea socială a persoanelor, reduce rata criminalității și netezește consecințele inegalității sociale, ajută în lupta cu sărăcia, asigurând astfel stabilitatea societății civile.

Concluzii. În procesul de creare și de dezvoltare a competitivității iese în evidență unitatea proceselor sociale și economice: angajații sunt interesați de creșterea competitivității individuale, iar angajatorul, la rândul său, are ocazia de a-și atinge obiectivele (îmbunătățirea calității produselor, generarea de venituri noi etc.) prin utilizarea la maxim a calităților competitive ale angajaților.

Astfel, în formarea competitivității unui specialist, un rol semnificativ îl joacă nu numai calitățile personale, posesia unui set de anumite cunoștințe și abilități, dar și dorința de perfecționare permanentă a acestora.

Statele care vor reuși să își adapteze infrastructura educațională la noile nevoi vor putea să își consolideze semnificativ pozițiile economice în tranziția către economia bazată pe cunoaștere.

BIBLIOGRAFIE

1. Aboody D., Lev B. Information asymmetry, R&D, and insider gains // The Journal of Finance, 2000, № 6.
2. Butenco V., Polunin C., Cotov I., Siciova E. Russia 2025: Ot cadrov k talantam. The Boston Consulting Group. REVIEW. N42, 2017, pp. 8 – 19.
3. Rasmussen I., Skills, Rules, and Knowledge. Signals, Signs, and Symbols, and other distinctions in Human Performance models, 1983.
4. The Global Talent Competitiveness Index 2019. Entrepreneurial Talent and Global Competitiveness. Bruno Lanvin Felipe Monteiro Editors, ISBN: 979-10-95870-18-0. <https://gtcistudy.com/wp-content/uploads/2019/01/GTCI-2019-Report.pdf>
5. Parlamentul european (2014). Educație și formare profesională. www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/ro/FTU_5.13.3.pdf
6. Recomandarea 2006/962/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 decembrie 2006 privind competențele-cheie pentru învățarea pe tot parcursul vieții.
7. Învățarea pe tot parcursul vieții. www.edu.cts.md/ro/content/invatarea-pe-tot-parcursul-vietii.

MODALITĂȚI DE FINANȚARE A MICULUI BUSINESS

WAYS OF FINANCING SMALL BUSINESS

*Maria STRECHII,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article reflects the types and potential sources of financing for small and medium-sized enterprises, their essence, their advantages and disadvantages.

Keywords: *equity and borrowed, bank credit, special funding programs, venture capital funds, leasing, loans from suppliers and customers, factoring; forfeiting.*

Micul business este activitate economică de inițiativă, dezvoltată pe cont propriu și/sau din împrumut, fonduri cu propriul risc și pe propria răspundere, care determină principalele obiective generatoare de venituri și desfășurarea propriei afaceri.

Întreprinderile mici și mijlocii joacă un rol important în dezvoltarea economiei țării, pot fi create în toate ramurile economiei naționale în baza diferitor forme de proprietate și pot practica toate tipurile de activitate economică. La etapa inițială însă, o problemă importantă este finanțarea afacerii.

Principalele tipuri de finanțare a afacerii proprii: capitalul personal; participările în capital; creditul vânzătorului; subvențiile/ajutoarele acordate fondatorilor; împrumuturile fără garanție (de onoare); creditele pe termen mediu și lung; creditul fiscal.

Capitalul personal poate avea drept origine economiile personale sau ale asociațiilor. Aportul personal în activitatea întreprinderilor mici și mijlocii este indispensabil.

Participările în capital: în cazul necesității urgente de capital, mai ales în numerar pot fi cooptate rude, părinți, prieteni. La perfectarea contractului se indică: numele și datele de identificare a părților; suma contractată; etapele și termenele rambursării; dobânda aplicată (în caz de necesitate).

Creditul vânzătorului: Acest tip de finanțare este mai des întâlnit sub formă de credit marfar.

Subvențiile/ajutoarele acordate fondatorilor sunt acordate de stat sau colectivitățile locale interesate, după criterii prestabilite, ca forme de cofinanțare a proiectelor. Ele pot fi acordate în formă de: credite rambursabile; credite parțial rambursabile; granturi. În acest caz domeniile de finanțare pot fi: agricultura; cultura; educația; dezvoltarea regională; infrastructura; justiția; sănătatea; IT; serviciile sociale; societatea civilă; protecția mediului; cercetarea/inovarea; turismul; aderarea la UE; tineretul; comunicarea etc.

Împrumuturile fără garanție (de onoare) – unele fundații, asociații acordă împrumuturi de onoare fără a solicita garanții (cu dobândă mică sau nulă, granturi). Unele colectivități locale pot crea regimuri favorabile antreprenoriatului în teritoriul dat.

Creditele pe termen mediu și lung sunt acordate de instituțiile financiare: bănci comerciale; instituții nebancare.

În prezent în Republica Moldova activează un șir de instituții nebancare: ÎM "OMF Microinvest" (www.microinvest.md), SA "Corporația de finanțare rurală" (www.rfc.md), "Iute Credit" SRL (www.iutecredit.md), "Prime Capital" (www.primecapital.md) etc.

Creditul fiscal reprezintă o formă de scutire temporară de impozitul pe venit.

Dacă ne referim la potențialele surse de finanțare ale afacerii, am putea releva: capitalul propriu și împrumutat de la familie și prieteni; creditul bancar; programe speciale de finanțare; fondurile de capital de risc; leasing-ul; creditele de la furnizori și clienți; factoring-ul și scontarea.

Capitalul propriu și împrumutat de la familie și prieteni este cel mai frecvent punct de plecare, deoarece instituțiile financiare sunt mai puțin deschise, mai ales în perioadele de instabilitate economică. Însă această sursă de finanțare are un șir de dezavantaje: capitalul este limitat și poate frâna lărgirea afacerii; în caz de insucces, pierderile vor fi suportate integral de întreprinzător (și apropiați); firma va fi puțin cunoscută de instituțiile financiare și va întâmpina dificultăți în acumularea de fonduri.

Creditul bancar este sursa principală de creditare, însă accesul este dificil fără istorie creditară. În același timp acesta are un șir de avantaje și dezavantaje.

Avantajele creditului bancar includ: atragerea fondurilor suplimentare; stabilirea relațiilor de încredere cu băncile comerciale; lansarea semnalelor pozitive pentru potențialii investitori; flexibilitate privind sumele angajate; analiza punctelor slabe și forte ale firmei, reevaluarea strategiilor. Ca dezavantaje ale creditului bancar am putea menționa: atitudinea sceptică a băncilor față de firmele noi; riscul falimentului în cazul nerestituirii creditului; implicarea factorului extern în managementul firmei; impunerea afacerii la riscul ratei dobânzii; riscul întreruperii creditării (în cazul evenimentelor nefavorabile pentru firmă).

O altă sursă de finanțare ar putea fi programele speciale de finanțare așa ca: bugetul de stat (programe naționale de finanțare); bugetele locale (programe regionale și locale de finanțare); fondurile structurale (finanțări nerambursabile); fondurile de garantare (garanții bancare); instituții nebankare (microfinanțare, credite). Obținerea finanțării din programe speciale presupune: informarea permanentă despre programele existente; studierea criteriilor de eligibilitate; studierea documentației necesare și termenelor de depunere a cererilor; cercetarea condițiilor de derulare a finanțării și evaluare a proiectului; alegerea variantelor potrivite profilului firmei; perfectarea documentației, depunerea proiectului.

Fondurile de capital de risc sunt surse de finanțare specializate în cadrul proiectelor investiționale. Fondurile de risc investesc în capitalul firmei în calitate de acționar minoritar și își retrag participarea după 3-5 ani. Ele câștigă din diferența valorii acțiunilor în momentul investiției și retragerii lor. Avantajele acestei forme de finanțare: primirea unei infuzii de capital pe o perioadă relativ lungă de timp, în care nu se plătesc dobânzi; primirea unei sume de bani, care nu figurează ca datorii a firmei; fondul asistă întreprinzătorul în managementul firmei (prin consilierii săi); păstrarea controlului majoritar asupra capitalului firmei. Dezavantajele includ: dificultatea obținerii acestor finanțări; necesitatea participării în afaceri cu fonduri proprii considerabile; implicarea partenerului străin în managementul firmei; efort suplimentar privind înformarea regulată a fondului de investiții; necesitatea surselor alternative la retragerea fondului de risc.

Leasing-ul – este o formă de creditare pe termen mediu și lung, de regulă pentru procurarea echipamentului și utilajului. Am putea evidenția așa forme de leasing ca: leasing-ul financiar; operațional; lease-back; time-sharing.

La finele perioadei de leasing solicitantul are anumite opțiuni: încetarea contractului; continuarea contractului pentru o nouă perioadă de timp; cumpărarea utilajului la prețul prestabilit.

Creditele de la furnizori și clienți permit: 1. Prolungirea perioadei de plată a bunurilor livrate de furnizori. 2. Achitarea anticipată a bunurilor de către clienți.

Factoringul și scontarea (forfatingul): Factoringul – este o formă de creditare pe termen scurt, acordată de băncile comerciale prin compensarea creditului furnizor.

Codul Civil al Republicii Moldova (art. 1290) tratează noțiunea dată: Prin contractul de factoring, o parte, care este furnizorul de bunuri și servicii (aderent), se obligă să cedeze celeilalte părți, care este o întreprindere de factoring (factor), creanțele apărute sau care vor apărea în viitor din contractele de vânzări de bunuri, servicii și efectuare de lucrări de către terți, iar factorul își asumă cel puțin 2 din următoarele obligații: a) finanțarea aderentului, inclusiv prin împrumuturi și plăți în avans; b) ținerea contabilității creanțelor; c) asigurarea efectuării procedurilor de somare și încasare a creanțelor; d) asumarea riscului insolvenței debitorului pentru creanțele preluate (del-credere).

Banca (factorul) se obligă, prin contractul de factoring, să plătească, la prezentarea de către furnizor (aderent) a documentelor care atestă o creanță comercială, o anumită sumă de bani în schimbul unui comision.

Scontarea (forfatingul) – reprezintă o formă de creditare pe termen scurt acordate de băncile comerciale prin achitarea înainte de scadență a unor efecte comerciale – trate (cambii), bilete la ordin (Codul civil, art. 1279) etc.

În cazul operațiilor de export/import este necesară respectarea a două condiții prealabile, pentru ca această serie de cambii să fie inclusă în numărul hârtiilor de valoare “forfating”, care sunt aprobate pe piață: fiecare cambie trebuie să fie semnată de o bancă recunoscută mondial; obligațiunile de plată ale importatorului nu trebuie să fie legate de condițiile de executare a contractului de către exportator sau de livrarea mărfurilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la întreprinderile mici și mijlocii, nr. 179 din 21.07.2016. Monitorul Oficial din 16.09.2016, Nr. 306-313, art. 651.

2. Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012–2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 685 din 13.09.2012. Monitorul Oficial din 21.09.2012, Nr. 198-204, art. 740..

3. Antreprenoriat: inițierea afacerii / L. Bugaian, V. Catanoi, A. Cotelnic [et al.]. UTM, Ch.: “Elena V. I” SRL, 2010, 344 p.

4. Finanțarea întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova: probleme, tendințe și perspective. //V. Veveriță, A. Secrieru, I. Tornea [et al.]. IDIS “Viitorul”, Chișinău, 2015 (F.E.P. Tipogr. Centrală), 308 p. ISBN 978-9975-4216-5-2.

5. <https://www.odimm.md/ro/suport-in-afaceri/prestatori-zlsac?p=3>

6. <https://mybusiness.md/ro/finante/item/1-financing-small-business-moldova>

7. <http://dcfta.md/rom/surse-de-finantare>

8. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_small-medium-enterprises-access-finance_ro.pdf

GESTIUNEA EFICIENTĂ A CHELTUIELILOR PUBLICE PENTRU PROTECȚIA SOCIALĂ ÎNTRU ASIGURAREA DREPTULUI LA UN TRAI DECENT

EFFICIENT MANAGEMENT OF PUBLIC EXPENDITURE FOR SOCIAL PROTECTION TO ENSURE THE RIGHT TO A DECENT LIFE

*Angela BOGUȘ,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The purpose of this paper is to highlight the state's obligation to ensure the right to a decent living for every person. In this regard, the state will take all necessary measures to prevent, reduce or eliminate events considered as social risks, which may adversely affect the standard of living, including: job creation, subsidizing products and services for the population, compensations granted to people with fixed incomes in case of increase in prices for vital goods, unemployment benefits, social assistance, etc. for whose implementation significant financial resources are needed, allocated mainly from the public budget. Optimizing public expenditure management in order to ensure effective social protection and a decent standard of living is thus an extremely important task, but also difficult to accomplish.

Keywords: *right to a standard of living, social protection, social benefits, vulnerable groups, public spending.*

Asigurarea unui nivel de trai decent fiecărui cetățean și familiei sale reprezintă un imperativ al statului contemporan, bazat pe respectarea drepturilor și a libertăților omului. Acest deziderat este bine punctat în Declarația Universală a Drepturilor Omului: „orice om are dreptul la un nivel de trai care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei sale, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare; el are dreptul la asigurare în caz de șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență, în urma unor împrejurări independente de voința sa” [1, art. 25]. Ulterior este completat de Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, art. 11, Carta socială europeană, dar și de normele constituționale naționale care includ prevederi ce se referă la dreptul omului la un trai decent.

În sens larg, traiul decent presupune posibilitatea omului de a deține și de a beneficia de bunurile și realizările civilizației, cele pe care societatea le pune la dispoziția sa: asigurarea învățământului, medicinei, tehnicii moderne, mijloace de transport, hrană rațională și calorică, servicii ale întreprinderilor din sfera de deservire, acumularea de bogății culturale, științifice, etc., fără de care este imposibil dezvoltarea liberă a personalității umane. Într-o anumită măsură, traiul decent este asigurat prin efortul propriu și al familiei fiecăruia, însă acesta nu depinde în exclusivitate de contribuția personală, dar și de eforturile statului, care este responsabil pentru performanțele în dezvoltarea economică și măsurile de securitate socială corespunzătoare, respectiv prin promovarea politicilor eficiente va crea condiții favorabile pentru o dezvoltare economică durabilă și va reuși să asigure traiul și bunăstarea cetățenilor săi. Urmărind asigurarea unui nivel de trai decent, statul stabilește mecanisme prin care va asigura securitatea socială, măsuri ce includ un sistem de pensionare bazat pe contribuții, asistență socială pentru familiile în dificultate, copii și bătrâni, asigurări pentru sănătate, împotriva șomajului, etc.

Potrivit cercetărilor, nevoia unei securități individuale și colective a existat dintotdeauna. Oamenii își asigurau propria protecție, dar și a persoanelor aflate în grija lor, contra unor evenimente, precum foametea, frigul sau alte pericole, luptând mereu pentru satisfacerea necesităților vitale (de hrană, adăpost, îmbrăcăminte). Pentru o parte considerabilă a populației

lumii, aceasta rămâne și astăzi, o luptă constantă, fiind de fapt o luptă pentru existență [6, p. 30].

Protecția socială este definită ca o „totalitate de activități întreprinse de către stat, organizațiile societății civile, biserică în scopul asigurării veniturilor pentru categoriile de persoane care nu pot dobândi resurse prin muncă proprie (bătrâni, șomeri, indivizi afectați de maladii cronice severe, persoane cu deficiențe); protejării populației față de efectele crizelor economice; protecției în caz de calamitate naturală sau de conflict armat; asigurării ordinii publice și protecției față de criminalitate; apărării drepturilor civile; protejării față de orice factor de risc” [5, p. 67].

Protecția socială este o componentă de mare importanță a politicilor sociale promovate de statele lumii, cuprinzând acțiuni care diferă, de la o țară la alta. În acest sens, diferitele state finanțează cheltuieli cu o structură diversă în care se includ cheltuieli privind acordarea de ajutoare, alocații, indemnizații etc., unor categorii de persoane ce se confruntă cu dificultăți materiale majore.

Mărimea globală a cheltuielilor cu protecția socială diferă de la o țară la alta, în funcție de potențialul economic, de numărul și structura populației, de orientarea politicilor sociale. O apreciere globală a proporțiilor lor, arată că, în majoritatea țărilor dezvoltate, ele reprezintă între 50% și 80% din totalul cheltuielilor social-culturale, cu un loc important și în ansamblul cheltuielilor publice, în timp ce, în țările în curs de dezvoltare, volumul și ponderea lor sunt mult mai reduse.

Cheltuielile pentru asigurările sociale se finanțează pe seama contribuțiilor salariaților, a liber-profesioniștilor și a patronilor, la care se mai pot adăuga subvențiile de la bugetul de stat, din fondurile asigurărilor sociale. Pentru constituirea fondurilor, asigurărilor sociale în țările cu economie de piață se folosesc resurse care provin din contribuția asiguraților, a angajaților, și a statului în proporții diferite. Cotizațiile asiguraților sunt stabilite în funcție de salariul acestora.

Cheltuielile pentru asistența socială, se acoperă preponderent pe seama resurselor din bugetul statului, dar și din fonduri speciale, precum și a resurselor provenite din donații sau contribuții voluntare, etc. La aceste resurse interne, se adăugă și resursele externe provenite de la organisme internaționale specializate.

În Republica Moldova, finanțarea protecției sociale se realizează:

a. pentru prestațiile de asigurări sociale de la bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS), din contul impozitelor (contribuțiilor, cotizațiilor) obligatorii. Prestațiile de asigurări sociale se dobândesc doar ca urmare a unei asigurări obligatorii pentru toți cetățenii încadrați în câmpul muncii și se plătesc din mijloacele C.N.A.S.

b. pentru prestațiile de asistență socială:

- de la bugetul de stat prin intermediul C.N.A.S. Din bugetul de stat sunt finanțate prestațiile de asistență socială: indemnizațiile, alocațiile, compensațiile, ajutorul de deces și alte ajutoare. Aceste prestații (necontributive) se acordă în afara oricărei asigurări ale persoanelor beneficiare. Persoanele nu sunt încadrate în câmpul muncii, nu plătesc cotele de asigurări, ele sunt persoane în nevoie și beneficiază de aceste prestații din bugetul statului. Aceste prestații se transferă din bugetul de stat la bugetul asigurărilor sociale de stat al C.N.A.S.

- din bugetele locale - compensațiile nominative pentru călătoria în transportul urban, alimentația persoanelor nevoiașе în cantinele sociale, acordarea de ajutoare materiale.

- fonduri extrabugetare, care se formează pe lângă organele administrației publice locale din alocațiile benevole ale persoanelor fizice și juridice. Ele contribuie la finanțarea meselor de binefacere, coletelor cu produse alimentare către sărbătorile de Crăciun, Paști, etc. pentru persoanele aflate în nevoie.

Întrucât în țara noastră, finanțarea se face aproape în totalitate din resurse ale bugetului public, optimizarea gestiunii cheltuielilor publice în scopul asigurării unei protecții sociale eficiente și a unui nivel de trai decent reprezintă o sarcină extrem de necesară, dar și dificilă de îndeplinit. Procesul de raționalizare a cheltuielilor publice trebuie să urmărească crearea unor mecanisme adecvate care să răspundă noilor priorități sau presiunilor bugetare emergente, redirectionarea cheltuielilor cu prioritate redusă, ineficiente sau ineficace, în urma unei analize aprofundate a acestor cheltuieli.

De remarcat, că potrivit datelor Biroului Național de Statistică (BNM) prestațiile sociale, pentru populația noastră, reprezintă cea de-a doua, după importanță, sursă de venit, constituind, în medie, 18,7% din veniturile medii lunare ale populației. Acest fapt scoate în evidență dependența sporită a populației de ajutorul statului, iar cota mică a acestora accentuează nivelul redus al traiului. Ținând cont de faptul că prestațiile sociale au scopul de a diminua riscul de sărăcie și nicidecum de a majora veniturile, în contextul constrângerilor bugetare și a îmbătrânirii demografice, acestea vor servi mai curând drept sursă de riscuri și vulnerabilități sociale. Având rolul de a acoperi întreaga gamă de nevoi sociale a persoanelor și familiilor în dificultate sau susceptibile de a deveni social-dependente, totuși impactul prestațiilor sociale asupra reducerii sărăciei

este nesemnificativ, direcționarea nereușită și mărimea mică a prestațiilor fiind printre cauzele principale.

În aspect evolutiv, cheltuielile publice pentru protecția socială sunt în creștere, de circa 1,5 ori în perioada 2016-2019, însă nivelul de trai continuă să fie extrem de scăzut pentru beneficiarii prestațiilor sociale. Protecția socială, în 2019, are o pondere în cheltuielile BPN de peste 35 la sută sau 11,1 la sută în PIB.

Partea considerabilă a cheltuielilor publice, revine prestațiilor sociale, în 2019 constituind - 98,2% din total, din acestea majoritatea cheltuielilor sunt destinate asigurărilor sociale - 72,4%, respectiv pentru asistența socială - 27,6% [2, p. 7].

Cheltuielile de asigurare socială, ca pondere în PIB constituie 4,8%. În mare parte acestea sunt destinate achitării pensiilor - 87%, circa 12,8% pentru plata indemnizațiilor de asigurare socială și doar 0,2% - pentru finanțarea altor prestații. Situația în cauză denotă că pentru alte riscuri de asigurare, precum: capacitate temporară de muncă, maternitate, posibilitățile sunt practic nule.

Din cele prezentate se observă că cheltuielile de asigurare socială în mare parte sunt destinate pensiilor. Potrivit BNM, mărimea medie a pensiei lunare stabilite, în 2019 a constituit 1901,1 lei. Ținând cont că minimum de existență pentru pensionari, în 2019 este 1707,4 lei, co-raportul dintre mărimea medie a pensiei lunare stabilite și valoarea medie a minimumului de existență pentru pensionari constituie 111,3. Acoperirea minimumului de existență pentru această categorie de populație, la nivel de 111,3%, reflectă că pensionarii sunt la limita de jos a sărăciei.

Totodată, constatăm că 80 la sută din totalul cheltuielilor pentru achitarea pensiilor revin pensiilor pentru limita de vârstă, celelalte categorii de pensii (de dizabilitate, de urmaș, etc.) constituind 20%. Întrucât pensia medie pentru limita de vârstă, a constituit 1843,0 lei, co-raportul este și mai mic - de 107,9%, fapt care atrage atenția asupra unui nivel de trai deplorabil al pensionarilor. Deși mărimea medie a pensiei lunare s-a majorat cu 11,2% față de 2018, în termeni reali creșterea de 6% la sută nicidecum nu poate îmbunătăți situația pensionarilor.

În pofida eforturilor întreprinse de autoritățile statului privind optimizarea cheltuielilor publice inclusiv prin promovarea reformei pensiilor, inițiată în 2017, deficitul Bugetului de Asigurări Sociale de Stat crește în continuare, reducând serios cheltuielile pentru alte forme de suport social, cum ar fi serviciile sociale sau plata de ajutor social. Unul din motivele principale se datorează faptului că reforma pensiilor, în mod special, a vizat modul de plată a pensiilor, dar nu și modul de colectare a contribuțiilor. Presiunile asupra sistemului de protecție socială, în special asupra celui de asigurări sociale, vor continua să crească și în continuare, pe fondalul îmbătrânirii populației, dar și a emigrării în creștere a populației active și a ocupării informale.

Potrivit prognozelor, în anul 2030, aproximativ 29% din populația țării va avea vârsta de peste 60 de ani. În lipsa unor politici eficiente necesare de a fi implementate, ponderea categoriei de populație în cauză, va crește până la 34% în 2050. Vulnerabilitățile în rândurile persoanelor vârstnice se vor mări ca urmare a tendințelor negative înregistrate: reducerea natalității, speranța la o viață sănătoasă scăzută, calitatea redusă a serviciilor de sănătate. Acești factori vor avea un efect major, atât asupra sistemului de asigurări sociale, cât și asupra sistemului de asistență socială.

Deși, în ultimii ani se atestă o tendință de reducere a cheltuielilor pentru pensiile noi stabilite, condiționată de politica de creștere treptată a vârstei de pensionare, totuși rămâne o prioritate promovarea reformei pensiilor și optimizarea cheltuielilor publice.

Situația este și mai nefericită pentru alte categorii de beneficiari ai prestațiilor de asigurări sociale. Indemnizația lunară pentru îngrijirea copiilor în vârstă de până la 3 ani pentru persoanele asigurate constituie 1759,5 lei, iar minimum de existență pentru copiii între 1-6 ani - 1682,9 lei, reflectă un co-raport dintre indemnizația lunară pentru îngrijirea copiilor în vârstă de până la 3 ani pentru persoanele asigurate și valoarea medie a minimumului de existență pentru categoria dată de 104,6%, pentru persoanele neasigurate situația fiind deplorabilă, cu o indemnizație lunară de doar 640 lei sau 38% din minimum de existență. Este evident că sistemul formal de protecție socială în Republica Moldova nu face față nevoilor populației.

Analiza cheltuielilor pentru asistența socială reflectă că acestea sunt extrem de mici și în scădere cu 0,8% față de 2018 și cu 1,1% comparativ cu 2017, vulnerabilitatea sistemului de asistență socială fiind relevantă. Concluzia, ce se impune - finanțarea de la bugetul de stat este în scădere cu fiecare an. Totodată, în 2016, acestea constituiau peste 14% din totalul cheltuieli ale BPN, iar în 2019 - 11,2% sau 2,8 la sută din PIB. Cheltuielile destinate serviciilor sociale au o cotă extrem de redusă în totalul cheltuielilor pentru asistența socială - puțin peste 5 %, iar restul 95% - sunt cheltuielile pentru plățile sociale. Prestațiile de asistență socială sunt fragmentate și se oferă unei game largi de beneficiari.

Ineficiența cheltuielilor publice este cauzată și de coeziunea slabă între asistența socială și politica de ocupare a forței de muncă. Este inefficientă și necesită o revizuire și modul de proiectare a programelor de asistență socială, create în scopul eliminării sau diminuării problemelor sociale cu care se confruntă anumite categorii de populație aflate în dificultate. În acest context, în scopul optimizării cheltuielilor publice, reformarea sistemului de protecție socială este extrem de necesară.

În concluzie, dreptul la un trai decent este un drept substanțial fără de care multe din drepturile și libertățile fundamentale ale omului, își pierd din importanță. Este important ca traiul decent să depindă direct de participarea individului la munca socială utilă, deoarece fiecare om trebuie să-și creeze personal bunăstarea materială, să-și realizeze potențialul creator, însă statul are obligația, să asigure omului un minim de existență, într-o mărime ce i-ar permite procurarea constituentelor de bază ale traiului decent. Este important ca politica socială a statului să fie axată pe lupta cu șomajul, reglementarea salariului minim, gratuitatea învățământul primar și general, asistența medicală primară gratuită, acordarea ajutorului social categoriilor social-vulnerabile, care, din diferite motive, nu pot reuși să se încadreze în câmpul muncii, etc. Măsurile ce urmează a fi întreprinse de autoritățile publice, în acest sens, presupun și identificarea surselor financiare suficiente pentru acoperirea acestor activități, iar gestionarea eficientă a cheltuielilor publice în scopul asigurării unei protecții sociale adecvate și a unui trai decent este extrem de importantă.

Această publicație este elaborată în cadrul proiectului „Drepturile omului în Republica Moldova: dimensiunea financiară și consolidarea prin gestiunea eficientă a cheltuielilor publice” (cifru 20.80009.0807.35), finanțat de Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația universală a drepturilor omului, nr. 12 din 10 decembrie 1948. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115540&lang=ro
2. Raport privind executarea bugetului de stat în anul 2019. În: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect20_14.pdf
3. RAPORT privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat în anul 2019. <http://cnas.md/lib.php?l=ro&idc=439&t=/Rapoarte-privind-executarea-BASS/Rapoarte-anuale-privind-executarea-bugetului-asigurarilor-sociale-de-stat>
4. Biroul Național de Statistică al R Moldova Disponibil: https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__03%20FM__SAL010__serii%20lunare/SAL014800.px/table/table
5. Bocancea Cristian, Neamțu Gheorghe. Elemente de asistență socială. Iași, Polirom, 2011, 1344 p. ISBN: 978-973-46-1436-3 .
6. Țiclea A, Gheorghescu L, Dreptul securității sociale, Curs universitar, ed. VII, Ed. Universul Juridic, București, 2016, 457 p. ISBN 978-606-673-760-9.

BIROCRAȚIA DE URGENȚĂ: PREGĂTIREA AUTORITĂȚILOR PENTRU NOILE PROVOCĂRI

EMERGENCY BUREAUCRACY: PREPARATION OF AUTHORITIES FOR NEW CHALLENGES

*Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctor în economie, conferențiar universitar interimar
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The activity of public authorities in the western space during the last two centuries had the characteristics of a classic bureaucracy. A number of principles of this model of organization of administrative structures gave it a sustainable character and allowed it to persist during this time, especially in conditions of relative stability. Lately, however, the activity of administrative structures is increasingly affected by different types of crises (economic, social, political, military, natural), which test the sustainability of the bureaucratic model. Thus, there is a need to review this model of organization of public structures, or to supplement it with a series of procedures, which would be useful in order to prepare the authorities for the new challenges.

Keywords: *bureaucracy, crisis, policy transfer, continuity planning.*

Max Weber considera că birocrația este superioară tuturor celorlalte forme de organizare, iar rezultatele unei administrații birocratice sunt: precizia, viteza, claritatea, informații asupra dosarelor, continuitate, discreție, unitate, subordonare strictă, reducerea neînțelegerilor și a costurilor materiale și de personal [6, p.13]. Pentru Weber birocrația reprezenta un mod general de organizare a activității umane, astfel încât sarcinile complexe să poată fi îndeplinite într-un mod coordonat, de rutină și eficient, fiind caracterizat de câteva caracteristici de bază:

- 1) obiective clar definite,
- 2) diviziunea muncii,
- 3) structura formală care stă la baza procesului și care leagă diferitele componente organizaționale,
- 4) un set de politici și proceduri de ghidare a activității organizaționale,
- 5) instruire specializată, expertiză și experiență [5, p.47].

Birocrația va funcționa atâta timp cât acestea sunt urmate. Aceste norme birocratice funcționează cel mai bine în condiții de stabilitate politică, economică, socială, militară, climatică ș.a. Însă, la începutul sec.XXI activitatea administrației publice este caracterizată mai degrabă de o instabilitate permanentă, decât beneficiază de condiții stabile, certe de activitate. Conform autoarei Șaptefrăți T. (2020), caracteristicile de bază ale activității administrației publice în secolul al XXI-lea sunt:

- elaborarea, implementarea și evaluarea programelor și strategiilor prin utilizarea metodelor moderne de analiză și prelucrare computerizată a informațiilor;
- analiza și interpretarea indicatorilor economici și sociali ce caracterizează situația reală a raioanelor, regiunilor și țării per ansamblu;
- organizarea și desfășurarea cercetărilor empirice pentru studierea proceselor sociale, economice și politice la nivel local și național în scopul identificării și implementării deciziilor administrative eficiente;
- asigurarea transparenței procesului decizional și implicarea societății civile în procesul de guvernare;
- organizarea și prestarea serviciilor publice de calitate;
- reprezentarea statului pe plan intern și extern;
- prognozarea și gestionarea riscurilor în activitatea administrației publice [6, p.15].

Într-adevăr, guvernele țărilor se confruntă la etapa actuală cu tot mai multe situații de criză de diferită natură. Decalajele dintre normele birocratice și situațiile emergente se dezvoltă atunci când există o diferență între planurile guvernamentale și nevoile populației afectate de criză. Este

posibil ca birocrăția imparțială, ierarhică și legată de reguli să nu poată răspunde nevoilor lor. În primul rând, scopurile și obiectivele birocrăției sunt definite de legi, politici și proceduri impuse de guvern. Orice abatere de la acestea pentru a satisface așteptările beneficiarilor va fi tratată ca acțiuni ilegale, de exemplu, achiziții de urgență care încalcă legea achizițiilor. În al doilea rând, în perioade de urgență, birourile guvernamentale nu sunt suficient de flexibile pentru a răspunde nevoilor oamenilor [3, p.91].

Cercetătorii în domeniul managementului public al crizelor evidențiază trei eșecuri ale abordării birocratice în gestionarea crizelor:

- 1) cunoștințe descentralizate versus luarea de decizii centralizată;
- 2) ignorarea informațiilor externe;
- 3) angajamentul față de cursurile de acțiune eșuate.

Decalajele dintre normele birocratice și situațiile emergente pot să crească din cauza a cinci factori:

- 1) amploarea crizei;
- 2) gradul de pregătire administrativă;
- 3) nivelul de comunicare și coordonare;
- 4) obiectivele sistemului de răspuns guvernamental;
- 5) orientarea dominantă și tiparele de comportament ale populațiilor afectate [5, p. 61].

Deoarece crizele nu pot fi eliminate definitiv, există motive de elaborare a planurilor de asigurare a continuității activității instituțiilor publice și planuri de recuperare în caz de criză. Cercetările arată că doar 14% din crize apar brusc, din motive accidentale, iar restul 86% sunt determinate de cauze mai mult sau mai puțin previzibile, legate de management ineficient, lipsa de comunicare adecvată, greșeli intenționate și neintenționate. În unele cazuri, crizele pot deveni cronice sau permanente. Este evident, că o bună parte de crize nu pot fi prognozate cu precizie (crize provocate de dezaastre naturale, acte de terorism, catastrofe tehnogene), însă experiența crizelor anterioare a condus la un nivel de cunoaștere a modalităților de pregătire în cazul apariției unor crize mai prognozabile (economice, sociale, politice). Gestionarea crizei reprezintă un set de acțiuni ce pot fi luate de autorități și/sau de structurile regionale/internaționale cu competențe în domeniu pentru stăpânirea unei situații de criză și evitarea potențialelor efecte distrugătoare asupra sistemului respectiv. De regulă, etapele gestionării unei crize sunt: prevenire, identificare, schimb de informații, coordonare, luarea deciziei. Acțiunile de prevenire presupun: identificarea riscurilor și vulnerabilităților de orice natură, centralizarea constatărilor, formularea priorităților și a măsurilor recomandate, implementarea măsurilor recomandate. Ciclul trebuie repetat prin alte reevaluări pentru a identifica noi domenii cu potențiale constrângeri și probleme, noi surse de vulnerabilități [1, p. 16].

Acest fapt impune autorităților publice adaptarea unei atitudini proactive în managementul riscurilor. Managementul riscurilor reprezintă un proces complex de identificare, analiză și răspuns la posibile riscuri ale unei entități publice, printr-o abordare documentată, care utilizează resurse materiale, financiare și umane pentru atingerea obiectivelor, vizând reducerea expunerii la pierderi a acestora. Astfel, controlul intern este asociat direct cu managementul riscurilor, deoarece, prin măsurile luate, se asigură, în mod rezonabil, un cadru funcțional ce permite entității publice să își atingă obiectivele [4, p. 5]. Procesul de gestionare a riscurilor necesită implicarea tuturor factorilor atât a celor cu funcții de conducere cât și a celor cu atribuții executive din cadrul entității publice, prin stabilirea de responsabilități clare la nivelul tuturor structurilor organizatorice și decizionale. O mare parte din riscurile identificate sunt cauzate de lipsa/nerespectarea procedurilor, iar circumstanțele care favorizează apariția acestora sunt rezultatul unui control defectuos al activităților. Astfel, planul de implementare a măsurilor de control este unul din instrumentele de bază în procesul de gestiune a riscurilor. Acest plan trebuie să conțină denumirea riscului, măsurile de control, termenele de implementare, responsabilii cu implementarea măsurilor de control. Planul de măsuri aprobat se transmite compartimentelor responsabile de riscurile identificate pentru a implementa și monitoriza măsurile de control aferente. Procesul de monitorizare cuprinde stadiul implementării măsurilor de control prevăzute în plan prin completarea fișei de control a riscului, prezentată care cuprinde: denumirea /codul riscului monitorizat, nivelul de expunere la risc, măsurile de control propuse în Formularul de alertă la risc, stadiul implementării măsurii de control, dificultățile întâmpinate, acțiunile noi propuse, responsabilul și termenele. La nivelul subdiviziunii organizaționale, responsabilul de riscuri completează fișa de control a riscului și o transmite conducătorului subdiviziunii spre analiză și semnare. Fișa de control a riscului poate fi utilizată de entități publice conform unei proceduri interne și în funcție de experiența acumulată în managementul riscurilor. Monitorizarea implementării măsurilor de

control include analiza stadiului acestora, precizarea dificultăților întâmpinate, acțiunile noi propuse precum și consemnarea datei la care s-a efectuat evaluarea. Responsabilul de riscuri îl informează, ori de câte ori este cazul, pe conducătorul subdiviziunii de la primul nivel de conducere asupra stadiului implementării măsurilor de control [4, pp.80-81].

Toate etapele procesului de gestiune a riscurilor, precum și a crizelor, trebuie să fie susținute de un proces de comunicare eficientă atât în interiorul organizației cât și cu mediul extern al acesteia. Comunicarea eficientă este esențială pentru a menține încrederea beneficiarilor, a angajaților și pentru păstrarea stabilității organizației. Este indispensabilă informarea angajaților autorității asupra responsabilităților și competențelor în gestionarea situației de criză. Totodată, deși organizațiile publice, în mare parte, au o strategie de comunicare și puncte de contact prestabilite prin care comunică cu beneficiarii interni și externi, în perioade de criză mesajul este deseori incongruent. Pentru depășirea cu succes a crizei transmiterea unor mesaje congruente este esențială. Toate canalele trebuie să transmită un mesaj comun (de exemplu, social media, centrele de apeluri pentru beneficiari, comunicatele de presă). În acest context, este foarte importantă alegerea canalelor de comunicare (în dependență de natura activității autorității, în dependență de caracteristicile crizei, în dependență de etapa de gestiune a crizei). Pentru eficientizarea procesului de comunicare este importantă și stabilirea listei beneficiarilor, care va permite planificarea comunicării în așa fel, ca nici o parte interesată să nu fie marginalizată/neglijată în procesul de gestiune a crizei.

Este evident și faptul, că pentru gestionarea crizei e nevoie și de resurse. Această remarcă este valabilă atât pentru măsuri de prevenire a crizelor (afere procedeele de planificare și organizare) cât și pentru măsuri de tratare/minimizare a efectelor negative a crizei. Astfel, specialiștii americani în domeniul managementului crizelor consideră că un dolar investit în măsurile de prevenire a crizelor poate salva (economisi) 4 dolari de cheltuieli de reparare a efectelor crizei. Din păcate, bugetele autorităților și bugetele naționale al țărilor slab dezvoltate (din punct de vedere economic) nu oferă suport suficient pentru gestiunea situațiilor de criză. De exemplu, suportul oferit de Guvernul Republicii Moldova pentru a contracara implicațiile economice ale situației pandemice a fost cel mai slab din regiune și, respectiv, insuficient pentru a minimiza efectele crizei. Astfel, pachetul de suport oferit în 2020 a fost estimat la circa 1% din PIB, fiind cel mai mic din regiune, unde asemenea măsuri reprezintă, în medie, circa 5% din PIB. Un suport atât de modest a fost cauzat și de faptul că Guvernul a intrat în criză cu un spațiu fiscal limitat, bugetul fiind aprobat din start cu un deficit de peste 3% din PIB. Mai mult decât atât, suportul a fost acordat în mod fragmentar și a fost slab ținut. Astfel, conform datelor pentru anul 2020, din cele 320 milioane MDL planificate pentru subvențiile la salarii sau șomaj tehnic, au fost valorificate doar 19%, iar suma medie per cerere – de doar 59,2 mii de lei. În cazul subvențiilor pentru dobânzile la creditele acordate firmelor pentru nevoi urgente, au fost asimilate, în 2020, doar 35,4%, iar suma medie per cerere – și mai mică – de doar 31,9 mii lei, impactul acestui suport fiind apreciat ca minor sau chiar nul. Modul cum a fost gestionată criza din perspectiva suportului oferit merită o investigație aparte, dar, în special, este o lecție învățată pentru viitor, care ne sugerează că statul trebuie să se asigure din timp cu resursele necesare pentru a face față viitoarelor crize, iar în cazul survenirii unor asemenea șocuri suportul să fie rapid, bine ținut și să compenseze, în mod acceptabil, pierderile, în special, pentru cele mai vulnerabile grupuri de întreprinderi și populație [2, p. 6].

Acest nivel insuficient de suport în perioadă de criză poate fi explicat nu doar prin starea economică a statului, ci și prin faptul că până la momentul actual au existat puține practici de gestiune a crizelor de către sectorul public (mai ales a crizelor globale). Acest lucru este valabil și pentru economiile dezvoltate. De exemplu, în Statele Unite ale Americii abia în ultimii ani, după atacul terorist din 11 septembrie 2001 și alte evenimente care sporesc conștientizarea pregătirii către crize, s-au popularizat planificarea continuității în sectorul public și privat [5]. Planificarea continuității în contextul serviciului public este o politică de protecție pentru a asigura o succesiune neîntreruptă a formei constituționale de guvernare în fața oricărui pericol care ar putea reprezenta amenințări pentru componenții săi. Este integrat în operațiunile zilnice, funcții, planuri și domenii de misiune ale departamentelor și agențiilor guvernamentale și simultan apare odată cu dezvoltarea programelor lor. Cei patru piloni-cheie ai continuității sunt conducerea, personalul, comunicațiile și facilitățile. Toate aceste componente sunt semnificative și în timpul operațiunilor de zi cu zi, dar devin cruciale în perioade de criză.

Un Plan de continuitate a serviciului public (Public Service Continuity Plan) este definit oficial ca „un document care conține strategii și mecanisme ale unei agenții/ organizații guvernamentale pentru a asigura furnizarea continuă de servicii către public în mijlocul oricărei perturbări”. Planurile de continuitate sunt elaborate pentru:

- a asigura performanța continuă a funcțiilor esențiale - funcțiile esențiale sunt acele servicii care trebuie furnizate în mijlocul oricărei perturbări;
- a minimiza daunele și pierderile aferente proceselor organizaționale interne critice;
- a asigura succesiunea în cazul, în care conducerea agenției este întreruptă, ceea ce permite continuitatea rolurilor de conducere prin ocuparea unor poziții de conducere de rezervă;
- a reduce sau a atenua întreruperile operațiunilor;
- a asigura facilități pentru îndeplinirea funcțiilor esențiale - infrastructura și facilitatea cerințelor vor fi în vigoare, astfel încât să fie îndeplinite funcțiile esențiale;
- a proteja facilitățile și resursele esențiale - facilitățile și resursele care sprijină performanța funcțiilor esențiale sunt protejate de riscuri;
- a obține o recuperare ordonată și în timp util;
- a relua serviciul complet pentru beneficiari [3, p.109].

Importanța și responsabilitatea autorităților publice în gestionarea crizelor de proporții este greu de subestimat. Odată cu asimilarea avantajelor globalizării, guvernele naționale au primit drept „bonus” și gestionarea crizelor care nu au hotare și care intervin, în mod regulat, pe agenda publică. Pentru a face față acestor provocări, autoritățile publice urmează să adopte o poziție proactivă, combinând practicile administrative cu gestiunea resurselor necesare minimizării efectelor negative ale crizelor, oferind la timp suportul necesar tuturor părților interesate, dar și implicând factorii interesați în procesul de gestiune a crizelor (mai cu seamă în procesul de planificare și control) pentru o cooperare care va consolida capacitățile administrației publice în situații de urgență.

BIBLIOGRAFIE

1. Băhnăreanu C. Crize potențiale ce pot afecta securitatea națională: prevenirea, limitarea și soluționarea situațiilor de criză. București: Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2011, 30 p.
2. Economia și finanțele publice în 2021: riscuri, prognoze și recomandări de politici pentru relansarea economică. În: MEGA, ediția a 22-a, Chișinău: Expert- Grup, februarie 2021, 48 p.
3. Florano E.R. Public sector continuity planning: Preparing the bureaucracy in the “Age of the new normal”, International Public Management Review, vol. 19, iss. 2, 2019, pp. 89-113.
4. Metodologia de management al riscurilor. Ghidul Secretariatului General al Guvernului României, 2018, 100 p. <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2018/07/Metodologia-de-management-al-riscurilor-2018.pdf>
5. Schneider, S. K., Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations. New York, 2011.
6. Șaptefrați T. Evoluția teoriei birocrăției în organizarea administrației publice. Administrarea Publică, nr. 3, 2020, Chișinău, Academia de Administrare Publică, 2020, pp.12-17.

GESTIONAREA SITUAȚIEI PANDEMICE COVID-19 DE IMSP CENTRUL NAȚIONAL DE ASISTENȚĂ MEDICALĂ URGENTĂ PRESPITALICEASCĂ

MANAGEMENT OF THE COVID-19 PANDEMIC SITUATION BY PMSI NATIONAL CENTER OF PREHOSPITAL EMERGENCY MEDICINE

Boris GOLOVIN,
*doctor în științe medicale, conferențiar universitar,
USMF „Nicolae Testemițanu”, director IMSP Centrul Național
de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească*

Natalia CATANOL,
*masterandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Managing the COVID-19 pandemic was a challenge for PMSI NCPem, which approved the Plan of Measures for the Protection and Prevention of Risks of Infection with COVID-19 at Work, as well as the management of cases of infection. Management or administration of the COVID-19 pandemic situation by PMSI National Center of Prehospital Emergency Medicine was, therefore, directed to provide sufficient personal protective equipment to each employee, based on growing statistics of new cases of COVID-19, as well as the requests for medical-surgical emergencies with respiratory and infectious profile, the intubation procedures performed, the assisted transportation and the respective forecast for each subdivision.

Keywords: management, pandemic, COVID-19, pre-hospital, emergency, medical assistance.

Pandemia COVID-19 a generat o criză la nivel mondial care a necesitat acțiuni rapide și soluții inedite din partea tuturor statelor. Primul caz de infecție cu Coronavirus de tip nou (SARS CoV2 sau COVID-19) în Republica Moldova a fost confirmat la data de 7 martie 2020. În cadrul ședinței Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică din 8 martie 2020 s-a decis instituirea gradului de alertă Cod portocaliu la nivel național referitor la situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19, ce presupune intensificarea măsurilor de control privind răspândirea Coronavirusului de tip nou pe teritoriul republicii și mobilizarea resurselor. Pe 17 martie 2020, Parlamentul decretă stare de urgență la nivel național, pe o perioadă de 60 de zile [7].

În acest context a fost nevoie de o intervenție rapidă și eficientă din partea conducerii Instituției Medico-Sanitare Publice Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească (IMSP CNAMUP) prin implementarea unor măsuri dure, excepționale, acționând rapid, proporțional și eficient pe întreg teritoriul republicii [1]. Serviciul de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească are o importanță strategică la nivel național, este reprezentat de Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească, cu 5 Stații de Asistență Medicală Urgentă, 41 Substații și 108 Puncte de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească, care asigură asistență medicală de urgență populației de pe tot teritoriul țării. IMSP CNAMUP este un serviciu bine organizat la nivel național, capabil să asigure accesibilitatea, operativitatea și calitatea serviciilor medicale prestate populației [2, 8].

IMSP CNAMUP a avut și are un rol important în gestionarea cazurilor și asigurarea controlului infecției cu Coronavirus de tip nou (COVID-19) [3]. Serviciul de urgență a asigurat preluarea și transportarea persoanelor cu caz suspect la COVID-19 (semne de boală respiratorie), începând cu primele zile, de la punctele de frontieră terestre și Aeroport, cu transportarea acestora către spitalele strategice, dar și transportarea pacienților la domiciliu în caz de neconfirmare COVID-19.

Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească asigură triajul și transportarea persoanelor care întrunesc definiția de caz pentru COVID-19 către instituțiile medico-sanitare spitalicești desemnate responsabile de internarea și izolarea acestora [4]. Având în vedere, că la prima etapă erau activate numai 4 instituții medicale spitalicești strategice pentru internarea pacienților cu caz suspect de COVID-19, amplasate în municipiul Chișinău, serviciul de asistență medicală urgentă prespitalicească (AMUP) a lucrat într-un regim cu un supraefort considerabil, asigurând transportarea la distanțe, ce depășesc cu mult raza de deservire a acestora prevăzută de actele normative în vigoare (25 km) [7]. Concomitent, serviciul de asistență medicală urgentă prespitalicească în această perioadă intervenea și la solicitări pe motiv de alte urgențe medico-chirurgicale, echipele de urgență fiind suprasolicitate, numărul zilnic de solicitări deservite fiind în creștere în 2020 cu peste 2600 solicitări în 24 ore comparativ cu anul 2019, când numărul de solicitări în 24 ore ajungea la 2 080 [8]. În acest context a fost elaborat și implementat un Plan de acțiuni și măsuri pentru pregătirea tuturor colaboratorilor Centrului Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească în intervenție în situație de pandemie. Respectiv, a fost majorat numărul echipajelor de urgență pe întreg teritoriul țării. În anul 2020, în cadrul Centrului de AMUP funcționau 252 echipe AMU, comparativ cu 242 echipe în 2019. A fost aprobat Planul de măsuri de protecție și prevenire a riscurilor de infecție COVID-19 la locul de muncă, precum și gestionarea cazurilor de infecție [5, 6]. Pentru a asigura un triaj mai eficient a cazurilor suspecte la COVID – 19, inițial a fost modificat algoritmul de interviu pentru operatorii din cadrul Serviciului național unic pentru apelurile de urgență 112, au fost instruiți lucrătorii medicali privind criteriile stabilite în definiția de caz pentru caz suspect/probabil de COVID-19. În condițiile în care natura virusului era necunoscută inițial, iar infecția cauzată de virusul SARS-CoV-2 avea un potențial înalt de răspândire rapidă, obiectivul prioritar al IMPS CNAMUP era prevenirea și controlul unei infecții, echipajele de urgență fiind dotate cu echipamente de protecție personală [3].

Au fost organizate sesiuni de instruire în domeniul prevenirii și controlului infecțiilor, precum și gestionarea cazurilor pentru șefii de SAMU, personalul medical (medici, felceri) și personalul non-medical, astfel încât riscul de îmbolnăvire și extindere a bolii să fie limitat și să nu pună în pericol întregul sistem sanitar.

De asemenea, au fost organizate o serie de ateliere de lucru cu participarea Centrului de Instruire, unde au fost instruiți lucrătorii medicali (medici, felceri), personalul auxiliar (brancardieri, șoferi), cu privire la prevenirea și controlul infecțiilor, utilizarea corectă a echipamentului de protecție personală (EPP), dezinfectia echipamentului și autosanitarii, gestionarea deșeurilor biologice medicale, gestionarea cazurilor cu infecția SARS CoV2, precum și comunicarea cazurilor suspecte și a contactelor pentru tot personalul de la serviciul de ambulanță. Au fost organizate sesiuni de instruire și ateliere de lucru pentru toți lucrătorii medicali în Managementul pacienților critici COVID-19 și protecția personală pe timpul transportării [1,3].

Cu toate acestea, au fost situații în care riscul de infectare era deosebit de mare, fapt ce a determinat necesitatea adoptării imediate de măsuri drastice pentru gestionarea acestora. S-a depus un efort enorm pentru limitarea răspândirii virusului și protejarea tuturor colaboratorilor. Respectiv în acel moment, fiecare pacient era considerat potențial infectat, motiv pentru care era obligatoriu utilizarea echipamentelor de protecție personală de către echipele de asistență medicală urgentă prespitalicească [3].

Gestionarea situației pandemice COVID-19 de IMSP Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească a fost, deci, direcționat și spre asigurarea suficientă cu echipament de protecție personală a fiecărui colaborator, reieșind din datele statistice în creștere atât a cazurilor noi de COVID-19, cât și a solicitărilor de urgențe medico-chirurgicale cu profil respirator și infecțios, procedurilor de intubații efectuate, transportului asistat și prognozarea respectivă pentru fiecare subdiviziune în parte. De exemplu: din cadrul structurii nosologice totale de solicitări IMSP CNAMUP în anul 2020 a deservit cu 4% mai multe urgențe respiratorii și cu peste 1% mai multe urgențe infecțioase comparativ cu anul 2019. Numărul procedurilor de intubații și transport asistat practic s-a triplat în anul 2020 comparativ cu anul 2019. Toate aceste modificări au parvenit în special și pe motiv de infecție COVID-19 [3, 8].

Agravarea situației epidemiologice din țară prin COVID-19, influențată de creșterea rapidă a numărului de persoane infectate, a numărului de persoane care dezvoltă simptome respiratorii severe și aveau nevoie de ventilare mecanică, și transportare în secțiile de reanimare a instituțiilor medicale spitalicești de profil a necesitat, ca urmare, de a fi deschise suplimentar încă opt echipaje AMU de Terapie Intensivă (și reanimare) Mobilă (TIM) repartizate pe întreg teritoriul țării.

Pandemia COVID-19 a pus la încercare întreg sistemul de sănătate din Republica Moldova.

Printre toate măsurile importante întreprinse de conducerea IMSP CNAMUP în această perioadă au fost și măsurile de susținere și motivare financiară a tuturor colaboratorilor din prima linie (personalul medical și non-medical) prin: motivarea colaboratorilor cu stabilirea unui indicator de performanță profesională nou și acordarea de suplimente la salariu în mărime de 50%, organizarea transportării la serviciu pentru lucrătorii medicali și nemedicali, asigurarea facilităților de cazare când numărul persoanelor infectate era în creștere, alimentația la locul de muncă etc. [7].

Pentru identificarea posibilităților de donație sau achiziții de dispozitive medicale și echipamente de protecție au fost operate mai multe acțiuni (demersuri, negocieri, acorduri).

În pofida acestor condiții deosebite, s-a reușit diminuarea efectelor negative ale epidemiei COVID-19 și s-a îmbunătățit semnificativ sistemul managementului instituțional, atât pe verticală, cât și pe orizontală prin: conlucrarea strânsă a tuturor subdiviziunilor atât administrative, cât și din teritoriu; au fost eliminate hotarele condiționale dintre subdiviziunile AMUP, ceea ce a dus la sporirea operativității. A crescut accesul populației la serviciile AMU la etapa de prespital, inclusiv și datorită deschiderii subdiviziunilor noi de AMU în localitățile rurale, prin reducerea razei teritoriului deservit și aceasta a sporit operativitatea datorită micșorării timpului de ajungere la caz. Toate ambulanțele au fost echipate cu sisteme de monitorizare GPS, ceea ce a dus la sporirea operativității și la economisirea semnificativă a carburanților. Toate acțiunile și măsurile prompte și eficiente menționate anterior și-au adus și continuă să-și aducă aportul în gestionarea eficientă a pandemiei COVID-19. A fost astfel evitată o criză sanitară de proporții și au fost salvate numeroase vieți omenești [7].

Concluzii:

1. Noul coronavirus a schimbat radical viețile tuturor și a pus la încercare întreg sistemul de sănătate, iar gestionarea pandemiei COVID-19 a fost o provocare pentru IMSP CNAMUP.

2. Cu toate acestea, trebuie de menționat că IMSP CNAMUP a avut un management eficient și consecvent: a reușit să gestioneze și să implementeze măsuri excepționale atât pentru prevenirea și controlul infecțiilor la locul de muncă, cât și pentru pacienți, prin ambulanțe bine dotate și timp redus de ajungere la caz.

3. Prin îmbunătățirea managementului resurselor și mecanismelor de motivare a Personalului.

4. Prin perfectarea mecanismelor de achiziții publice și furnizare de medicamente/consumabile și echipamente de protecție personală suficiente.

BIBLIOGRAFIE

1. Dispoziția nr. 4-d din 16 martie 2020 despre luarea de măsuri întru prevenirea și reducerea riscului infectării cu Coronavirus (COVID-19) a salariaților subdiviziunilor IMSP CNAMUP.

2. Ordin nr. 40/1 din 15.03.2019 „Cu privire la aprobarea Planului de activitate al IMSP CNAMUP pentru anul 2019”.

3. Ordin nr.60 din 05.04.2019 „Cu privire la punerea în aplicare a Ordinului MSMPS nr.430 din 03.04.2019 Cu privire la Serviciul de AMUP din RM”.

4. Ordin nr. 74 din 19.05.2020 „Cu privire la măsurile suplimentare în acordarea asistenței medicale urgente prespitalicești populației în perioada stării de urgență de sănătate publică”.

5. Ordin nr. 46 din 30.03.2020 „Cu privire la reglementarea activității IMSP CNAMUP în perioada 01.04.2020-15.05.2020”.

6. Ordinul 92 din 14.04.21 Cu privire la reglementarea activității IMSP CNAMUP pe perioada declarării stării de urgență (16.04.2021-31.05.2021)”.

7. Raport privind măsurile de răspuns la infecția COVID-19 (în perioada ianuarie – mai 2020), MSMPS, Chișinău, 2020. p. 3-6.

8. Raport de activitate a IMSP Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească pentru anul 2020.

DEZVOLTAREA SOCIAL-ECONOMICĂ A REPUBLICII MOLDOVA PRIN PRISMA CREĂRII ORAȘELOR-POLI DE CREȘTERE REGIONALĂ

SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA THROUGH THE CREATION OF CITIES-POLES OF REGIONAL GROWTH

Virgiliu MOREI,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

International practice shows that a country cannot have highly developed regions without organizing its urban system of highly developed cities. The more urbanized a state is, the higher its level of development. At the same time, rural areas cannot perform well without developed urban areas, and urban areas need a proper territorial integration with rural areas, in order to achieve expansion and sustainable development.

Today, the Republic of Moldova is the most rural state on the European continent, with an urbanization rate of approximately 43%. In order to change the situation, the Ministry of Agriculture, Regional Development and Environment has developed the „National Program for the development of cities-growth poles in the Republic of Moldova for 2021-2027”, following the implementation of which aims to make municipalities designated growth centers more attractive to residents, entrepreneurs and tourists and generate development in the area they polarize.

Keywords: socio-economic development, cities-growth poles, regional development, urbanization.

În ultimii 30-40 de ani în întreaga lume se observă o tendință majoră de dezvoltare a zonelor urbane și de urbanizare, deoarece este perioada în care o mare parte din populația lumii a preferat mai degrabă locația urbană decât o zonă rurală.

Actualmente, peste 55% din populația lumii trăiește în zone urbane, proporție care se așteaptă să crească la 68% până în anul 2050 [6].

În consecință, una dintre problemele cele mai presante o constituie creșterea competitivității orașelor și identificarea rolului acestora în dezvoltarea globală. Ca urmare a urbanizării, nu au avut loc doar modificări ale structurii de locuire, ci s-a modificat structura de producție și consum, crescând astfel importanța zonelor urbane, precum și impactul acestora asupra dezvoltării regionale a unui anumit stat.

Însă simpla concentrare a firmelor și a oamenilor, într-o locație geografică specifică, nu garantează neapărat dezvoltarea. Prin urmare, urbanizarea poate fi o condiție necesară, dar nu suficientă pentru generarea și susținerea creșterii economice.

Pentru ca urbanizarea să genereze creștere economică sunt necesare unele premise, și anume [5]:

a) Deținerea unei mase critice a populației. Există o corelație pozitivă între mărimea populației care trăiește în zonele urbane și nivelul venitului țării. Creșterea economică este generată la un anumit nivel optim de concentrare urbană: concentrarea urbană excesivă creează congestie și costuri mai ridicate pentru producerea calității vieții, în timp ce concentrația urbană insuficientă împiedică efectele sinergice ale economiilor de scară.

b) Un mediu economic favorabil care încurajează antreprenoriatul. Rolul orașelor ca motor al creșterii economice nu provine doar din concentrarea fizică a oamenilor și a firmelor, ci și din capacitatea orașului de a crea un mediu în care agenții economici pot interacționa cu ușurință pentru a utiliza eficient resursele productive și să creeze bunuri și servicii. Zonele urbane posedă capacitatea de a atrage capital și muncă din alte regiuni.

c) Existența capacității de inovare. Crearea unei economii competitive necesită nu numai antreprenori dispuși să își asume riscuri, ci și idei inovatoare, mobilizarea cunoștințelor locale,

internaționale și a competențelor și tehnologiilor disponibile. Acestea sunt elemente care în majoritatea cazurilor sunt un atribut al mediului urban.

d) Alte condiții la fel de importante care fac ca urbanizarea să ducă la creșterea economică sunt:

- disponibilitatea infrastructurii publice, inclusiv a transportului, apă potabilă, canalizare și sisteme de gestionare a deșeurilor;
- guvernarea urbană eficientă;
- furnizarea de tehnologii informaționale și difuzarea mai rapidă a cunoștințelor;
- disponibilitatea locurilor de muncă;
- capacitatea orașului de a se adapta cu competențe la solicitările mediului extern.

Indiferent de țara despre care vorbim, orașele contribuie la creșterea economică, într-o măsură foarte mare. De regulă, partea cea mai consistentă a producției și a creșterii economice se datorează unui număr relativ mic de orașe. Spre exemplu, la nivelul Uniunii Europene (UE), 27 dintre cele mai mari orașe (care concentrează doar 7,8% din totalul populației UE) generează aproximativ 23% din PIB-ul acesteia, iar 228 de orașe secundare (cu aproximativ 15% în totalul populației UE) asigură 40% din PIB. Aceste orașe sunt motoarele principale de creștere a economiei UE și, cu cât funcționează mai bine, cu atât creșterea economică a Uniunii în ansamblul său este mai mare [5].

Analiza politicilor europene scoate în evidență faptul că UE nu are o bază legală pentru elaborarea și implementarea politicilor de dezvoltare urbană. De regulă, aceste măsuri sunt lăsate la latitudinea statelor-membre, cu respectarea principiului subsidiarității. Cu toate acestea, UE are o tradiție îndelungată de promovare, dezvoltare și redezvoltare urbană și, ca atare, a jucat un rol major în susținerea orașelor în direcția promovării competitivității economice și a coeziunii economice, sociale și teritoriale. Cele mai multe dintre aceste eforturi au constituit o parte a politicii regionale.

Prin urmare, dezvoltarea urbană nu poate fi desprinsă de dezvoltarea regională. Politica UE privește orașele ca parte integrantă și acestea sunt considerate motorul dezvoltării regionale. În acest sens, revitalizarea orașelor și programarea atentă a dezvoltării urbane este în mod inerent o chestiune regională. Orașele influențează competitivitatea regională și reprezintă o sursă de inovare pentru regiunea în care se află. În regiuni, este necesar să se consolideze competitivitatea orașelor și să se concentreze pe consolidarea funcțiilor centrelor mai slabe, crearea rețelilor de orașe și dezvoltarea parteneriatelor urban-rural.

În Republica Moldova, statisticile oficiale ne arată că rata de urbanizare a țării este de aproximativ 43% (tabelul 1), cu mult mai scăzută decât cea mai puțin urbanizată țară a UE – Slovenia are o rată de urbanizare de aproximativ 50%. Dacă analizăm din punct de vedere istoric, o astfel de rată de urbanizare este consecința modului în care a fost planificată economia. Urbanizarea forțată din perioada anilor 1950-1990 a adus oamenii din zonele rurale mai aproape de fabricile deținute de stat, creând rapid, însă în mod nenatural, o aglomerație în jurul anumitor centre industriale.

Tabelul 1. Populația Republicii Moldova în perioada anilor 2016-2019 (la 1 ianuarie).

Indicatori	Anii							
	2016		2017		2018		2019	
	mii pers.	%	mii pers.	%	mii pers.	%	mii pers.	%
Numărul total al populației	3.553,1	100	3.550,9	100	3.547,5	100	3.542,7	100
inclusiv pe medii:								
- urban	1.511,1	42,5	1.516,8	42,7	1.521,9	42,9	1.527,5	43,1
- rural	2.042	57,5	2.034,1	57,3	2.025,6	57,1	2.015,2	56,9

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Biroului Național de Statistică [3].

Dezvoltarea așezărilor urbane din Republica Moldova a urmat un model similar cu dezvoltarea orașelor din alte părți ale lumii, care au fost construite în jurul comerțului și al industriei. Orașele din Republica Moldova au fost înființate în principal ca centre agro-industriale și administrative. Actualmente, funcțiunea industrială s-a diminuat ca importanță, iar rolul administrativ, de centru raional, prevalează.

Astfel, pe parcursul ultimelor decenii, dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova a fost caracterizată de aprofundarea discrepanțelor teritoriale, reflectate în special prin concentrarea excesivă a resurselor în municipiul Chișinău (și parțial în municipiul Bălți) în detrimentul celorlalte unități administrativ-teritoriale. Mai mult, ponderea municipiului Chișinău (unde locuiesc 25% dintre cetățenii țării) în PIB a crescut de la 45% în anul 2002 la 56% în 2013 și 58% în 2017, ceea ce demonstrează o continuă creștere a decalajelor regionale în dezvoltarea țării [4].

Totodată, chiar dacă economia Republicii Moldova a înregistrat în ultima perioadă o creștere medie anuală de 4-5% a produsului intern brut, aceasta continuă să fie poziționată pe unul dintre ultimele locuri în clasamentul statelor europene. Actualmente, Republica Moldova își bazează creșterea social-economică pe nivelul de dezvoltare din municipiile Chișinău și Bălți, celelalte localități urbane neavând capacitatea de a valorifica oportunitățile de dezvoltare pentru sine și zona din proximitate.

Pentru a răspunde acestor provocări, în conformitate cu prevederile Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, ale Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, precum și ale noului Concept (paradigmă) de dezvoltare regională în Republica Moldova (aprobat de către Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale la 13 februarie 2020), Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM) a elaborat un Program național, în calitate de document de politici publice pe termen mediu (2021-2027).

Programul respectiv prevede susținerea accelerării dezvoltării socio-economice a șase municipii (Cahul, Comrat, Ungheni, Orhei, Soroca și Edineț) în vederea transformării acestora în poli de creștere, capabili să susțină difuzarea dezvoltării în zonele rurale proxime.

Necesitatea Programului național a fost determinată de faptul că municipiile Cahul, Comrat, Orhei, Ungheni, Soroca și Edineț nu dețin suficiente capacități endogene pentru a-și valorifica pe deplin potențialul de dezvoltare în calitate de poli de creștere, fiind în incapacitate de a difuza prosperitate pentru teritoriile rurale adiacente pe care le polarizează, astfel fiind afectată negativ competitivitatea și ritmurile de creștere economică ale Republicii Moldova. Mai mult, păstrarea tendințelor actuale de dezvoltare a acestor municipii riscă, pe termen mediu, ca Republica Moldova să rămână fără orașe regionale de mărime medie, capabile să acționeze ca poli de creștere, ceea ce va influența o decădere și mai mare a zonelor proxime și o subminare a ritmurilor de creștere a economiei naționale.

Analiza detaliată a nivelului de dezvoltare a acestor municipii relevă faptul că niciunul dintre acestea nu corespunde nici măcar criteriilor minime de definire a localităților urbane cu statut de municipiu în conformitate cu Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, înregistrând carențe în majoritatea domeniilor.

Pentru a asigura un nivel minim de dezvoltare socio-economică a acestor municipii, care ar corespunde unor criterii de bază de definire a unui oraș-pol de creștere, sunt necesare investiții publice de circa 5,4 mld. lei [4].

Este evident că aceste intervenții presupun un efort financiar care depășește cu mult capacitatea bugetelor locale și nu vor putea fi realizate fără un sprijin consistent din partea autorităților publice centrale și donatorilor.

Tabelul 2. Investițiile necesare pentru dezvoltarea socio-economică a municipiilor selectate pentru a fi dezvoltate ca poli de creștere.

Municipiile	Veniturile bugetare* (mil. lei) planificate pentru anul:		Suma investiției necesare, mil. lei
	2020	2021	
Soroca	64,8	67,5	1.200
Comrat	82,7	87,0	1.250
Ungheni	99,2	106,6	1.130
Cahul	122,7	123,2	832
Edineț	58,6	58,6	576
Orhei	103,1	103,2	415
Total	x	x	5.403

*Notă: Conform informațiilor disponibile pe paginile web ale primăriilor municipale.

Sursa: Elaborat de autor.

La elaborarea Programului național s-au ținut cont de prevederile titlului IV, capitolul 20 „Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional” din Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și UE și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat de către Parlament prin Legea nr. 112/2014.

Totodată, implementarea Programului urmează să sprijine realizarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova, în special Obiectivul de dezvoltare durabilă nr. 11 „Dezvoltarea orașelor și a așezărilor umane pentru ca ele să fie deschise tuturor, sigure, reziliente și durabile”. [1]

De asemenea, Programul național urmează să contribuie la localizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă, având în vedere că autorităților locale le revin un rol unic și o contribuție unică în promovarea și implementarea dezvoltării durabile. De fapt, multe dintre obiectivele dezvoltării durabile vor produce impact asupra rolului și responsabilităților administrației locale, și anume asupra creșterii economice, accesului la apă și canalizare, domeniului de sănătate, educație, dezvoltării orașelor și așezărilor umane și rezilienței la schimbările climatice.

Programul va fi implementat în perioada anilor 2021-2027, în cadrul a trei etape distincte:

- 1) etapa de pregătire (termen estimativ – 6 luni după aprobarea Programului);
- 2) etapa întâi de implementare (3 ani – pe parcursul perioadei 2021-2024);
- 3) etapa a doua de implementare (3 ani – 2025-2027).

Trebuie menționat faptul că experiența tuturor statelor dezvoltate, fără excepție, demonstrează că dezvoltarea și creșterea economică sunt aproape imposibile de asigurat în lipsa unor orașe regionale puternice, ceea ce constituie o provocare esențială pentru Republica Moldova, caracterizată de cel mai jos nivel de urbanizare de pe continentul european.

Practica internațională arată că fără orașe puternic dezvoltate, o țară nu poate avea regiuni puternic dezvoltate și nicio economie națională robustă, deoarece dezvoltarea se manifestă prin concentrarea creșterii în câteva centre și propagarea acestora către zonele din jur, până când dezvoltarea ajunge în toate colțurile țării. Mai mult, zonele rurale nu pot avea performanțe bune fără zone urbane puternice, iar zonele urbane necesită o integrare teritorială corectă cu cele rurale pentru a obține o expansiune și o dezvoltare durabilă. În general, orașele mari reprezintă sursa de dinamism a unei țări și au un rol esențial în îmbunătățirea performanței economiei naționale și a economiilor regionale.

Concluzii. În prezent, satele și orașele din Republica Moldova traversează, probabil, una dintre cele mai grele perioade din istoria modernă. Evident, au mai fost timpuri dificile și complicate. Totuși, niciodată în ultimii 200 de ani, localitățile Moldovei nu au suportat așa tendințe puternice de depopulare și depresiune, ca rezultat al migrației interne și externe, cu toate consecințele economice și sociale aferente.

Astfel, orașele moldovenesti de 15 mii de locuitori s-au transformat deja în orașele de 10 mii de locuitori. Satele de 5 mii de locuitori se transformă rapid în sate cu trei mii de persoane. Cele de trei mii – în sate de 1,5-2 mii. Totodată, ponderea tinerilor se reduce dramatic, ceea ce deja are un impact serios asupra potențialului local în termen scurt și mediu. [2]

Este o perioadă de răscrucă pentru dezvoltarea locală în Republica Moldova. În următorii 5-10 ani, pe harta Moldovei se vor configura deja clar „localitățile cu perspectivă” și „localitățile fără perspectivă”. Asemenea „bifurcații economice” se petrec rar în istorie, iar consecințele rămân pentru decenii înaintea. În asemenea perioade, prioritatea numărul unu a oricărei localități devine supraviețuirea economică.

Astfel, „Programul național de dezvoltare a orașelor-poli de creștere în Republica Moldova pentru anii 2021-2027” este binevenit și servește unui scop funcțional clar: crearea unei rețele de orașe atractive pentru locuitori, antreprenori și vizitatori bazată pe o mai bună utilizare a potențialului celor mai importante zone urbane de a genera creștere, ocuparea forței de muncă și de a stimula dezvoltarea teritorială.

BIBLIOGRAFIE

1. Adaptarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova. https://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Targets_ONU_RO.pdf
2. Ivașenco Gh. Cum relansăm economiile locale din Moldova. Ghid de dezvoltare economică pentru administrația publică locală. Chișinău, 2019. https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Ghid%20DEL_Spread.pdf
3. Moldova în cifre (breviar statistic). Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova.

Chișinău, 2019. https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Moldova_in_cifre/2019/Breviar_ro_2019.pdf

4. Program național de dezvoltare a orașelor-poli de creștere în Republica Moldova pentru anii 2021-2027. https://www.legis.md/cautare/getResults?lang=ro&doc_id=124566

5. Studiu privind centrele urbane de dezvoltare în Republica Moldova (versiunea extinsă). MADRM, Chișinău, 2020. <https://madr.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%.pdf>

6. <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>

7. <https://www.statista.com/statistics/270860/urbanization-by-continent/>

ASPECTELE ȘI IMPORTANȚA COMERȚULUI ELECTRONIC ÎN CONDIȚIILE PANDEMICE

ASPECTS AND IMPORTANCE OF ELECTRONIC TRADE IN PANDEMIC CONDITIONS

*Elena BĂDĂRĂU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

*Valeriu GUREU,
magistru în drept,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The main goal of the research is focused on the trends and opportunities of growing institutional development of the economy, based on the advantages of virtual sales worldwide. But, efficiently, only those countries will be able to make use of the advantages, which in a more effective way will transform the institutional structure of the goods circuit and will create conditions for the priority development of the network economy.

Keywords: *information society, electronic commerce, information and communication technology, globalization, network economy.*

Globalizarea pieței mondiale a provocat o transformare profundă a metodelor de marketing și formare a rețelelor trans-frontiere 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.

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 nonconținut” (hollow corporation), care nu depind de piețele teritoriale, nici de imperfecțiunea instituțională a practicii aplicabile a normelor de drept.

În economia de rețea are loc separarea funcțiilor organizării producerii directe de mărfuri și infrastructurii de promovare, care acum reprezintă domenii diferite de activitate economică cu diversificarea participanților în relațiile instituționale. Din cauza reducerii drastice a cheltuielilor tranzacționale pe piețele globale de consum, se formează o infrastructură principală nouă, ce formează un mediu de marketing al comerțului electronic. Această infrastructură acoperă toate tipurile de forme și relații, legate de distribuirea mărfurilor, organizarea plăților și prestarea serviciilor comerciale, formând un strat de furnizori specializați. Ca rezultat, posibilitățile de marketing și capacitatea de concurență a subiecților comerțului electronic devin direct dependente de nivelul de dezvoltare a infrastructurii economiei de rețea.

Aceste modificări influențează condițiile de piață în realizarea activității de marketing. Din acest motiv, transformarea marketingului în economia de rețea este provocată astăzi nu atât de schimbarea metodelor și a instrumentelor de marketing, cât de transformarea instituțională a mediului de marketing în gestionarea afacerii. F. Kottler a propus să utilizeze noțiunea de „rețea de marketing” în calitate de indice de finisare instituționalității acestor rutine în economia de rețea. „Rezultatul final al relațiilor de marketing, - evidențiază el, - este formarea unui activ unic al companiilor, numit rețea de marketing. Rețeaua de marketing include compania în sine și pe

toți cei așa sau altfel implicați în activitatea subiecților, cu care organizația a stabilit relații reciproc avantajoase de parteneriat” [1].

Principala problemă instituțională la crearea rețelilor de marketing constă în soluționarea problemelor legate de transformarea plăților și a infrastructurii de transport a activității de marketing, inclusiv și reglementarea juridică a comerțului electronic. Concurența aici se reduce la utilizarea facilităților globale a economiei de rețea, când infrastructura de marketing ce s-a afirmat cu anii, adesea servește ca frână în dezvoltarea inovațională, nepermițând subiecților economiei tradiționale de a concura la egal cu subiecții economiei de rețea pe piața de consum.

De aceea, cele mai mari facilități de concurență, astăzi sunt specifice țărilor, care au un scop bine determinat în formarea infrastructurii de repartizare a comerțului electronic, în calitate de bază a dezvoltării inovaționale. În economia de rețea, chiar și cei mai mici producători ai mărfurilor de consum primesc ieșire garantată la piețele globale ale lumii, eliberându-se de sub dictatura intermediarilor angro și cu amănuntul. Acest fapt nu doar sporește posibilitățile de concurență a producătorilor de mărfuri mici, dar și permite acestora, din contul individualizării ofertei pe piață, de a concura cu corporațiile trans-naționale mari.

Dezvoltarea comerțului electronic provoacă inevitabil schimbări în structura economiei. În mediul virtual are loc formarea clusterelor trans-naționale, ce concentrează „industriile intelectuale și inovatoare, relațiile cu alți producători și consumatori, care sunt în dezvoltare continuă”. Aceste grupuri există adesea în afara jurisdicției statelor, și posedă o competitivitate mai mare în comparație cu subiecți economici tradiționali.

Putem afirma, că economia trece pe Internet și se gestionează de acela, care operează infrastructura de rețea. Deja nu este atât de important, unde sunt plasate instalațiile de producție, sau care tehnologii sunt utilizate la producerea mărfurilor de consum larg. Toate acestea se pot procura, copia, sau crea de sine stătător.

Însă fără accesul la piața globală, care reprezintă comerțul electronic, acești factori economici tradiționali ai competitivității, vor fi inutili. Prin urmare, industria tradițională de producere se transformă în industrii globale în care „poziția competitivă a companiilor pe piața locală și cea națională sunt determinate de pozițiile globale ale acestora” [1].

În condițiile globalizării virtuale, apare întrebarea: în care țări se acumulează dividendele de la dezvoltarea comerțului electronic, și în care pierderile, de la degradările însoțitoare ale comerțului tradițional. Nu întâmplător, mulți economiști din occident fac direct trimitere la faptul, că comerțul electronic astăzi este „unul din ultimele sectoare, unde afacerea poate fi profitabilă ocupând un segment în competitivitatea globală” [1].

În cadrul priorităților de dezvoltare instituțională al comerțului cu amănuntul se pot specifica: necesitatea elaborării sistemelor informaționale ce țin de gestionarea comerțului cu amănuntul pentru asigurarea furnizărilor globale, efectuarea plăților, executarea cerințelor bancare. Anume aici, deja apare concurența globală, care nu este legată în mod direct nici de tehnologiile de producere, nici de potențialul financiar.

La etapa actuală, liderul mondial incontestabil în ratingul dezvoltării comerțului electronic este China și SUA.

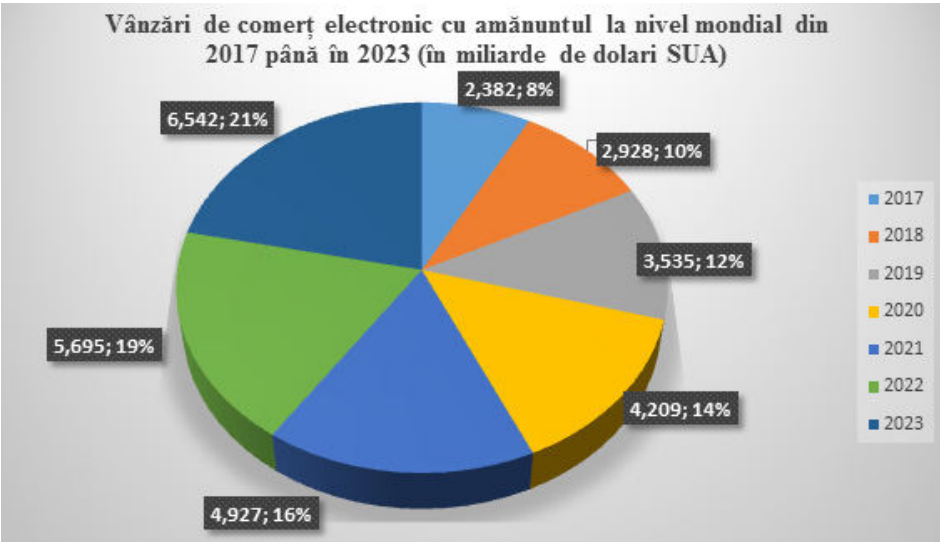
Datorită comerțului electronic vectorul general al concurenței globale actuale se orientează spre reducerea costurilor tranzacționale și rolului mediului de marketing tradițional. El poartă în sine sa mari oportunități a creșterii de dezvoltare instituțională a economiei, bazându-se pe avantajele vânzărilor virtuale la nivel mondial. Însă, eficient să profite, de avantajele apărute, vor putea doar acele țări, care într-un mod mai eficace vor transforma structura instituțională a circuitului de mărfuri și vor crea condiții pentru dezvoltarea prioritară a economiei de rețea. În schimbul dezvoltării spontane a comerțului electronic apare o direcție de dezvoltare, avantajată din partea organelor de stat. În aceasta constă tendința principală a transformărilor instituționale în dezvoltarea economică mondială, care determină natura competitivității mondiale în comerțul electronic.

Comerțul electronic a devenit o parte integrantă a economiei oricărui stat. Dacă câțiva ani în urmă, oamenii cu temeri procurau bunuri prin internet, în prezent este dificil de a găsi pe cineva care cel puțin o dată n-a utilizat un magazin online. Indicatorii numărului de tranzacții în acest domeniu sunt în creștere incredibil de rapid iar comerțul electronic exercită o influență tot mai mare asupra economiei mondiale. Auditorul Internetului, pentru anul 2019 s-a majorat cu 500 milioane de oameni. Numărul total de înregistrări pe World Wide a depășit 4,1 miliarde de persoane din populația de 7,2 miliarde a Globului. Această creștere la direct influențează dezvoltarea comerțului electronic, care anual câștigă noi arii indiferent de dificultățile politice și economice [3].

Analizând datele ritmului de creștere a comerțului electronic, în anul 2019 volumul global de

comerț electronic a ajuns la 3,535 miliarde de dolari, având o creștere față de anul precedent cu 12% și a prognozat în continuare o creștere continuă. Nu este lipsit de interes și faptul, că comerțul electronic în corespundere cu așteptările experților va continua să câștige impuls și în continuare – în figura de mai jos este prezentată prognoza dezvoltării sale până în anul 2023 (Figura 1).

Figura 1. Vânzări de comerț electronic cu amănuntul la nivel mondial din 2017 până în 2023 (în miliarde de dolari SUA).



Sursa: [2].

La momentul actual coronavirusul are un impact pozitiv asupra întregului comerț electronic din lume schimbând natura afacerilor tradiționale. Astfel potrivit studiilor realizate de WTO 52% dintre consumatori evită să meargă la cumpărături și în zone aglomerate. În plus, 36% evită cumpărăturile până când primesc vaccinul împotriva coronavirusului .

Efectele coronavirusului diferă asupra procurării diferitor produse, astfel vânzările generale a comerțului electronic au o creștere din cauza acestui virus, oamenii evitând să iasă afară, păstrând distanța socială și efectuând cumpărături de acasă. Mai mult decât atât, utilizarea media a crescut în acest timp pe Facebook, Zoom, Google, etc.

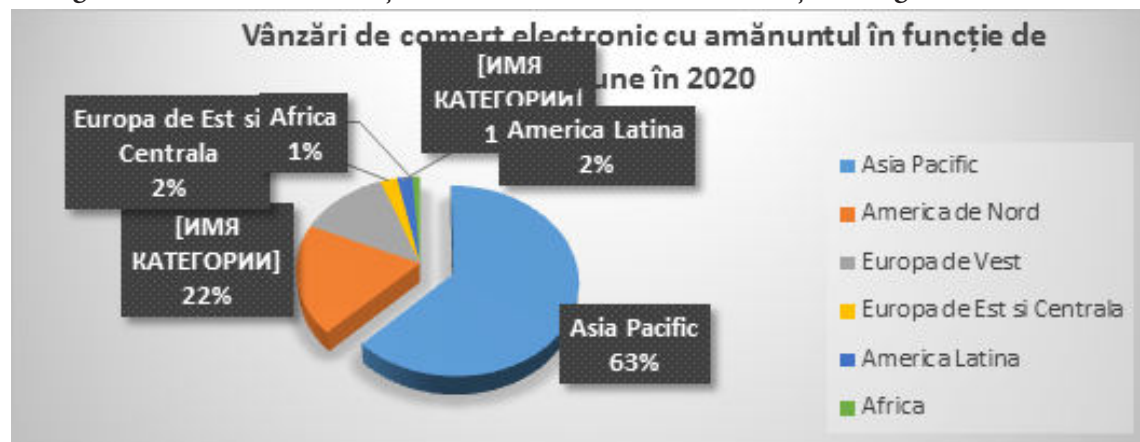
Tabelul 1. Topul vânzărilor siturilor comerțului electronic în perioada pandemiei.

Topul vânzărilor siturilor comerțului electronic în perioada pandemiei		
Nr.	Denumirea suitului	Milioane dollari
1	Amazon.com	4059M
2	Ebay.com	1227M
3	Rakuten.co.jp	804M
4	Samsung.com	648M
5	Walmart.com	614M
6	Appel.com	562M
7	Aliexpress.com	532M
8	Etsy.com	395M
9	Homedepot.com	292M
10	Allegro.pl	272M

Sursa: Andrienko, O. (2020). Ecommerce & Consumer Trends During Coronavirus from <https://www.semrush.com/blog/ecommerce-covid-19/>

Vânzările cu amănuntul ale comerțului electronic arată că COVID-19 are un impact semnificativ asupra comerțului electronic, iar vânzările sale sunt în creștere așteptându-se să ajungă la 6,5 trilioane de dolari până în 2023. Asia-Pacific și America de Nord sunt lideri în totalurile regionale pentru vânzările de comerț electronic cu amănuntul. Asia-Pacific reprezintă 42,3% din vânzările cu amănuntul la nivel mondial, America de Nord reprezintă 22,9%, iar Europa de Vest reprezintă 16,2% din totalurile vânzărilor la nivel global. Observăm dominația Chinei în comerț electronic care efectuează 62,6% din toate vânzările digitale din regiunea Asia-Pacific. America de Nord și Europa de Vest rămân în urmă, cu 19,1% și 12,7%. (Figura 2)

Figura 2. Vânzări de comerț electronic cu amănuntul în funcție de regiune în 2020.



Sursa: [3].

Pandemia a evidențiat necesitatea dezvoltării comerțului electronic în toate țările, având în vedere rolul central pe care economia digitală l-a jucat în timpul crizei. Există însă și multe obstacole astfel Guvernele au adoptat noi măsuri, acestea au inclus creșterea capacității rețelei, oferind extinderea serviciilor de date la un cost mai mic sau deloc, scăzând sau eliminând costurile tranzacțiilor pentru plățile digitale și transferuri de bani, îmbunătățind serviciile de livrare și alte servicii logistice.

Impactul Covid 19 asupra comerțului electronic au încurajat consolidarea și cooperarea internațională și dezvoltarea în continuare a politicilor de achiziții online și de tranzacționare. Astfel pandemia a arătat clar că comerțul electronic poate fi un instrument și o soluție importantă pentru consumatori. Comerțul electronic poate sprijini, de asemenea, întreprinderile mici și, creând economii mai competitive, să fie un motor economic atât pentru creșterea internă, cât și pentru comerțul internațional.

Pandemia a evidențiat importanța tehnologiilor digitale, dar și ne-a arătat mai multe vulnerabilități în acest domeniu. Experiențele și rezultate sunt relevante la diverse discuții din cadrul OMC, inclusiv cele referitoare la comerțul electronic, care ar putea beneficia de o analiză a unei cooperări internaționale mai mari pentru a facilita transfrontaliera circulației bunurilor și serviciilor, restrângerea decalajului digital și egalizarea condițiilor de joc pentru întreprinderi mici și mijlocii.

BIBLIOGRAFIE

1. Bădărău E. Gribincea A., Eficientizarea comerțului exterior la începutul secolului XXI, Chișinău 2017 IRIM, tipografia Prin-Caro, 270p.
2. Andrienko, O. (2020). Ecommerce & Consumer Trends During Coronavirus. <https://www.semrush.com/blog/ecommerce-covid-19/> (accesat la 02.02.21).
3. <https://www.w3.org/> (accesat la 02.02.2021).

NOILE PARADIGME DE MARKETING ÎN PERIOADA PANDEMIEI

THE NEW MARKETING PARADIGMS IN THE PANDEMIC PERIOD

*Sveatoslav MIHALACHE,
doctor, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The author describes the current trends in social and economic relations caused by the transformational changes of technological systems based on artificial intelligence and computer technologies, which, in turn, are the result of intellectual work. It also reveals the modern features of the development of new marketing paradigms, which have been catalyzed by COVID-19.

Keywords: *intellectual labor, artificial intelligence, circular economy, share economy, new marketing paradigms.*

Pandemia COVID-19 a dat dovadă de un potențial major în aducerea multiplelor schimbări de paradigmă în organizații. O schimbare pe care societatea, în general, nu a putut să o anticipe pe deplin. Spectrul de schimbări variază de la personal la profesional, de la individual la organizațional și persistă în majoritatea industriilor. Lumea se află în cea mai mare interdependență din punct de vedere economic de până acum, în același timp aceasta nu s-a mai confruntat niciodată cu un astfel de nivel de întrerupere majoră acestor interdependențe. În timp ce efectele pe termen scurt au fost resimțite și recunoscute de majoritatea școlilor economice, schimbările de paradigmă rezultate în urma pandemiei vor avea, probabil, efecte pe termen lung în multiple domenii, care nu pot fi cuantificate cu exactitate la momentul actual. Mulți sunt cei care se adaptează la noile cerințe organizaționale impuse de pandemie, sperând la o „revenire rapidă la normal”. Între timp, implicațiile acestor cerințe ar putea nu numai să se schimbe, ci să aibă un efect de durată asupra modului în care funcționează organizațiile și angajații, rezultând un „nou normal”.

Izbucnirea surprinzătoare a unui virus, care a fost anterior de unii vizionari anticipat, a dezvăluit faptul că modul de producție centrat pe profit face o societate disfuncțională. În consecință, criza globală a sănătății și prăbușirea economică ulterioară, care amenință existența a miliarde de oameni, dezvăluie eșecul final al pieței atât din punct de vedere teoretic heterodox, cât și radical. Dispariția piețelor și a sistemelor capitaliste necesită o intervenție economică simplă și o transformare radicală a modului în care este conceptualizată producția socială. Această schimbare de paradigmă trebuie să deprioritizeze creșterea economică, determinată de o modernă mercantificare a tuturor relațiilor sociale și trebuie să ofere o alternativă viabilă oferită de economia politică. Punctul de plecare pentru o astfel de schimbare fundamentală a discursului dominant trebuie să se înrădăcineze în echilibrarea între nevoi și dorințe și în crearea unui discurs, în care depășirea interesului individual ar duce la o creștere durabilă și echitabilă a bunăstării societății.

Anul 2020, fără exagerări, a fost anul schimbării în gestiunea finanțelor, managementului întreprinderilor și în gândirea de marketing, iar 2021 nu va fi anul revenirii la vechile norme. Care a fost evoluția ideilor de marketing în lumea vulnerabilă, ce lecții ar trebui extrase din experiența pandemiei pentru specialiștii în marketing și cum să dezvolte branduri acum și în viitor? Ce putem face pentru a ajuta companiile să crească mai repede? Și cum se va schimba marketingul în lume după pandemia COVID-19? Răspunsul la aceste întrebări este esențial pentru succesul marketingului în următorii ani. Pandemia a contestat vechile adevăruri despre marketing și ne-a oferit un nou set de reguli pentru dezvoltare.

1. Un vechi adevăr: prima regulă a marketingului este să-ți cunoști clientul. Noua paradigmă: prima regulă a marketingului este cunoașterea segmentului de clienți. Criza cauzată de pandemia COVID-19 a confirmat principiile pe care le-am învățat deja: comunicările de brand trebuie să fie corecte, ele trebuie construite ținând cont de circumstanțele și preferințele consuma-

torilor. Pentru a face acest lucru, trebuie să înțelegeți situația de pe teren, în fiecare regiune, în fiecare oraș, în fiecare sat. Unele domenii de activitate - de exemplu, bănci, restaurante sau magazine pot chiar să ajusteze comunicațiile pentru fiecare locație specifică. Am aflat că mesajele de marketing nu trebuie să fie doar geosensibile și demografice, cum ar fi vârsta și sexul, ci să fie relevante și pentru consumatori specifici, relevante pentru situația și valorile lor. Crearea conexiunilor personale, umane în cadrul unui mesaj de vânzări necesită definirea segmentelor de clienți care descriu oamenii în multe moduri care le afectează comportamentul de cumpărare, de la psihografie la atitudini. De la începutul pandemiei, experții au realizat o serie de studii ale EY Future Consumer Index (indicele consumatorului viitor EY), cu participarea a 94,5 mii de persoane, din 20 de țări, și au identificat cinci cohorțe de consumatori în conformitate cu principalele lor priorități:

1. Accesibilitate (32% dintre consumatori): trăind în limita mijloacelor și a bugetului, acordă mai puțină atenție mărcilor, mai mult funcționalității produsului;

2. Sănătate (25%): își îngrijesc sănătatea și sănătatea familiei alegând produsele în care cred în siguranță și minimizând riscurile la cumpărături;

3. Planeta (16%): încearcă să reducă impactul nociv asupra mediului și cumpără mărci care reflectă convingerile lor;

4. Societate (15%): lucrează pentru binele mai mare, cumpărând bunuri de la companii pe care le consideră corecte și transparente;

5. Experiență (12%): trăiesc aici și acum, profită la maximum de la viață, sunt deschiși către noi produse, mărci și experiențe.

2. Vechiul adevăr: concurezi cu concurenții tăi. Noua paradigmă: concuраți cu cele mai bune experiențe anterioare ale consumatorilor. Așteptările consumatorilor au început să crească chiar înainte de pandemie. Pentru generația Z, tehnologia a fost întotdeauna o parte integrantă a vieții. Companiile care interacționează direct cu consumatorii (precum Glossier sau Parachute) ne-au învățat deja să ne bazăm pe hiper-personalizare, întrucât știu cu măiestrie să ne folosească datele personale.

Dar când a lovit coronavirusul, transformarea digitală s-a accelerat instantaneu. Ca răspuns, au crescut așteptările consumatorilor cu privire la ceea ce poate face digitalizarea pentru ei. Consumatorii așteaptă mult mai mult decât tranzacții digitale impecabile. Acum, când majoritatea întreprinderilor au informații personale despre consumatori, vor ca întreaga experiență să fie personalizată, iar companiile anticipează preferințele lor. Pentru a satisface așteptările clienților, companiile ar trebui să utilizeze trei strategii:

1. Să facă din evaluările de brand un KPI cheie (Key Performance Indicators) pentru toți angajații care relaționează cu clienții organizației, utilizând în mod ideal analize în timp real;

2. Să construiască o bază de date și tehnologie adecvată pentru a sprijini scenariile critice pe parcursul ciclului de interacțiune cu clienții;

3. Să asigure coerența între obiectivele individuale și generale pe toate etapele de interacțiune cu clienții, astfel încât clientul final să nu observe neconcordanțe în activitatea diferitelor departamente - de exemplu, marketing, vânzări și expedierea.

3. Adevărul vechi: consumatorii speră că aveți ceea ce au nevoie. Noua paradigmă: consumatorii se așteaptă să aveți exact ceea ce au nevoie. Ștacheta este mereu ridicată și este necesar să depunem efort pentru atingerea noilor valori legate de experiența clienților atât în contextele B2C (Business to Consumer), cât și în cele B2B (Business to Business). Astăzi, consumatorii se așteaptă ca orice ciclu de interacțiune să fie simplu, orientat spre viitor, relevant și coerent. Cu alte cuvinte, vor să obțină ceea ce au nevoie și când au nevoie. Și nu vor ca nimic să le încurce.

Pentru a crea astfel de experiențe, companiile trebuie să pună priorități pe digitalizarea datelor și tehnologii. Acest lucru va necesita probabil un anumit grad de implicare a inteligenței artificiale. Datele ne permit să creăm scenarii mai relevante într-unul sau mai multe dimensiuni din patru factori:

- conținut (care poate fi furnizat prin e-mail sau aplicații mobile);
- comerț (magazine fizice, e-commerce sau modele hibrid);
- comunitate (de exemplu, invitarea cumpărătorilor B2B la o expoziție virtuală sau găzduirea unui webinar);
- confort (cupoane sau alte programe de fidelizare a clienților);
- astăzi, companiile adoptă o abordare universală, dar, pe măsură ce consumatorii solicită mai multă personalizare, companiile vor avea nevoie de mai multe date pentru a îmbunătăți procesul decizional și pentru a face interacțiunile cu clienții mai relevante și consolidarea conexiunii între clienți și produsele companiei.

4. Adevărul vechi: pentru a câștiga favorul clientului este necesar de a merge la rendez-vous. Noua paradigmă: pentru a capta atenția clientului este necesar să-l inviți la un rendez-vous online. Pentru o lungă perioadă de timp, marketingul a fost o lume a spontaneității, a intuiției și a multor întâlniri personale. Astăzi, nu hazardul este responsabil pentru găsirea clientului, ci date și algoritmi. În termeni de marketing, a existat o trecere de la publicitatea de brand cu scopul acoperirii unei pături cât mai mari de clienți potențiali către marketing de performanță și generarea potențialilor clienți. Creșterea canalelor digitale în timpul pandemiei nu a făcut decât să exacerbeze această tendință. Considerăm, chiar dacă performance-marketing joacă un rol important, cel mai bine este să îl folosim împreună cu brand marketing, să obținem un echilibru delicat și să nu fim părtinitori în favoarea metodei care este mai ușor de cuantificat. Odată cu scăderea valorii datelor deținute de terți, după ce browserele de renume vor modifica regulile până în ianuarie 2022 (<https://www.wsj.com/articles/google-progresses-plan-to-remove-third-party-cookies-11611581604>), specialiștii în marketing își explorează noi modalități de a valorifica puterea propriilor date și dezvoltă noi strategii pentru parteneriate cu site-uri. Chiar dacă strategiile de direcționare se schimbă, este important ca și companiile să lase loc pentru brand marketing și pentru performance marketing, dat fiind că obiectivele din partea de sus a pâlniei depind de strategiile din partea de jos a pâlniei și invers. Aceste strategii vor funcționa mai bine împreună.

5. Vechiul adevăr: consumatorii ar trebui să fie în centrul strategiei de marketing. Noua paradigmă: clienții ar trebui să fie în centrul ciclului de interacțiune. Conceptul de orientare către client nu este nou. Dar, departamentele care interacționează cu clienții sunt adesea fragmentate din cauza politicii interne, structurii organizaționale, tehnologiei sau distanței geografice. Întrebarea este cum să eliminăm această fragmentare internă. Marketingul este adesea doar începutul relațiilor cu clienții. În contextul B2C, parcurgem o cale în care trebuie mai întâi să atragi interes, apoi să conduci direct sau indirect la o achiziție și apoi să reții clienții, astfel încât să devină fideli brand-ului și să fie gata să cumpere mărfuri din alte categorii. Marketingul ar trebui privit în contextul unui ciclu complet și continuu și, dacă este posibil, ar trebui să lege totul într-un întreg coerent. Nu este realist să credem că modelul de operare al tuturor departamentelor orientate către clienți poate sau ar trebui să aibă același centru de comandă. Noțiunea că reorganizarea poate rezolva toate problemele este greșită. Este mai important să analizăm mai atent modelul de operare și să examinăm procesele, tehnologiile, oamenii, modelele de date și KPI-urile pentru a ne alinia corect obiectivele la nevoile clienților - și apoi să facem modificări.

6. Un adevăr vechi: relațiile sunt importante. Noua paradigmă: relațiile sunt totul. Este imperativ să construiești o relație de încredere cu clienții. Publicitatea companiei trebuie să respecte respectiva promisiune. Din cauza pandemiei, relațiile au devenit mai importante, în special în vânzările B2B. Într-o situație de vânzare virtuală, echipele cu o bază de clienți stabilită au reușit să mențină veniturile prin exploatarea puterii conexiunilor pe care le-au construit. Pe de altă parte, achiziționarea de noi clienți a necesitat un nou set de competențe menite să vândă soluții, nu produse. Încrederea și onestitatea sunt fundamentale pentru a ține pasul cu viteza. Liderii de vânzări și marketing din organizațiile B2B au fost nevoiți să se reorganizeze și să găsească persoane potrivite pentru a gestiona relațiile în noua lume a angajamentului online - o lume care se bazează mai puțin pe farmec personal, mai mult pe idei și soluții. Încrederea și recompensa va reveni celor care ascultă nevoile clienților și dezvoltă soluții care să satisfacă aceste nevoi. În contextul B2C, încrederea joacă, de asemenea, un rol imens. Ea se află în centrul schimbului de valori între companie și consumator. Din cauza că companiile utilizează din ce în ce mai mult datele personale, obținute cu consimțământul consumatorului, acestea nu trebuie să respecte doar cerințele de confidențialitate ale clienților și să asigure securitatea datelor.

Companiile pot câștiga oportunitatea de a obține o loialitate și mai mare prin dezvoltarea unor interfețe de setări de confidențialitate mai transparente. Consumatorii pot face alegeri mai informate înțelegând ceea ce acceptă să împărtășească cu companiile, iar claritatea va genera încrederea.

7. Un vechi adevăr: flexibilitatea este un proces tehnologic. Noua paradigmă: agilitatea este o abordare modernă de marketing. Am auzit de ani de zile că dezvoltarea tehnologică beneficiază de cicluri flexibile, nu de modele secvențiale sau liniare. Pandemia COVID-19 a creat o tendință ireversibilă în marketing, necesitând o abordare similară, flexibilă. Pe măsură ce progresa criza sanitară, o companie poate constata rapid că mesajul său a fost greșit sau că lanțul de aprovizionare eșuează, ducând la o criză imediată în relații publice. Imaginați-vă o reclamă în care un grup de oameni nu respectă distanța fizică. O modalitate de a ieși cu succes din criză ar fi o abordare flexibilă a marketingului. Această flexibilitate implică necesitatea de a asculta consumatorii și de a fi mereu atent la schimbări. Acest lucru este important nu doar în interesul

marketingului, ci și pentru întreaga companie, vă permite să prindeți tendințe relevante în rândul consumatorilor. Dintr-o perspectivă operațională, aceasta înseamnă cicluri de decizie mai scurte și mai multă flexibilitate în domenii cheie, cum ar fi creativitatea, bugetarea și mass-media.

8. Vechiul adevăr: în spatele unui brand trebuie să fie un produs excepțional. Noua paradigmă: marile valori trebuie să fie în spatele unui brand. Pandemia a devenit un adevărat test de loialitate față de brand. Datele EY Future Consumer Index arată că până la 61% dintre consumatori, în funcție de categorie, sunt dispuși să ia în considerare achiziționarea unui produs cu white label, cu atât mai mult schimbarea brandului. Această dinamică, împreună cu conștientizarea și activitatea crescândă a consumatorilor în timpul tulburărilor sociale din 2020, ar trebui să forțeze companiile să se concentreze asupra valorilor pe care le exprimă. Cercetările cheie din EY arată că, deși calitatea, comoditatea și prețul rămân importante pentru consumatori, factori precum durabilitatea ecologică, încrederea, și responsabilitatea socială devin din ce în ce mai importante atunci când consumatorii aleg produse și servicii. Departamentele de marketing au posibilitatea de a comunica conducerii (și chiar consiliului de administrație) cât de importante sunt valorile brandului pentru a diferenția într-o piață post-pandemică în care preferința de marcă s-a schimbat radical.

9. Vechiul adevăr: pentru a avea succes în marketingul modern, aveți nevoie de pachetul tehnologic potrivit. Noua paradigmă: pentru a avea succes în marketingul modern, aveți nevoie de combinația potrivită de factori (inclusiv un pachet tehnologic). Pentru ca sistemul tehnologic să producă rezultate corecte, acesta trebuie să aibă suficiente date pentru a sprijini succesul, cazurile de utilizare corecte și abordarea corectă pentru implementarea utilizatorilor. Ultima cerință este poate cea mai importantă. Aceasta implică înțelegerea modului în care datele și tehnologia vor fi utilizate într-o organizație, având abilitățile necesare pentru a le aplica în mod eficient și o abordare adecvată de măsurare pentru a motiva inovația și succesul. Fără un echilibru de tehnologie, date, implementarea utilizatorilor și cazuri de utilizare, nu putem obține rentabilitatea investiției dorită în tehnologia de marketing.

10. Vechiul adevăr: marketingul este important pentru creștere. Noua paradigmă: marketingul se află în centrul unei strategii de creștere la nivelul conducerii superioare. Fără îndoială, pe vremuri, marketingul era un centru de cheltuieli în companii, iar principalul obiectiv al afacerii era să maximizeze rentabilitatea investiției. În perioadele dificile în care veniturile scădeau, marketingul era prima zonă unde se optimizau cheltuielile.

În timpul pandemiei, importanța marketingului în înțelegerea managementului superior a crescut: marketingul devine o forță motrice a transformării digitale, un element cheie al ciclului de interacțiuni cu clienții și vocile acestora - toate acestea fiind de o importanță capitală pentru liderii din alte departamente. Fără a înțelege tendințele actuale ale pieței în vremuri bune și rele, managementul nu se poate adapta la amenințări și oportunități emergente și se poate muta cu succes în viitor. În perioada pandemiei, a apărut o cultură a colaborării pentru a răspunde nevoilor urgente de construire a rezistenței. Marketingul poate juca un rol central în acest dialog și poate contribui la creșterea inovației și a organizației în ansamblu.

Arta și Știința. Marketerii trebuie să caute soluții la intersecția dintre știință și artă. Găsirea echilibrului perfect al interacțiunii și tehnologiei umane este esențială pentru viitorul unor analize mai bune și aplicații inteligenței artificiale la scară largă. Trebuie să folosim datele ca resursă, dar să respectăm arta povestirii pentru a crea conexiuni personale semnificative. Trebuie să facem o distincție excelentă între brand marketing și performance marketing, recunoscând că în prezent ne aplecăm către o metodă pe care o putem cuantifica cu ușurință. Și trebuie să înțelegem ce ar trebui centralizat și ce ar trebui individualizat identificând unde ajută consistența și unde o împiedică.

Noile paradigme de marketing se referă la această convergență, fuziunea strategiilor, funcțiilor și tehnologiilor necesare pentru a asigura creșterea în lume după sfârșitul pandemiei COVID-19. Înțelegerea acestor adevăruri deschide calea pentru recuperarea fazei următoare și succesul pe termen lung. Companiile și specialiștii în marketing obișnuiți cu vechile metode se vor confrunta cu o perioadă de ajustare. Cu toate acestea, chiar și în vremuri de schimbare, putem găsi un gând familiar și sprijin în cel mai important adevăr: punctul de vedere al clientului trebuie să fie o prioritate pentru noi astăzi, mâine și în viitor.

În concluzie, constatăm că, devenind mai conștienți de schimbările de paradigmă în marketing și nu numai, practicienii se pot poziționa mai bine pentru a explora nenumăratele schimbări organizaționale rezultate din pandemie. Mai mult, conștientizarea acestor schimbări de paradigmă permite persoanelor și organizațiilor să se adapteze proactiv la un mediu de afaceri în schimbare rapidă. Este probabil ca efectele acestei pandemii să fie explorate în anii urmă-

tori pentru a înțelege cu adevărat profunzimea și amploarea efectului. Posedând cunoștințele necesare legate de aceste schimbări de paradigmă, a implicațiilor lor și a problemelor de luat în considerare, organizațiile și liderii lor pot întreprinde acțiunile care ar trebui să ducă la un succes organizațional pe termen lung.

BIBLIOGRAFIE

1. Gimaeva E. NEW TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF ECONOMIC TRANSFORMATIONS. The scientific heritage No 57 (2020).
2. <https://www2.deloitte.com/ro/ro/pages/about-deloitte/articles/studiu-deloitte-companiile-au-redirectionat-aproape-jumatate-din-bugetele-de-marketing-catre-retelele-de-socializare-si-dispozitivele-mobile-in-timpul-pandemiei-de-covid-19.html>
3. Acemoglu, Daron. "The Post-Covid State." Project Syndicate. <https://www.projectsyndicate.org/onpoint/four-possible-trajectories-after-covid19-daron-acemoglu-2020-06>
4. De Grauwe, Paul and Yumei Ji. 2020. "A Tale of Three Depressions." VoxEU.org, 24 September. https://voxeu.org/article/tale-three-depressions?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter
5. Rodrik, Dani. 2020. "Making the Best of a Post-Pandemic World." Project Syndicate, May 12. <https://www.project-syndicate.org/commentary/three-trends-shaping-post-pandemic-global-economyby-dani-rodrik-2020-05>

PUBLIC SERVICE VALUES IN DEMOCRATIC SOCIETIES

VALORILE SERVICIULUI PUBLIC ÎN SOCIETĂȚILE
DEMOCRATICE

Veronica BUTNARU,
master, trainer
Academy of Public Administration

SUMMARY

Public administrations are a vehicle for expressing the values and preferences of citizens, communities, and society as a whole. Some of these values and preferences are constant; others change as societies evolve. Periodically, one set of values comes to the fore, and its energy transforms the role of government and the practice of public administration. This paper sets out a number of practical mechanisms for setting and institutionalising high standards of ethical conduct integrity and good Governance for elected officials and civil servants.

Keywords: European Union member states, public services, social economy, good governance, ethical and moral principles.

Public services are offered to the general public and/or are provided in the public interest [3, p. 2] with the main purpose of developing public value. Public value is the total societal value that cannot be monopolised by individuals, but is shared by all actors in society and is the outcome of all resource allocation decisions.

The creation and development of the public service system belongs principally to the structural domain of the state. The institutional development of the public service is an essential part of the public administration system, because it entails creating a new power within the State, i.e. a bureaucratic, professional or technocratic power with a certain degree of autonomy with regard to its political power in order to work properly. The other essential part of the democratic state is the structural arrangements for democratic representation, or arrangements for enabling politics as an expression of societal pluralism. In this sense, the separation of politics and administration, even though the boundaries are often blurred in practice, is a structural distinction in this field of public life.

The future of government is less and less in the hands of governments alone. Technology has empowered ordinary citizens by offering them a way to make their voices heard and challenge government leaders about their ability and willingness to address public concerns and requests [3,p.2]. It is no longer governments alone (the visible hand) or the market alone (the invisible hand) that will respond to these challenges; now also all and any partnerships and groups (many hands) are needed. The increased connectivity of citizens and businesses, the possibility for people to work together, perform tasks and distribute workload regardless of distance and boundaries as well as the availability of previously closed information and data mean that government tasks can also be performed - completely or in part - by citizens, companies and others [3,p.2].

Good governance, professionalism and the active promotion and protection of integrity are, and should be, incorporated in the design and management of the public service as an institution, thus helping the government of the state in the provision of public services to the population. Integrity is the quality of being guided by strong principles or being fully operational, intact and internally consistent in the application of agreed-upon principles and standards. Without these values, the democratic efficiency of the public service is impossible.

The term value generally refers to the worth of something; in government, public value refers to an appraisal of what is created and sustained by government on behalf of the public. Public value is created when policy and management strategies are politically legitimate, feasible, and sustainable, operationally possible and practical, and of substantive value to the citizenry.

Good governance values, which are emphasized by the European Union's official papers, including democracy, lawful state, effectiveness, usefulness and credibility, represent a classical example of public sector values enhancing cross-sector partnership. Those are the values from

whose principles, rules and guidelines regarding proper behaviour in the public sector might be derived [4, p. 257].

Nowadays, ethics in public administration presents a widely discussed challenging problem area not only from the theoretical point of view but from the aspect of the validity of ethical and moral principles and norms in the field of public administration practice. Consequently, it is in the interest of the whole society how services for citizens are provided and made available given not only economic but also ethical means, as they finally impact the citizenry.

For that reason, the importance of articulating ethics and ethical values that define and underpin the public service cannot be underestimated. Effective public administrative management necessarily needs to have an ethical orientation, if it is to be beneficial for an organization in the long term; the constantly cultivated ethical context is a guarantee of professional success and survival.

Emphasizing the inherent professional virtues and moral qualities of public servants, such as honesty, sincerity, integrity, compassion, dedication, competence, truthfulness, trustworthiness, courage, faithfulness, collegiality, loyalty, optimism, and selflessness, accompanied by one's own accountability for his/her conduct, acts and decision-making is settled in European Council documents, e. g. the European Code of Good Governance elaborated by the European Public Defender of Rights and issued by the European Parliament in 2001.

Consequential ethics judges actions from the perspective of its outcomes and consequences including productivity, efficiency, economy, effectiveness, competitiveness, and performance, benefits for the community and generally the quality and satisfaction of citizens.

The separation of politics and administration, though acknowledged as an ideal, is not always recognizable in administrative (and political) practice. Democratic politics is a response to the dilemmas of order and diversity. It is also an argumentative practice where public discussion and criticism, opposition, regulated competition, and conflicts are tolerated, even encouraged and institutionalized.

In general, under the decision-making process we understand the selection from several reasonable options or preferences. The ethical decision-making process, in turn, is usually characterized as the course of the action of choosing from alternatives which are based on public administrative values, moral responsibility and personal accountability of public administrators towards the citizenry, colleagues at work, and at the same time towards each other, and last but not least towards a certain community and society. Finally, their decisions have to reflect their respect for professional values, principles and norms.

Central to the argument of much of the most recent discussion on ethics in the public sector is that it must be seen primarily in institutional and organizational terms. Individual ethics and ethical behaviour is largely a construct, dependent on the political environment and the cultural ethos of the public administration.

A study group within the OECD has suggested the following broad principles for ethical conduct within public administrations. According to the organization, countries can use these principles as a tool to be adapted to national conditions, and to find their own ways of arriving at an effective framework that suits their own circumstances. The principles are, of course, not sufficient in themselves, but are a means of integrating ethics management within the broader public management environment [1, p. 25].

1. Ethical standards for public service should be clear. Public servants need to know the basic principles and standards they are expected to apply to their work and where the boundaries of acceptable behaviour lie.

2. Ethical standards should be reflected in the legal framework. The legal framework is the basis for communicating the minimum obligatory standards and principles of behaviour for every public servant.

3. Ethical guidance should be available to public servants. Professional socialization should contribute to the development of the necessary judgment and skills to enable public servants to apply ethical principles in concrete circumstances. Training facilitates ethics awareness and can develop essential skills for ethical analysis and moral reasoning.

4. Public servants should know their rights and obligations when exposing wrongdoing. Public servants need to know what their rights and obligations are in terms of exposing actual or suspected wrongdoing within the public service.

5. Political commitment to ethics should reinforce the ethical conduct of public servants. Political leaders are responsible for maintaining a high standard of propriety in the discharge of their official duties. Their commitment is demonstrated by example and by taking action that is only

available at the political level; for instance, by creating legislative and institutional arrangements that reinforce ethical behaviour and create sanctions against wrongdoing; by providing adequate support and resources for ethics-related activities throughout government; and by avoiding the exploitation of ethics rules and laws for political purposes.

6. The decision-making process should be transparent and open to scrutiny. The public has a right to know how public institutions apply the power and resources entrusted to them. Public scrutiny should be facilitated by transparent and democratic processes, oversight by the legislature, and access to public information. Transparency should be further enhanced by measures such as disclosure systems and recognition of the role of an active and independent media.

7. There should be clear guidelines for interaction between the public and private sectors. Clear rules defining ethical standards should guide the behaviour of public servants in dealing with the private sector; for example, regarding public procurement, outsourcing or public employment conditions.

8. Public service conditions and management of human resources should promote ethical conduct. Public service employment conditions, such as career prospects, personal development, adequate remuneration and human resource management policies should create an environment conducive to ethical behaviour. Using basic principles, such as merit, consistently in the daily process of recruitment and promotion helps operationalize integrity in public service.

9. Adequate accountability mechanisms should be in place within the public service. Public servants should be accountable for their actions to their superiors and, more broadly, to the public. Accountability should focus both on compliance with rules and ethical principles and on achievement of results.

10. Appropriate procedures and sanctions should exist to deal with misconduct. Mechanisms for the detection and independent investigation of wrongdoing such as corruption are a necessary part of an ethics infrastructure. It is necessary to have reliable procedures and resources for monitoring, reporting and investigating breaches of public service rules, as well as commensurate administrative or disciplinary sanctions to discourage misconduct.

Three reforms stand out as particularly important in most situations; namely leadership, pay reform, recruitment and promotion (meritocracy). None of these can stand alone, but they are all essential elements of any serious civil service reform.

Meritocracy is at the core of the modern bureaucratic system. Meritocracy is the principle wherein appointments are made and responsibilities are given based on demonstrated talent and ability (merit; usually education and acquired skills), rather than by wealth (plutocracy), family connections (nepotism), class privilege (nobility and oligarchy), friends (cronyism), or other historical determinants of social position and political power.

The professionalism and political neutrality of the public service require its autonomy from politics and other vested interests. The civil service, as an institution, is formed of heterogeneous professions and trades, but has the capacity to build common practices and rules of behaviour, as well as a set of values and a group culture (*esprit de corps*) of its own, which in turn contribute to legitimizing its existence and its actions. The professionalization of the public service in democracies can only be achieved by means of the merit system. This system lies at the foundation of modern bureaucracies.

Professionalism in the public service includes a strong component of integrity. Merit-based management has to be combined with active policies aimed at preserving and promoting integrity in the behaviour of those within the public service system. Trust in public institutions depends ultimately on their capability to resolve public problems efficiently and reliably. That capability depends in turn on the professional standing and integrity of the staff and on the quality of the legal framework governing the staff. In addition, the legal order public services have to apply to citizens; it may either enhance or reduce reliability and trust.

The practical area of public administration lacks an integrated and systematic programme of ethics. It is scattered across many international documents and reflected by various European materials: we can say that they are only slowly reaching the stage of practice, and if they do, their implementation entails many difficulties and obstacles [2,p.32].

In EU Member States, there is no unified system regarding ethical public administration, which would be applicable at least in some areas of activities and decision-making processes. The EU countries define their public administration service systems differently, and at the same time they differ considerably regarding the political dominance of their public administration and the ethical attitude in public administrative bodies and organizations. On top of that, absent still is a kind

of a unified European policy which would be specifically devoted to these problem areas. In spite of this, governments of individual states try to provide certain reforms in their public administration systems aimed at deeper Europeanization, holding discussions concerning the European administrative space, which might bring some common European administrative principles in the area of ethical action and decision-making.

BIBLIOGRAPHY

1. Amundsen I., Pinto De Andrade V., Public Sector Ethics, Universidade Católica de Angola (UCAN) and the Chr. Michelsen Institute (CMI) in Bergen, Norway, 2009.
2. Professionalism and integrity in the public service. Centre for Integrity in the Defence Sector, Norwegian Government Security and Service Organisation June/2015. <https://www.melkeveien.no>.
3. Rohen M., A vision for public services, European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, 2013
4. Ondrová D., Challenges of Modern Public Administration and Ethical Decision-Making, *Rocznik Administracji Publicznej, Nauka administracji / Administrative science*, ISSN 2449-7800 (online). ISSN 2449-7797 (print), p. 255–279, 2017(3)

PRACTICA INTERNAȚIONALĂ ÎN ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SISTEMULUI MEDICAL

INTERNATIONAL PRACTICE IN THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF THE MEDICAL SYSTEM

Ala GERCU,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article studies international practice in the organization and functioning of the international medical system. Different methods of organizing healthcare are given. A brief comparative analysis of the medical systems of European countries highlights many similarities, but also great differences in development between them.

Keywords: *medical system, health care system, social insurance systems, etc.*

Sistemul de asistență medicală pusă în practică de statele membre ale Uniunii Europene au ca scop asigurarea accesului tuturor la îngrijirile de calitate, iar dezvoltarea lor a contribuit la ameliorarea considerabilă a stării de sănătate a populației europene, în cursul ultimilor decenii. Ele reprezintă un element foarte important al modelului social și funcționează prin prisma asigurărilor sociale de sănătate.

Europa de Vest. Analizând mai profund sistemele asigurărilor sociale de sănătate din țările Europei de Vest, s-a constatat că ele pot fi descrise în termeni structurali. Conceptul structural include șapte componente-cheie, care cuprind nucleul organizațional al unui sistem de asigurări sociale de sănătate. Aceste șapte caracteristici cuprind aranjamentele structurale de bază ale asigurărilor sociale de sănătate. [1, p. 48] Fiind combinate, acestea pot fi percepute ca formă instituțională în organizarea sistemului asigurărilor sociale de sănătate.

Contribuții de asigurare transparente și nelegate de riscul de îmbolnăvire. Creșterea fondurilor asigurărilor sociale obligatorii de sănătate este direct proporțională cu venitul angajaților, de obicei, exprimat în procentaj din salariu, iar uneori până la o limită stabilită. Această componentă are două caracteristici egal de importante. Prima: contribuțiile sau primele de asigurare nu sunt legate cu starea sănătății persoanei. Dacă angajatul are soție și copii, aceștia din urmă beneficiază automat de acoperire din prima calculată în baza venitului în aceleași condiții de risc. A doua caracteristică constă în faptul că primele de asigurare sunt colectate separat în cadrul veniturilor generale de stat. Finanțarea sistemului de sănătate este transparentă și, astfel, izolată de confruntările politice inerente bugetului public.

Companiile de asigurări în calitate de plătitori/cumpărători. Primele sunt colectate direct de către companiile de asigurări/casele spitalicești în țările: Austria, Franța, Germania, Elveția sau sunt distribuite dintr-un fond de stat centralizat așa cum este în țările Israel, Luxemburg, Olanda, pentru un șir de companii de asigurări așa cum aplică Belgia ambele metode. Aceste fonduri sunt organizații private nonprofit, supravegheate de o comisie selectată cel puțin parțial de către membrii asigurărilor sociale de sănătate (cu excepția Franței și Elveției), de obicei cu recunoașterea statutului și responsabilităților (Israelul este o excepție). Reglementările în baza cărora funcționează companiile de asigurări/casele spitalicești sunt în mod normal stabilite de legislația națională (Austria, Franța, Germania, Luxemburg, Olanda, Elveția) sau sunt strict controlate prin intermediul unui proces de reglementare de stat (Israel). Companiile de asigurări utilizează veniturile din primele membrilor (impozit pentru sănătate în Israel) pentru finanțarea contractelor colective cu prestatorii publici, privați nelucrativi (fără profit), privați lucrativi (cu profit) pentru prestarea serviciilor de sănătate persoanelor asigurate [3, p. 89].

Solidaritate în acoperirea populației și finanțarea pachetelor de beneficii. În funcție de țară, acoperirea populației cu asigurări sociale de sănătate constituie de la 63 procente (Olanda) până la 100 procente (Franța, Israel, Elveția). În țările cu mai puțin de 100 procente de participare

obligatorie, de regulă, persoanelor cu venituri foarte înalte li se permite (Germania) sau solicită (Olanda) să părăsească sistemul de asigurări sociale stabilit și să apeleze la asigurare comercială de sănătate pe cont propriu (cu mici excepții pentru imigranții ilegali și funcționarii de stat). Finanțarea pentru toți membrii asigurărilor sociale de sănătate este realizată prin fondurile unice de stat naționale (Israel, Olanda), prin autoritățile regionale (Austria) sau fondurile de bază (Elveția), prin mecanisme obligatorii de ajustare a riscului (Belgia, Germania, Israel, Olanda) sau prin subvenții de stat (Belgia, Franța). În toate cele opt sisteme de asigurări sociale de sănătate, statul solicită aceleași pachete de beneficii complexe pentru toate categoriile de persoane asigurate [1, p. 89].

Pluralism privind prestatorii de servicii medicale. Sistemele asigurărilor sociale de sănătate includ un ansamblu de structuri organizaționale. Atât în cadrul țărilor, cât și între țările cu sisteme de asigurări sociale de sănătate numărul și originea companiilor de asigurări variază mult, în funcție de criteriile profesionale, geografice, religioase, politice și de imparțialitate. Aproximativ toate spitalele, indiferent de forma lor de proprietate, și aproximativ toți medicii, indiferent de forma lor de organizare dețin contracte cu casele spitalicești și sunt parte a sistemului asigurărilor sociale de sănătate. Asociațiile profesionale medicale, autoritățile municipale, regionale și naționale, inclusiv alți furnizori precum companiile farmaceutice, toți sunt părți componente ale sistemului asigurărilor sociale de sănătate [2, p. 96].

Modelul corporativ de negocieri. De regulă, negocierile se inițiază la nivel regional sau național între organizațiile superioare ce reprezintă fiecare subsector de sănătate implicat. Acest cadru corporativ permite desfășurarea lină a proceselor de autoreglementare și contractare, cu obținerea unei uniformități considerabile în rezultatele finale în termeni de costuri tranzacționale, care de obicei sunt deficitare. O abordare corporativă în cadrul grupurilor de parteneri sociali (companiile de asigurări/casele spitalicești, specialiști în sănătate, grupurile de prestatori și grupurile de furnizori) este de asemenea conformă cu acordurile obținute în alte segmente ale sectorului social (spre exemplu, sistemul de pensionare).

Administrare comună a sistemului asigurărilor sociale de sănătate. Potrivit structurii pluraliste descrise anterior, sistemele asigurărilor sociale de sănătate din țările Europei de Vest includ, de regulă, participarea în luarea deciziilor de conducere a unui ansamblu de actori. Cea mai vizibilă manifestare a acestui proces tradițional de autoreglementare este modul în baza căruia companiile de asigurări/casele spitalicești și prestatorii de servicii negociază direct între ei programele de asigurări, modalitățile de plată, calitatea asistenței, numărul de pacienți și alte aspecte contractuale. Asociațiile medicale, asociațiile spitalicești și alte grupuri profesionale de asemenea foarte frecvent au anumite responsabilități în procesul de luare a deciziilor [1, p. 25].

Libera alegere a prestatorului și a caselor spitalicești. Membrii companiilor de asigurări/caselor spitalicești pot apela pentru asistență medicală la aproape toți medicii și spitalele din țară. În șase sisteme din cele opt studiate, nu se solicită o trimitere de la medicul de familie la specialist (Israel și Olanda sunt excepții). Tot mai mulți membri au posibilitatea de a-și schimba compania de asigurări/casa spitalicească (Austria, Franța și Luxemburg sunt excepții). Pentru a micșora solicitările neargumentate de servicii prestate de medicii specialiști și de spitale, în unele țări (Germania, Belgia) au fost aplicate coplățile directe, achitate de pacienți la momentul adresării.

Europa Centrală și de Est. În țările în tranziție serviciile de îngrijire a sănătății își pierd treptat din caracterul universal și gratuit, intrând sub incidența asigurărilor sociale și fiind direct legate de ocupație, respectiv de contribuție. Trecerea la sistemul economic bazat pe legile pieței impune schimbări importante și în acest sector. Asigurările sociale de sănătate au demarat în unele țări sau se află încă în stadiu de proiect în altele. Însă anumiți pași s-au realizat în toate țările în tranziție: descentralizarea și privatizarea unor segmente ale sistemului de sănătate. Este evident faptul că reforma sistemului sanitar atinge numeroase probleme de ordin organizatoric, medical, financiar și chiar moral. În evaluarea noastră ne oprim asupra aspectelor de ordin economic, respectiv asupra acelor care ating problematica funcționării sistemului sanitar pe principiul asigurărilor sociale [1, p. 54].

Federația Rusă. Schimbarea cea mai importantă coincide cu inițierea Programului de asigurare de sănătate, program structurat pe două componente: una obligatorie și una voluntară.

Asigurarea obligatorie acoperă serviciile, prestațiile bănești și prevede ca toți cetățenii să beneficieze gratuit de îngrijirea medicală de bază. Finanțarea acestei componente se realizează prin contribuții ale angajatorilor (9% din fondul de salarii) și doar pentru angajații lor (3,6% pentru servicii medicale și 5,4% pentru prestații de boală și de maternitate). Statul acoperă costurile pentru îngrijirea medicală a copiilor, pensionarilor, persoanelor cu dizabilități [2, p. 1].

În cadrul asigurărilor obligatorii, costurile îngrijirilor medicale sunt determinate de agențiile de asigurări de sănătate, de consiliile de specialitate ale Ministerului Sănătății, de organisme

administrative ale statului și de asociațiile medicale profesionale. Contractele de asigurare sunt negociate și încheiate de companiile de asigurare.

Asigurarea voluntară se materializează numai prin contracte individuale sau colective legate de beneficii și de servicii suplimentare (condiții mai bune de cazare în spital, diverse programe de reabilitare medicală). Contribuțiile sunt impuse de companiile de asigurare, iar costurile serviciilor sunt stabilite prin acorduri între casa de asigurare și furnizor.

Formarea, managementul și modernizarea asigurărilor medicale reprezintă obiectul de studiu al multor cercetători. În țară încă nu s-a stabilit un sistem de asigurări medicale unitar. Aplicarea legislației în domeniul asigurărilor obligatorii de asistență medicală prezintă diferențe semnificative în diverse regiuni. Conform datelor literaturii de specialitate, până în prezent rămân nesoționate problemele ce țin de utilizarea eficientă a mijloacelor financiare în cadrul asigurărilor obligatorii de asistență medicală [2, p. 24].

Cehia. În Cehia se urmărește înlăturarea monopolului statului în furnizarea de servicii medicale și promovarea de instituții private sau cu administrare privată. Începând cu anul 1992, a demarat un program de asigurări sociale în domeniul serviciilor de ocrotire a sănătății. Accesul gratuit la îngrijirea sănătății este înlocuit cu accesul pe baza unui contract de asigurare cu Fondul de Asigurări. Acest fond se alimentează prin contribuții ale persoanelor asigurate și patronat, guvernul fiind implicat, ca și în cazul celorlalte sisteme de asigurări (de șomaj și de pensii), din punct de vedere financiar numai în legătură cu deficitul. În acest domeniu s-au dezvoltat două programe separate de asigurări sociale: unul pentru servicii medicale și celălalt pentru beneficii bănești de boală și de maternitate. Fiecare dintre cele două direcții are propria ei finanțare [3, p. 43]:

- îngrijiri medicale: persoane asigurate - 4,5% din salariul brut; angajatorul - 9% din fondul de salarii;
- boală și maternitate: salariați - 1,2% din salariul brut; lucrători pe cont propriu - 4,8% din venitul lunar brut; patronatul - 3,6% din fondul de salarii.

Ungaria. În anul 1990 are loc transferul finanțării serviciilor de sănătate de la bugetul statului la Fondul de Asigurări de Sănătate. Persoanele asigurate contribuie la acest fond cu 4% din salariul brut, angajatorul cu - 19,5% din fondul de salarii, iar guvernul - cu 19,5%, pentru funcționarii din administrația de stat și pentru acoperirea costurilor concediilor de maternitate. Acest fond de asigurare pentru sănătate finanțează două programe: serviciile de îngrijire medicală pe baze contractuale cu Casa de Asigurări de Sănătate și beneficii bănești pentru protecția socială în caz de incapacitate de muncă [3, p. 55].

România. Pana la apariția Legii asigurărilor sociale de sănătate nr. 145 din 1997, sistemul de ocrotire a sănătății a fost coordonat în mod centralizat de către Ministerul Sănătății prin cele 41 de direcții sanitare județene, și direcția sanitară a municipiului București, constituit dintr-o rețea de spitale, policlinici, dispensare și alte unități sanitare. În plus, exista și un număr de spitale, institute și centre naționale de înaltă specializare, subordonate direct Ministerului Sănătății, precum și rețele medicale paralele în subordinea Ministerului Transporturilor, Ministerului Apărării Naționale, Ministerului de Interne, Ministerului Muncii și Protecției Sociale și Serviciului Român de Informații, care furnizau servicii medicale și răspundeau de ocrotirea sănătății pentru o anumită categorie de populație [3, p. 89].

În iulie 1997, a fost adoptată Legea asigurărilor sociale de sănătate. Aceasta a urmărit modelul de asigurări tip Bismark, cu asigurare de sănătate obligatorie, bazat pe principiul solidarității și funcționând în cadrul unui sistem descentralizat. Ea a intrat în vigoare, cu toate prevederile, începând cu 1 ianuarie 1999. A existat însă o perioadă de tranziție în anul 1998, în care direcțiile sanitare județene și Ministerul Sănătății au administrat fondurile de asigurare. În consecință, de la 1 ianuarie 1999, conform legii au funcționat Casa Națională de Asigurări de Sănătate și Casele județene de asigurări de sănătate ca instituții publice autonome, conduse de reprezentanții asiguraților și patronatului prin consiliile de administrație.

BIBLIOGRAFIE

1. Bertalanffy L. The History and Status of General Systems Theory, *Academy of Management Journal*, Vol. 15, No. 4, General Systems Theory (Dec., 1972), p. 407-426
2. Griner P. The workforce for health: response. 2020 vision: health in the 21st century. Washington, DC, National Academies Press for the Institute of Medicine, 1996, p. 24, p. 48
3. INFO-WORLD. Hospital Manager Suite. Sistem informatic integrat destinat spitalelor. http://www.infoworld.ro/dnn/Portals/0/info_world_hospital_manager_suite.pdf (accesat la 25.02.2021).

ASPECTE PRACTICE PRIVIND PROCESUL DE EVALUARE A PERFORMANȚELOR FUNCȚIONARILOR PUBLICI

PRACTICAL ASPECTS REGARDING THE PERFORMANCE EVALUATION PROCESS OF CIVIL SERVANTS

Tatiana FURCULIȚĂ,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

RÉSUMÉ

Le développement d'une administration publique moderne est conditionné par une série de contraintes économiques sur le secteur public, par la nécessité d'augmenter la qualité et l'efficacité des services publics. Ainsi, dans ce contexte, un effort est nécessaire pour changer l'organisation, s'adapter et répondre aux besoins des citoyens, à travers la nouvelle gestion publique, qui inclut l'orientation vers la formation d'une culture de la performance du secteur public, caractérisée par l'efficacité, l'efficacité et la des services publics. Par conséquent, il est clairement nécessaire d'évaluer la performance du personnel de la fonction publique, qui est censée fournir des services publics de qualité.

Mots-clés: performance, processus d'évaluation, gestion de la performance, services publics, fonctionnaire, administration publique.

Evaluarea performanțelor personalului reprezintă o necesitate pentru toate entitățile, din considerentul că în condițiile concurenței existente nu este posibil de a avea un personal cu o pregătire inadecvată, cu rezultate slabe la locul de muncă care pot afecta rezultatele întregii organizații, mai cu seamă în sectorul public [4]. Totodată, este nevoie de o evaluare a performanțelor cât mai corectă și cât mai veridică pentru a putea ști cu exactitate calitatea resurselor umane de care dispune instituția publică. Astfel, evaluarea performanțelor este realizată în scopul stabilirii modului și a măsurii în care angajatul își îndeplinește sarcinile și responsabilitățile ce revin postului ocupat, comparativ cu standardele stabilite și comunicarea rezultatelor către angajați. Prin urmare, procedura de evaluare a funcționarilor publici are drept scop îmbunătățirea performanței organizaționale prin aprecierea performanțelor profesionale individuale și dezvoltarea competențelor profesionale și personale necesare funcționarilor publici [1].

Într-o altă ordine de idei, evaluarea funcționarilor publici a apărut ca necesitate în îmbunătățirea sistemului de management intern în cadrul autorității publice, care permite o mai bună planificare, coordonare și organizare a activității funcționarului public, subdiviziunii/autorității publice. Aceasta înseamnă că evaluarea este necesară atât pentru conducător, cât și pentru funcționarul public evaluat.

Pe de o parte, evaluarea oferă funcționarului public ocazia de a afla cât de bine și-a îndeplinit obiectivele sau, cel puțin, cât de bine crede conducerea acestuia că și-a respectat rolul care i-a fost atribuit în cadrul subdiviziunii. Pe de altă parte, evaluarea oferă conducerii informația cu privire la rezultatele obținute de fiecare funcționar public în parte. În așa fel, informațiile colectate în timpul evaluării pot să fie folosite de conducerea autorității publice pentru identificarea factorilor care au influențat realizarea sau nerealizarea obiectivelor instituționale, eficiența distribuirii resurselor în subdiviziunile instituției sau în procesele specifice de muncă. În urma analizei informației, conducerea poate interveni pentru eliminarea lacunelor, redistribuirea resurselor sau eficientizarea proceselor de muncă, îmbunătățind implicit rezultatele instituției în general.

În conformitate cu prevederile Strategiei de reformă a administrației publice centrale [6], una din prioritățile-cheie ale Guvernului constituie modernizarea serviciului public conform principiilor și practicilor europene, sporirea atractivității și transparenței serviciului public. În vederea realizării priorităților-cheie de dezvoltare și modernizare a serviciului public, a fost adoptată Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Această lege reglementează o serie de proceduri noi de personal, inclusiv procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public (în continuare – evaluarea), care pentru prima dată a fost implementată în autoritățile publice în anul 2009 [3]. Reieșind din prevederile

legislative, scopul evaluării funcționarului public constă în estimarea obiectivă a rezultatelor individuale obținute, având la bază sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și prioritățile la nivel de subdiviziune/autoritate publică.

De asemenea, trebuie de menționat că în prezent, în Republica Moldova, fenomenul de evaluare a funcționarului public se desfășoară anual și sunt evaluate performanțele, abilitățile profesionale și caracteristicile comportamentale manifestate în perioada 1 ianuarie – 31 decembrie a fiecărui an, numită perioadă evaluată. În baza experienței obținute în urma implementării procedurii de evaluare, a fost definitivat și aprobat Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public (în continuare – Regulament), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 697 din 5 august 2010 [5]. În vederea asigurării aplicării uniforme, obiective și corecte a procedurii de evaluare a fost elaborat Ghidul metodic privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public (în continuare – Ghid metodic) [2].

Evaluarea funcționarilor publici se aplică tuturor funcționarilor publici, inclusiv funcționarilor publici cu statut special, dacă procedura de evaluare/ atestare a acestora nu este reglementată prin alte acte normative. Evaluarea funcționarilor publici are efecte pozitive și contribuie direct la îmbunătățirea performanței individuale și instituționale doar în cazul în care se aplică în mod obiectiv, transparent și echitabil. Procedura de evaluare a funcționarilor publici are drept scop îmbunătățirea performanței organizaționale prin aprecierea performanțelor profesionale individuale și dezvoltarea competențelor profesionale și personale necesare funcționarilor publici. Astfel, evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici contribuie la: corelarea directă dintre activitatea funcționarului public și prioritățile/obiectivele subdiviziunii și/sau autorității publice din care face parte acesta; aprecierea obiectivă și imparțială a performanțelor funcționarilor publici prin compararea rezultatelor obținute cu obiectivele stabilite; asigurarea unui sistem de management al performanței și îmbunătățire continuă a performanței prin coordonarea și monitorizarea performanțelor la nivel individual, subdiviziune și autoritate publică; asigurarea unui sistem de motivare financiară și non-financiară a funcționarilor publici care au demonstrat performanță înaltă în activitatea profesională; identificarea necesităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici; identificarea riscurilor, barierelor și lacunelor în îndeplinirea obiectivelor stabilite în vederea intervenirii la timpul potrivit; identificarea lacunelor și problemelor în resursele puse la dispoziția funcționarului public, precum și redistribuirea lor pentru îmbunătățirea performanței acestuia. Performanța individuală a angajatului este în legătură directă cu performanța de grup (subdiviziune) și performanța organizațională (autoritate publică), astfel, cantitatea și calitatea rezultatelor individuale obținute influențează nivelul de performanță a subdiviziunii din care face parte funcționarul public și performanța autorității publice. În următorul tabel sunt menționatele avantaje și dezavantaje ale procesului de evaluare a performanțelor:

Tabelul 1. Avantajele și dezavantajele procesului de evaluare a performanțelor.

Avantaje/ Beneficii	Dezavantaje/ Dificultăți
<ol style="list-style-type: none"> 1. furnizează informații prețioase despre angajați și natura exactă a sarcinilor acestora; 2. deseori, oferă informații privind competențele și abilitățile necunoscute pînă atunci ale funcționarului public evaluat; 3. oferă informații importante privind necesitățile de instruire ale funcționarului public evaluat; 4. îmbunătățește relațiile de comunicare între conducători și subalterni; se discută problemele de muncă; angajatul află cu exactitate ce se așteaptă de la el, își înțelege rolul așa cum este văzut de superiorul său; 5. asigură aplicarea corectă și consecventă a politicilor de promovare și salarizare în autoritatea publică; 6. crește performanța funcționarilor publici prin apreciere obiectivă și încurajare. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. utilizarea resurselor și a timpului sunt mai costisitoare decât efectele evaluării (la începutul implementării procedurii); 2. dacă procedura nu este aplicată în mod corect și obiectiv, poate avea efecte negative asupra motivării funcționarilor publici performanți; 3. lipsa unui sistem de evaluare a performanței organizaționale la nivel de instituție și subdiviziune poate crea unele dificultăți privind aprecierea corectă și obiectivă a performanței individuale.

Sursa: Ghid metodic privind Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Cancelaria de Stat, Direcția politica de cadre, Chișinău, 2010.

Evaluarea funcționarului public se realizează în conformitate cu următoarele principii de bază:

- a) obiectivitate – factorii implicați în procesul de evaluare vor lua decizii în mod imparțial în baza argumentelor și faptelor concrete, astfel încât să redea cât se poate de exact atât meritele, performanțele, cât și deficiențele și nerealizările înregistrate în activitatea celui evaluat;
- b) cooperare și comunicare continuă – asigurarea unui mediu cooperant și menținerea unor relații de comunicare deschisă și permanentă între toți factorii implicați în procesul de evaluare;
- c) respectare a demnității – asigurarea unui mediu în cadrul căruia este respectată demnitatea fiecărui funcționar public și a unui climat liber de orice manifestare și formă de hărțuire, exploatare, umilire, dispreț, amenințare sau intimidare.

Aceste principii de bază sunt foarte importante pentru a asigura un mediu cooperant și deschis între evaluator și funcționarul public evaluat. Nerespectarea acestor principii de către factorii implicați în procesul de evaluare poate duce la apariția unor efecte negative și la ineficiența implementării procesului de evaluare în general. Obiectivul principal al evaluării funcționarilor publici constă în identificarea rezultatelor și a problemelor legate de performanța instituției. Există o legătură foarte strânsă între performanța individuală a funcționarilor publici și performanța instituției, încât aceste două procese nu pot fi tratate în mod separat. Performanța funcționarilor publici influențează implicit realizarea obiectivelor strategice la nivel de instituție. Conducătorii autorităților publice folosesc informațiile colectate în procesul de evaluare a funcționarilor publici pentru: ajustarea proceselor de muncă în cadrul autorității publice; distribuirea sarcinilor către funcționarii publici care au capacitățile necesare pentru implementarea eficientă ale acestora; redistribuirea resurselor în baza necesităților și priorităților; intervenirea cu activități de instruire privind creșterea capacității funcționarilor publici pentru procese/sarcini noi sau dificile etc. În urma evaluării funcționarului public, evaluatorul sau, după caz, comisia de evaluare, în baza punctajului acumulat [2], acordă unul din cele patru calificative de evaluare:

1. Foarte bine: calificativul de evaluare „foarte bine” se acordă funcționarului public evaluat care a reușit să îndeplinească toate obiectivele stabilite în mod profesionist, fără erori și în termenele stabilite. Suplimentar a realizat și alte sarcini importante care au adus valoare adăugată activității subdiviziunii. Pe parcursul activității a dat dovadă de cunoștințe profunde și abilități profesionale extraordinare în domeniul de competență, este un exemplu pentru colegi prin profesionalismul, comportamentul responsabil și dedicația profesională manifestată.

2. Bine: calificativul de evaluare „bine” se acordă funcționarului public evaluat care a reușit să îndeplinească, practic, obiectivele stabilite în mod profesionist și în termenele stabilite. A manifestat cunoștințe și abilități profesionale înalte în activitatea profesională.

3. Satisfăcător: calificativul de evaluare „satisfăcător” se acordă funcționarului public evaluat care a reușit să realizeze parțial obiectivele stabilite, demonstrând un nivel mediu de manifestare a criteriilor de evaluare. În activitatea profesională a demonstrat un nivel mediu de cunoștințe și abilități profesionale necesare îndeplinirii obiectivelor stabilite și exercitării sarcinilor și atribuțiilor de serviciu conform fișei postului.

4. Nesatisfăcător: calificativul de evaluare „nesatisfăcător” se acordă funcționarului public evaluat care nu a reușit să îndeplinească obiectivele stabilite și care a demonstrat un nivel de calitate cu mult sub cerințele funcției deținute. În activitatea profesională a demonstrat lipsa cunoștințelor și a abilităților profesionale necesare, precum și a manifestat nedorință de a se perfecționa.

În funcție de calificativele de evaluare acordate, pot fi luate o serie de decizii cu privire la personal:

- avansarea într-o treaptă de salarizare superioară;
- conferirea unui grad de calificare superior;
- promovarea într-o funcție publică superioară;
- destituirea din funcția publică.

În conformitate cu prevederile art. 46 din Legea nr.158/2008 trecerea funcționarului public într-o treaptă de salarizare superioară se efectuează succesiv, cu condiția obținerii la evaluare cel puțin a calificativului de evaluare „bine” [3]. În cazul obținerii la evaluare a calificativului „satisfăcător”, funcționarul public rămâne în aceeași treaptă de salarizare. Totodată, se menționează că avansarea funcționarului public în trepte de salarizare se va efectua în condițiile menționate, dar și a legislației cu privire la salarizarea funcționarilor publici. Conferirea unui grad de calificare superior În conformitate cu prevederile alin. (3), art. 33 din Legea nr.158/2008, conferirea gradului de calificare imediat superior se face dacă funcționarul public a obținut cel puțin calificativul de evaluare „bine” la 3 evaluări.

Chiar dacă funcționarul public a întrunit condițiile menționate, promovarea într-o funcție publică superioară nu este obligatorie. Poate fi aplicată doar dacă există posibilitatea de promova-

re într-o funcție publică superioară în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public în cauză sau în alte autorități publice. Destituirea din funcția publică În conformitate cu prevederile lit. (d), art. 64 din Legea nr.158/2008, destituirea din funcția publică poate avea loc în cazul în care funcționarul public a demonstrat incompetență profesională, stabilită în urma obținerii calificativului de evaluare „nesatisfăcător” la evaluarea anuală. Dacă funcționarul public a obținut calificativul de evaluare „nesatisfăcător”, conducătorul autorității publice are obligația de a destitui funcționarul public din funcție, conform legii. De asemenea, conducătorul autorității publice sau șefii de subdiviziuni pot lua și alte tipuri de decizii manageriale menite să motiveze funcționarii publici performanți și să stimuleze performanța funcționarilor publici cu potențial.

Concluzionând cele menționate, se apreciază că evaluarea funcționarilor publici a apărut ca necesitate în îmbunătățirea sistemului de management intern în cadrul autorității publice, care permite o mai bună planificare, coordonare și organizare a activității funcționarului public, subdiviziunii/autorității publice. În Republica Moldova, la general, și în cadrul sistemului administrativ, în special, evaluarea activităților de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode și instrumente, printre care rapoarte, chestionare, testări și interviuri.

BIBLIOGRAFIE

1. Cojocaru Svetlana, și alții. Managementul resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova. Academia de Administrare Publică, Chișinău, 2014, 252 p.
2. Ghid metodic privind Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Cancelaria de Stat, Direcția politica de cadre, Chișinău, 2010.
3. 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.
4. Pitariu, Horia. Proiectarea fișelor de post, evaluarea posturilor de muncă și a personalului. Un ghid practic pentru managerii de resurse umane. Editura Irexson, București, 2006, 343 p.
5. Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Anexa nr. 8 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 145-147, art. 780 din 13 august 2010.
6. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

EXPERIENȚA ȘI DESIGNUL MODERN AL SISTEMELOR FISCAL INTERNATIONALE

EXPERIENCE AND MODERN DESIGN OF INTERNATIONAL TAX SYSTEMS

*Natalia CHIRIAC,
șef Direcție gestiune riscuri,
Serviciul Fiscal de Stat*

SUMMARY

This article describes the tax systems of the Member States of the European Union, the United States of America and Japan. It is well known that fiscal policy plays an important role in the market economy by applying the traditional levers at its disposal not only to achieve state revenues, but also to imprint the meaning and pace of economic and social development of the country.

Keywords: *tax system, taxes, income taxes, excises, taxes, etc.*

Impozitele au fost concepute și aplicate diferit, în funcție de dezvoltarea economico-socială și de cheltuielile publice acceptate de fiecare stat.

Uniunea Europeană nu are un rol direct în colectarea impozitelor sau în stabilirea cotelor de impozitare. Valoarea impozitului care este plătit se stabilește la nivelul statelor membre, nu la nivel european. Rolul Uniunii Europene este să monitorizeze normele naționale în materie de impozitare, pentru a se asigura că sunt în concordanță cu anumite obiective ale politicilor europene, precum:

- promovarea creșterii economice și a creării de locuri de muncă;
- asigurarea liberei circulații a bunurilor, serviciilor și capitalurilor pe teritoriul UE (pe piața unică);
- garantarea faptului că întreprinderile dintr-o țară nu dispun de un avantaj neloial față de concurenții din alt stat;

- combaterea discriminării consumatorilor, a lucrătorilor sau a întreprinderilor din alte țări ale UE.

În plus, deciziile Uniunii Europene în domeniul impozitării sunt aprobate în mod unanim de guvernele statelor membre. Astfel se garantează că sunt luate în considerare interesele fiecărei țări din UE [1, p. 97].

În cazul anumitor impozite, cum ar fi TVA-ul sau accizele la petrol, tutun și alcool, cele 27 de state membre trebuie să accepte să își alinieze normele și cotele minime, pentru a evita denaturarea concurenței pe teritoriul UE.

În cazul altor taxe, cum ar fi impozitul pe profit și impozitul pe venit, principalul rol al UE este să garanteze respectarea principiilor nediscriminării și liberei circulații pe piața unică. Este nevoie tot mai mult de o abordare coordonată la nivelul UE pentru a ajuta statele membre să respecte aceste principii și să facă față provocărilor comune, cum ar fi combaterea evaziunii fiscale [1, p. 99].

Uniunea Europeană nu se pronunță nici cu privire la modul în care statele membre decid să cheltuiască veniturile obținute din impozitare. Însă, având în vedere creșterea interdependenței dintre economiile UE, țările care cheltuiesc prea mult și acumulează datorii prea mari ar putea periclita creșterea economică în țările vecine și ar putea chiar submina stabilitatea zonei euro. Pentru a minimiza acest risc, țările Uniunii Europene încearcă să își coordoneze îndeaproape politicile economice, parțial pe baza recomandărilor Comisiei. O parte din aceste recomandări se referă la politicile fiscale naționale, urmărind să le facă mai echitabile, mai eficiente și mai favorabile creșterii. Impozitarea întreprinderilor și a persoanelor fizice intră în responsabilitatea statelor membre. Totuși, în conformitate cu normele europene, acestea nu ar trebui să pună bariere în calea mobilității în Europa. Persoanele care se stabilesc în altă țară din UE sau societățile care investesc la nivel transfrontalier pot fi nevoite să plătească impozite în cel puțin două țări sau se pot confrunta cu proceduri administrative complicate.

Majoritatea țărilor UE au încheiat tratate menite să elimine dubla impunere, dar acestea nu

pot acoperi toate impozitele sau toate situațiile transfrontaliere. Uneori, s-ar putea chiar să nu fie aplicate în mod eficient în practică. De aceea, Comisia acționează pe mai multe căi pentru a rezolva aceste probleme. Ele merg de la a propune soluții coordonate guvernelor până la introducerea unor acțiuni în justiție, dacă este vorba despre discriminare sau încălcarea legislației UE [1, p. 71].

Pe piața europeană unică, bunurile și serviciile pot fi comercializate liber, în afara granițelor naționale. Pentru a le ușura viața întreprinderilor și pentru a evita denaturarea concurenței dintre ele, țările UE au convenit să își alinieze normele în materie de impozitare a bunurilor și serviciilor. Prin urmare, s-au fixat cote minime pentru TVA și accize și s-au elaborat norme privind aplicarea acestora. Dacă doresc, guvernele sunt libere să aplice cote mai mari. Legislația fiscală a unei țări nu ar trebui să permită sustragerea de la plata impozitelor în alt stat membru. Având în vedere natura transfrontalieră a evaziunii și fraudei fiscale, o acțiune la nivelul UE este esențială [1, p. 97]. UE acordă o atenție specială și impozitării echitabile a întreprinderilor. Lacunele existente la nivelul sistemelor fiscale le permit întreprinderilor să se implice în „planificarea fiscală agresivă”, pentru a plăti impozite cât mai mici. Coordonarea strânsă și schimbul de informații între administrațiile fiscale își propun să împiedice acest lucru. Guvernele statelor membre trebuie să se asigure, de asemenea, că regimurile fiscale aplicate întreprinderilor sunt deschise și corecte și concepute în așa fel încât să nu atragă în mod încorect firmele, în detrimentul altor țări din UE, sau să erodeze baza de impozitare a acestora din urmă. În acest scop, ele au semnat un cod de conduită prin care se angajează să nu apeleze la astfel de practici [2, p. 74].

Sistemul fiscal din Statele Unite ale Americii. Lui Benjamin Franklin – unul din autorii Declarației Independenței SUA – îi aparține expresia: „În viață nu este nimic inevitabil decât moartea și impozitele” [3, p. 28].

În SUA, sarcina de colectare a impozitelor federale revine Serviciului venituri interne (Internal Revenue Service - IRS) și Biroului Vamal. Activitatea Serviciului se reglementează prin Codul veniturilor interne. Organele fiscale în SUA sunt structurate după principiul funcțional. Din punct de vedere organizațional, Serviciul veniturilor interne este compus luându-se în considerare cele patru direcții prioritare ale administrării fiscale [3, p. 35] :

- 1) investițiile și salariul;
- 2) micul business și antreprenoriatul;
- 3) businessul mijlociu și afacerile de proporții;
- 4) scutirile fiscale și întreprinderile de stat.

Pentru coordonarea activității organelor regionale în SUA sunt create diferite asociații profesionale, și anume: Asociația organelor fiscale ale statelor centrale și a inspectorilor fiscali din statele Americii de Nord.

Cea mai influentă organizație obștească este Federația organelor fiscale, creată în anul 1937. Federația se ocupă cu pregătirea inspectorilor fiscali, oferă servicii de consultanță, organizează schimb de informație, efectuează cercetări specializate, îndeplinește alte funcții care contribuie la eficientizarea activității participanților la ea. Finanțarea unor așa tipuri de activități este efectuată de obicei din contul membrilor organizației – organele fiscale regionale. Peste aproape două sute de ani, sistemul de impunere al SUA, perfecționându-se, a luat un caracter ramural. Deci, impozitele servesc ca o formă de venituri bugetare, fiind și instrument al politicii economice care poate încuraja dezvoltarea economică și, totodată, descuraja anumite activități. Impozitele care formează cele mai mari și stabile încasări se varsă în bugetul federal. Acesta include aproximativ 70% de venituri și cheltuieli ale statului federal [3, p. 56].

Politica impozitară a SUA e planificată pentru atragerea capitalului propriu. Noua structură a facilităților fiscale poate fi privită ca o formă de renaștere a activității de întreprinzător. În veniturile federale persistă impozitele indirecte. Veniturile statelor și ale organelor locale de conducere se formează, în special, din contul impozitelor indirecte și al impozitării averii. În structura veniturilor bugetului federal al SUA cea mai mare parte (circa 40%) o ocupă impozitul pe venit al persoanelor fizice. Un rol major joacă reținerea pentru asigurarea socială (aproximativ o treime din veniturile federale) [3, p. 62]. Impozitele pe veniturile corporațiilor ocupă locul trei, cealaltă parte a încasărilor se referă la perceperea de accize, mijloacele împrumutate, impozitul pe avere și taxele de stat. Impozitul este perceput la o scară progresivă. Este format un sistem de impunere fie pe familie, fie separat, fiecare membru întocmind declarația fiscală individuală. Cotizațiile pentru asigurarea socială, constituie a doua categorie de venituri ale bugetului federal, care se achită atât de lucrători, cât și de angajator.

Impozitul pe veniturile corporațiilor ocupă locul III în veniturile bugetului. Acest impozit se încasează și în bugetele statelor, iar cota acestuia diferă de la stat la stat. În cazuri speciale corpo-

rațiile plătesc impozitul pe venit. Acest impozit constituie o parte a mecanismului antimonopol de reglare a economiei SUA. Accizele federale au o însemnătate limitată și ocupă un loc modest în veniturile bugetului fiscal. Accizele federale sunt stabilite pe mărfuri ca: băuturi alcoolice, tutun, serviciile de drum și de transport pe cale aeriană. Este introdus accizul în mărime de 10% pe automobile luxoase, blănuri și avioane proprii [3, p. 71].

Impozitele pe avere au ca obiect moștenirea sau donațiile. Acest impozit este o sursă importantă de venit în bugetul statului. Spre exemplu, în orașul New York acest impozit asigură 40% din veniturile proprii ale bugetului [3, p. 85]. Proprietatea ce servește la desfășurarea activității comerciale este impozitată la o cotă diferită. Astfel, proprietarul apartamentului plătește mai puțin decât cel care dă în arendă o cotă sau proprietarii unor mijloace fixe de producție. Avera personală, utilizată în folosință personală nu se impozitează. Impozitele locale joacă în SUA un rol independent și constituie un factor important de stabilitate financiară locală. Chiar și capitala SUA, orașul Washington, poate acoperi numai 80% din cheltuielile sale. Celelalte cheltuieli sunt compensate prin subsidii federale. În New York subsidiile compensează o treime din bugetul orașului. Astfel, subsidiile, subvențiile și donațiile guvernului federal pot să influențeze activ viața social – economică a orașelor [3, p. 107].

Sistemul fiscal din Japonia. În Japonia, distribuirea funcțiilor fiscale poartă un caracter deosebit, ca rezultat al autonomiei parțiale a organelor locale de autoconducere. Conform Constituției țării și Legii cu privire la autoconducerea locală, autoritățile locale au primit dreptul de a stabili și de a scoate unele impozite și taxe pe teritoriul său. Reieșind din aceasta, în anul 1950 a fost aprobată Legea cu privire la impozitarea locală, care a determinat condițiile generale și ordinea de gestionare și administrare a acestor impozite și taxe, precum și regulile aplicării acestora pentru fiecare tip de unitate municipală. În Japonia administrarea fiscală este efectuată în cadrul unui sistem unic, în fruntea căruia se află un organ semiautonom – Agenția Fiscală Națională, care se supune Ministerului de Finanțe. În mare parte, structura organelor fiscale este determinată de dezvoltarea istorică, tradițiile și prioritățile de administrare a impozitelor alese de fiecare țară în parte [1, p. 95].

În Japonia mai mult de 64% din toate intrările fiscale se formează din contul impozitelor de stat, celelalte constituind impozitele locale. O parte considerabilă de mijloace fiscale se redistribuie prin intermediul bugetului de stat prin defalcări de la impozitele de stat în bugetele locale. În țară sunt stabilite 47 de preturi, 3045 de orașe, sate, raioane, fiecare din ele având un buget al său independent. Repartizarea impozitelor reflectă, totodată, și modul de colectare a lor: aproximativ 2/3 din resursele financiare se folosesc pentru cheltuielile locale, iar restul mijloacelor sunt orientate spre îndeplinirea funcțiilor de stat [1, p. 107]. Partea de venit a bugetului țării și a prețurilor se constituie nu numai din impozite. În Japonia, în comparație cu alte țări, cota intrărilor nefiscale este considerabilă. Astfel, în bugetul de stat impozitele reprezintă 85 %, iar mijloacele nefiscale – 15%; organelor locale de conducere le revin până la ¼ din intrările nefiscale. Veniturile nefiscale includ plățile: pentru arendă, de la vânzarea terenurilor și a altor imobile municipale, de la vânzarea obligațiilor, veniturile din loterii, amenzile, împrumuturile. În articolele fiscale pe venituri se include, de asemenea, soldul de anul trecut [2, p. 115].

Sistemul fiscal din Japonia se caracterizează printr-un număr considerabil de impozite. Fiecare organ de conducere locală are dreptul de a-l percepe. Dar toate impozitele țării sunt stabilite prin acte legislative. Fiecare tip de impozit de stat este reglementat de către stat. Legea cu privire la impozitele locale determină tipurile și cotele-limită ale impozitelor, cota maximă și mecanismele de bază fiind determinate de Parlament. În țară acționează aproximativ 25 tipuri de impozite de stat și 30 locale. Ele pot fi clasificate în trei grupe mari:

- impozitele directe pe veniturile persoanelor fizice și juridice;
- impozitele directe pe avere;
- impozitele pe consum.

Baza bugetului o constituie impozitele directe, care sunt cele mai preferabile.

Cel mai mare venit bugetar îl constituie impozitul pe venit perceput de la persoanele fizice și juridice. El depășește 56% din totalul intrărilor fiscale. Trebuie de remarcat faptul că pentru persoanele fizice este stabilit un minim neimpozabil, care se referă și la situația familială a contribuabilului. Mijloacele cheltuite pentru medicamente se scutesc de impozit. Alte facilități le au familiile cu mulți copii. De la persoanele cu venituri medii nu se impozitează circa 30% din venit [2, p. 106].

Persoanele fizice și juridice plătesc 1,4% din prețul averii. Reevaluarea se efectuează o dată la trei ani. În volumul impozitării se include: toată averea imobiliară, pământul, hârtiile de valoare, procentele pe depozitele bancare. Impozitele se plătesc, de asemenea la vânzarea sau cumpărarea averii.

Printre impozitele pe consum rolul principal îl joacă impozitul pe vânzări, a cărui cotă constituie 3%. În prezent, cota lui a fost majorată până la 5%. Completează considerabil bugetul impozitul pe automobilele aflate în posesia persoanelor fizice, accizele pe băuturile alcoolice, pe produsele de tutun, petrol, gaz, benzină, impozitul pe dezvoltarea surselor de energie electrică, accizele pentru servicii. La această grupă se referă, de asemenea, și taxele vamale. Uneori impozitul apare ca rezultat al depășirii unei anumite sume pentru care se prestează serviciul. De exemplu, prânzul într-un restaurant nu se impozitează dacă prețul lui nu este mai mare de 7,5 mii de lei, în caz contrar el se impozitează cu 3% [2, p. 95]. Politica fiscală a Japoniei presupune consolidarea finanțelor organelor locale de conducere: ale preturilor, orașelor, satelor etc. Propriile încasări fiscale asigură în ultimii ani 40% ale părții de venituri din bugetul local. Impozitele locale nu domină deloc în bugetele locale, constituind mai puțin de jumătate din partea de venituri a acestora. Prin aceasta se deosebește sistemul fiscal japonez de cel nord-american, unde impozitele locale în multe cazuri depășesc 2/3 din bugetul municipiului. Un rol important, deși mai mic decât în țările europene, îl joacă defalcările din impozitele de stat.

În concluzie se poate de menționat că orice țară, care vrea să fie competitivă într-o eră antreprenorială, trebuie să-și construiască un sistem de impozite de tipul celui japonez care încurajează formarea capitalului propriu, ca ulterior să fie reinvestit în dezvoltarea economiei.

BIBLIOGRAFIE

1. Armeanic A. Fiscalitatea în state contemporane. Editura CE USM, 2003, 145p.
2. Brezeanu P. Fiscalitate: concept, metode, practice, Editura Economică, București, 1999, 150 p.
3. Nicolaescu E. Fiscalitate comparată, Editura Pro Universitaria, București, 2012, 180 p.
4. Todor S., Domiter F. (coautori). Gradul de conformitate voluntară a contribuabililor și factorii de influență, Contabilitatea, expertiza și auditul financiar, nr. 3, anul 2017.

SPECIFICUL EVALUĂRII PERFORMANTELOR PROFESIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN REPUBLICA MOLDOVA

SPECIFICS OF THE ASSESSMENT OF THE PROFESSIONAL PERFORMANCE OF CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Anastasia SILION,
masterandă, Academia de Administrare Publică,
specialist relații internaționale,
IP „Serviciul național unic pentru apelurile de urgență 112”*

SUMMARY

This article aims to analyze the specifics of professional evaluation of employees, as well as the evaluation of professional performance of civil servants in the Republic of Moldova. Thus, both the objectives and the factors that influence employee performance are presented. The role of the emotional factor in achieving performance at work was also highlighted. In this respect, the tight relationship between motivation and job satisfaction with job performance, which is directly proportional, is demonstrated.

Keywords: *professional development, performance, management, civil servant, motivation.*

Actualmente, demersurile companiilor în direcția creșterii competitivității și productivității scot în evidență tot mai mult necesitatea dezvoltării profesionale a personalului. Provocările și schimbările generate de actualul context socio-economic impun companiilor ideea valorizării resurselor umane. Instruirea profesională a angajaților constituie un instrument actual de valorificare a potențialului acestora, prin formare profesională organizată pe niveluri de pregătire, pe funcții, în funcție de nevoile angajaților, companiei. Instituirea unui centru de instruire în cadrul companiei ar trebui considerată o investiție în dezvoltarea personalului, în particular, și a companiei – la general.

Evaluarea performanțelor este o practică prin care echipa managerială dintr-o organizație realizează cu regularitate (anual sau bianual) o apreciere a muncii depuse anterior de subordonați. O asemenea apreciere poate fi definită „ca o trecere sistematică în revistă a performanței unui individ pe postul sau de muncă și care este folosită pentru a evalua eficiența muncii sale” [10 p. 193] sau „ca un proces prin care se decide cât de bine este efectuată o activitate de muncă de către angajații unei companii” [11, p. 12].

Un aspect important al managementului resurselor umane îl constituie sistemul de management al performanței aplicat în cadrul autorității publice, inclusiv sistemul de evaluare a performanței organizaționale, deoarece prin evaluare putem înțelege mai bine cum au fost obținute rezultatele individuale, la nivel de subdiviziune și autoritate publică, care au fost barierele și care este modalitatea optimă de depășire ale acestora. Unul din rolurile fiecărui conducător de subdiviziune sau autoritate publică constă în asigurarea unui management eficient al personalului din subordine pentru a atinge rezultate optime la toate nivelurile (individ, subdiviziune, autoritate publică). Astfel, conducătorul de subdiviziune/autoritate publică, în vederea asigurării și menținerii unei performanțe sporite a personalului, aplică tehnici și instrumente manageriale pentru a menține un climat motivațional pozitiv de muncă și de dezvoltare profesională continuă.

În continuare articolul va fi organizat după cum urmează. În secțiunea a doua va fi prezentată o revizuire a literaturii de specialitate privind factorii ce influențează performanța profesională. A treia secțiune a documentului va fi dedicată analizei mecanismelor de evaluare a performanțelor în administrația publică. Tendințe și provocări privind evaluarea performanțelor și promovarea funcționarilor publici din Republica Moldova vor fi prezentate în secțiunea a patra. În cele din urmă, concluziile vor fi expuse în secțiunea cinci.

Obiectivul de bază al studiului constă în cercetarea factorilor care influențează performanța, precum și analiza cadrului legal privind evaluarea performanțelor funcționarilor publici din Republica Moldova.

Nu și în ultimul rând vom atrage atenția asupra factorilor care influențează performanța. Cu toate că tot mai mulți autori acceptă că buna funcționare și performanță a unei organizații sunt strâns legate de motivația și satisfacția angajaților, nu există un acord deplin în ce privește relația dintre cele două concepte. Acest fapt se datorează complexității fenomenelor respective și uneori naturii lor asemănătoare.

Totuși, din punct de vedere istoric, s-au structurat trei modalități de abordare a acestei problematici [12 p. 362]:

Motivația și satisfacția sunt două fenomene de sine stătătoare. Gellerman S. W. [8, p. 223] realizează distincția dintre cele două concepte. În accepțiunea acestuia, motivația reprezintă influența ce îl determină pe individ să acționeze conștient într-o formă particulară, altfel decât dacă această influență nu ar fi existat, iar satisfacția se referă la evenimentele ce dau naștere unui sentiment subiectiv de plăcere, sentiment ce poate fi exprimat sau descris de individ, dar nu poate fi observat din exterior. Același eveniment extern poate avea două categorii de efecte: produce doar plăcere – satisfacție, nemodificând comportamentul sau motivează – modificând comportamentul.

Relația dintre motivație și satisfacție este percepută în mod unilateral. Wolf M. [7 p. 89] consideră motivația o forță, un impuls direcționat spre obținerea unei stări finale de satisfacție. În accepțiunea autorului, doar motivația influențează satisfacția. Individul urmărește contactul stimulilor favorabili, plăcuți, maximizându-și satisfacția, evitând stimulii negativi, respectiv insatisfacția.

Între motivație și satisfacție există o relație de interinfluențare. Din această perspectivă, se susține că satisfacția determină indirect motivația prin intermediul valenței sau atracției recom-penselor acordate.

Mecanisme de evaluare a performanțelor în administrația publică. Performanța reprezintă gradul de îndeplinire a sarcinilor care definesc postul ocupat de funcționarul public și se referă la contribuția pe care o aduce funcționarul public la îndeplinirea obiectivelor autorității publice. Performanța individuală este corelată direct cu performanța de grup (a subdiviziunii) și performanța organizațională, de aceea este important ca să fie asigurată o performanță individuală optimă. Performanța poate fi definită atât prin rezultate concrete, măsurabile, cât și prin abilități profesionale și comportament organizațional.

În accepțiunea modernă, evaluarea performanțelor devine o parte componentă a sistemului managementului performanței. În opinia lui M. Armstrong, managementul performanței poate fi definit ca „un proces sistematic de îmbunătățire a performanței organizaționale prin dezvoltarea performanței indivizilor și echipelor” [5, p. 24]. De asemenea, managementul performanței este un instrument important pentru organizațiile performante și reprezintă una dintre cele mai importante responsabilități ale unui manager. O implementare corectă a unui sistem de management al performanței, centrat pe nevoia și cultura organizațională a organizației, poate aduce un profit important acesteia, managerilor și angajaților. Sistemele de management al performanței implică decizii privind aspectele legate de remunerație, promovare, dezvoltare și restructurare. Trebuie ținut cont de faptul că nu exista o rețetă, un sistem, un set de obiective aplicabile tuturor organizațiilor. Pentru a dezvolta un sistem de management al performanței trebuie să începem cu stabilirea unor obiective, pornind de la nevoile specifice ale organizației, cultura organizațională și integrarea celorlalte funcții ale managementului resurselor umane. Scopul principal este stabilirea unei culturi a înaltei performanțe în care indivizii și echipele să fie responsabile de îmbunătățirea continuă a proceselor pe baza abilităților și contribuțiilor lor, într-un cadru de leadership eficient.

Tendințe și provocări privind evaluarea performanțelor și promovarea funcționarilor publici din Republica Moldova. Republica Moldova se află într-un proces de schimbare care vizează diverse domenii de activitate. Aceste transformări majore impun reevaluarea rolului autorităților administrației publice în raport cu societatea din perspectiva implementării valorilor și principiilor spațiului administrativ european.

În scopul executării prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [2], Guvernul Republicii Moldova a aprobat Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. De asemenea, trebuie de menționat că la ora actuală, în Republica Moldova, fenomenul de evaluare a funcționarului public se desfășoară anual, în cadrul căruia sunt evaluate performanțele, abilitățile profesionale și caracteristicile comportamentale manifestate în perioada 1 ianuarie – 31 decembrie a fiecărui an,

numită perioadă evaluată [9]. Conform definiției date în regulament, evaluarea anuală a performanțelor profesionale reprezintă procedura de personal prin care se determină nivelul de îndeplinire a obiectivelor individuale de activitate și nivelul de manifestare a abilităților profesionale și a caracteristicilor comportamentale de către funcționarul public, în vederea aprecierii rezultatelor obținute și identificării necesităților de dezvoltare profesională. Reiesind din prevederile Regulamentului, evaluarea se realizează în conformitate cu următoarele principii de bază [1]:

- obiectivitate – factorii implicați în procesul de evaluare trebuie să ia decizii, în mod imparțial, în baza argumentelor și faptelor concrete, astfel încât să redea cât se poate de exact atât meritele, performanțele, precum și deficiențele și nerealizările din activitatea celui evaluat;

- cooperare și comunicare continuă – asigurarea unui mediu cooperant și menținerea unor relații de comunicare deschisă și permanentă între toți factorii implicați în procesul de evaluare;
- respectare a demnității – asigurarea unui mediu în care este respectată demnitatea fiecărui funcționar public și a unui climat liber de orice manifestare și formă de hărțuire, exploatare, umilire, dispreț, amenințare sau intimidare.

Procedura evaluării activității funcționarului public urmărește următoarele obiective [6, p. 185]:

- funcția de selectare: evaluarea are scopul de a identifica aptitudinile profesionale ale funcționarului; identificarea necesităților de formare: evaluarea performanțelor scoate la iveală lacunele;

- mărirea motivării: evaluarea trebuie să aibă o funcție de orientare și de comunicare. Adică, ea trebuie să amelioreze relațiile profesionale și cooperarea dintre funcționar și superiorul său ierarhic prin intermediul unei comunicări deschise (convorbire de evaluare și convorbire individuală);

- măsurarea performanțelor și adoptarea deciziilor de selectare: evaluarea permite de a identifica punctele puternice și cele slabe ale evaluatului (pentru o eventuală modificare, delegare, mutație sau, în cazuri foarte rare, concediere); funcția de promovare: rezultatele evaluării sunt importante pentru cariera funcționarului atât în plan administrativ, precum și financiar.

În conformitate cu art. 34 alin 2 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008 [3], obiectivele pentru fiecare funcționar public se stabilesc anual de către conducătorul autorității publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public și vor corespunde următoarelor cerințe: să fie specifice activităților ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică; să fie măsurabile – să aibă o formă concretă de realizare; să reflecte termenele de realizare; să fie realiste – să poată fi aduse la îndeplinire în termenele de realizare prevăzute și cu resursele alocate; să fie flexibile – să poată fi revizuite în funcție de modificările intervenite în prioritățile autorității publice.

De altfel, nu putem trece cu vederea faptul că evaluarea performanțelor profesionale se aplică fiecărui funcționar public, cu particularitățile prevăzute în Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [2] și anume: în cazul funcționarilor publici de conducere de nivel superior – aici se au în vedere conducătorul și adjunctul conducătorului aparatului autorității publice (Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Procuratura Generală, Curtea de Conturi, Centrul Național Anticorupție, Oficiul Avocatului Poporului).

În cazul persoanelor de mai sus, evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici de conducere de nivel superior se efectuează de către comisiile de evaluare instituite de conducătorii autorităților publice respective. Persoana care exercită funcție de demnitate publică sau, după caz, funcționarul public de conducere de nivel superior ierarhic funcționarului public de conducere de nivel superior va întocmi un raport de evaluare, iar funcționarul public de conducere de nivel superior evaluat va întocmi un raport de activitate pentru perioada respectivă.

În cazul funcționarilor publici de conducere și de execuție – categoria funcționarilor publici de conducere include persoanele numite, în condițiile prezentei legi, în una din următoarele funcții publice de conducere: conducător și adjunct al conducătorului organului din subordinea ministerelor și altor autorități administrative; conducător și adjunct al conducătorului subdiviziunii interioare a autorității publice; conducător și adjunct al conducătorului serviciului descentrat al autorității publice; conducător și adjunct al conducătorului serviciului descentralizat, organizat în unitatea administrativ-teritorială și în unitatea teritorială autonomă cu statut special; secretar al consiliului satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului), raionului și secretar al preturii etc. [4]. Iar categoria funcționarilor publici de execuție include persoanele numite în alte funcții publice decât cele de conducere de nivel superior. În acest caz, procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici de conducere și de execuție se realizează în două etape: completarea fișei de evaluare; interviul.

Concluzii. Cercetările arată că relația performanță – satisfacție variază în funcție de condițiile particulare ale organizației și specificul fiecărui post de muncă. În principiu relația motivație - satisfacție este legată de tehnicile de stimulare a angajaților și de modul de organizare a activității de muncă. Se recomandă găsirea unor noi metode de stimulare care să conducă la creșterea simultană a satisfacției și performanței angajaților. Starea actuală în ansamblu a sistemului de motivare din cadrul instituțiilor publice denotă conștientizarea insuficientă a faptului că instituțiile publice se află în competiție cu sectorul privat în identificarea și menținerea unui personal calificat, astfel că și importanța atribuită motivării funcționarilor publici este destul de ne semnificativă, reducându-se de cele mai multe ori la abordarea motivării prin salarizare și a drepturilor materiale în general. Aplicarea frecventă și consecutivă a formelor de motivare non-financiare și anume: promovarea în carieră pe verticală și pe orizontală, oferirea posibilităților de instruire, oferirea posibilităților pentru schimbul de experiență. Acestea ar contribui în mod direct la valorificarea potențialului profesional al fiecărui angajat.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, nr. 108 din 12.02.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42/126. Data intrării în vigoare 17.02.2014.
2. Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232. Data intrării în vigoare 31.12.2009.
3. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 98 din 28.05.2010. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-118/359. Data intrării în vigoare 09.07.2010.
4. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 268 din 29.11.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 27-30/98. Data intrării în vigoare 08.02.2013
5. Loghinescu, M., Conceptul de management al performanței. Univers Pedagogic, Nr. 4 (52), 2016, p. 23-25.
6. Țepordei, A. Interdependența dintre organizarea, evaluarea și eficiența procesului de perfecționare a personalului din administrația publică. Administrarea publică, 2004, nr. 1-2, p. 185.
7. Wolf, M. G. Nedd gratification theory: A theoretical reformulation of job satisfaction/dissatisfaction and job motivation. Journal of Applied Psychology, 54 (1, Pt.1), p. 87-94.
8. Gellerman, S. W. Les motivations, clés d'une gestion efficace. Paris, Dunod, p. 223.
9. Cancelaria de Stat. Ghid metodic privind Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Chișinău, Direcția politică de cadre, 2010.
10. Iosif Gh., Managementul resurselor umane, Psihologia personalului. București, Ed. Victor, 2001, 224 p.
11. Pitariu, H. D., Managementul resurselor umane. Ed: All Beck, 2000, 322 p.
12. Zlate, M., Psihologia muncii-relatii interumane. București: Editura Didactica si Pedagogica, 1981, 362 p.

SPECIFICUL RELAȚIILOR CE INTERVIN LA NIVELUL SISTEMULUI ORGANIZATORIC ÎN INSTITUȚIILE MEDICALE

THE SPECIFICITY OF THE RELATIONSHIPS THAT INTERVENE AT THE LEVEL OF THE ORGANIZATIONAL SYSTEM IN MEDICAL INSTITUTIONS

*Lidia COJOCARU,
masterandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article describes the relationships that occur in the organizational system in medical institutions. These relations that intervene at the level of the organizational system represent the relations between the other organizational subdivisions established by official regulations within the medical institutions.

Keywords: *organizational system, functional organizational relations, medical institutions.*

Relațiile care intervin la nivelul sistemului organizatoric la momentul actual în instituțiile medicale, reprezintă raporturile dintre celelalte subdiviziuni organizatorice instituite prin reglementări oficiale. În funcție de caracteristicile lor, de natura și modul de manifestare a competențelor și responsabilităților, relațiile organizatorice din cadrul instituțiilor medicale se pot împărți în 3 categorii [2, p. 45]:

I. Relații de autoritate - se instituie ca rezultat al diferitelor acte și norme elaborate de managementul firmei - regulamente de organizare și funcționare, decizii scrise, care condiționează în mod decisiv buna desfășurare a activităților și a căror exercitare este obligatorie. Majoritatea specialiștilor consideră că există 3 tipuri de relații de autoritate:

Relații ierarhice - prin care se stabilesc raporturile nemijlocite de subordonare dintre titularii posturilor manageriale și cei ai posturilor de execuție sau manageriale situate pe un nivel ierarhic inferior, asigurându-se unitatea de acțiune a firmei. În virtutea lor, firma poate fi reprezentată sub forma unei piramide, în vârful căreia se află AGA, iar la bază, posturile de execuție [2, p. 62].

În procesul activității instituțiilor medico-sanitare, la fel ca și în alte domenii al economiei, apar raporturi între două subiecte principale: salariații (angajații instituțiilor medico-sanitare - medicii, asistenți medicali, personalul administrativ, personalul auxiliar etc.) care reprezintă persoana fizică, care prestează o muncă conform unei anumite specialități, calificări, sau într-o anumită funcție, în schimbul unui salariu, în baza contractului individual de muncă și angajatorii (conducătorii instituțiilor medico-sanitare), care sunt persoane juridice sau persoane fizice, care angajează salariați în baza de contract individual de muncă încheiat conform prevederilor Codului muncii. În procesul raporturilor de muncă dintre angajator și salariat apar un șir de obligațiuni și drepturi, care necesită o reglementare juridică bine chibzuită, sinalagmatică, corectă, oneroasă, impertinentă și comutativă, care ar satisface ambii subiecți participanți la acest proces [1, p. 32].

Astfel, raporturile de muncă prevăd angajarea personalului, încheierea CIM, respectarea regulamentului intern al instituției, respectarea timpului de muncă și timpului de odihnă, salarizarea, motivarea financiară (plățile de stimulare), garanțiile și compensațiile acordate de către angajator, formarea profesională (dezvoltarea profesională continuă), alte activități caracteristice raporturilor de muncă. Aceste activități, după cum a fost menționat în capitolele anterioare, sunt efectuate de către conducerea și SRU a instituțiilor medico-sanitare [4].

Lucrătorilor medicali, de altfel ca și altor angajați, le este garantat dreptul la protecția muncii și sănătății în cadrul raporturilor de muncă. Aceste drepturi sunt stipulate în legea fundamentală a statului - Constituția Republicii Moldova, iar raporturile de muncă sunt reglementate în Codul muncii, care este unul din documentele de bază în activitatea serviciului resurse umane a institu-

țiilor medico-sanitare Codul muncii reglementează totalitatea raporturilor individuale și colective de muncă, controlul aplicării reglementărilor din domeniul raporturilor de muncă, jurisdicția muncii, precum și alte raporturi legate nemijlocit de raporturile de muncă. Acest document se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi organice și prin alte acte normative.

II. Relații funcționale - se stabilesc între 3 compartimente de muncă, dintre care unul are asupra celuilalt autoritate funcțională, concretizată prin transmiterea de regulamente, indicații, proceduri, prescripții din domeniul său de specialitate.

De exemplu, conform prevederilor Legii cu privire la exercitarea profesiei de medic nr. 264-XVI din 27.10.2005, sunt stabilite următoarele relații funcționale a medicilor [4]:

Raportul medic - pacient. Raportul medic - pacient se întemeiază pe respect și încredere reciprocă, pe dreptul la opțiune al pacientului, exercitat conform legislației în vigoare. Medicul este obligat să informeze pacientul sau reprezentanții lui legali asupra unor eventuale riscuri ce comportă intervenția medicală, precum și un eventual refuz de intervenție medicală. Medicul este în drept să refuze efectuarea intervenției medicale (cu excepția situațiilor de urgență), readresând pacientul unui alt medic, în următoarele cazuri excepționale [3, p. 45]:

a) în lipsa unei competențe profesionale în domeniu sau a posibilităților tehnico-medicale necesare efectuării intervenției medicale;

b) în cazul unor contradicții între efectuarea intervenției medicale și principiile etico-morale ale medicului;

c) în cazul imposibilității creării unui contact terapeutic cu pacientul.

Orice intervenție medicală poate fi efectuată cu acordul pacientului, cu excepția situațiilor când starea lui fizică și psihică nu-i permite să ia o decizie conștientă sau în alte situații stabilite de legislație.

Raportul medic - medic. Raporturile dintre medici se întemeiază pe corectitudine, colaborare, respect reciproc, solidaritate de breaslă. Pot fi supuse criticii numai acțiunile profesionale și comportamentul deontologic. Medicul nu poate împiedica pacientul în alegerea unui alt medic curant. Reputația profesională a medicului se întemeiază pe rezultatele activității sale. Medicul este obligat să aibă o atitudine respectuoasă față de personalul medical mediu și inferior [3, p. 85].

Raportul medic - farmacist. Raporturile dintre medic și farmacist se desfășoară în spirit de colaborare, în limitele competențelor specifice stabilite. Raporturile dintre medic și farmacist nu sunt raporturi de subordonare [3, p. 90].

III. Relații de stat major - se instituie atunci când unor persoane sau grupuri li se delegă de către managementul unității sarcina soluționării de probleme care afectează obiectivele unuia sau mai multor compartimente.

Nu putem să nu abordăm relațiile care intervin la nivelul sistemului organizatoric medical cu privire la mobilizarea, repartizarea și utilizarea fondurilor financiare.

Relațiile financiare, grupate de mecanismul financiar, se exprimă printr-un ansamblu de relații monetare, apărute în procesul formării și utilizării fondurilor de mijloace bănești, fiind destinate concret - pentru ocrotirea sănătății. Multitudinea tipurilor de relații financiare, mediate în mecanismul financiar al sistemului de ocrotire a sănătății, este condiționată de mulțimea subiectelor de gestiune sub forma unor instituții medico-sanitare și companii de asigurări medicale, de participarea instituțiilor financiare specifice (fonduri extrabugetare, sistemul de trezorerie, organizațiile de asigurări), de complicarea relațiilor economice dintre ele, de o participare activă a statului prin intermediul organelor sale de reglementare a proceselor economice și sociale, ce se petrec în sfera ocrotirii sănătății populației [6].

Asupra mecanismului financiar a sistemului de ocrotire a sănătății influențează o serie de factori. Printre aceștia numărul subiecților, care participă la organizarea, acordarea și satisfacerea necesităților de servicii medicale. În componența lor sunt incluse autoritatea publică, elementele organizaționale ale sistemului sănătății publice, instituțiile medicale cu diferite domenii de activitate și forme de proprietate, companiile de asigurare, care efectuează finanțarea, cetățenii care necesită serviciul medical și altele [5].

Astfel, relațiile în sistemul de ocrotire a sănătății se realizează preponderent sub formă bănească (impozite, prime de asigurare, compensații) în calitate de relații de distribuție și redistribuire. Sistemul de relații în ocrotirea sănătății sunt bazate pe fluxurile resurselor financiare utilizate în cadrul mecanismelor financiare specializate.

În concluzie se poate de menționat, că relațiile ce apar la nivelul sistemului organizatoric în cadrul instituțiilor medicale sunt destul de complexe și interdependente una de alta. Managerii instituțiilor medicale singuri trebuie să determine metodele ce organizare și conducere a instituțiilor reieșind din cunoștințele care le posedă și experiența sa.

BIBLIOGRAFIE

1. Burduș E., Căprărescu Gh. Fundamentele managementului organizației. București, Editura Economică, 2009, 180p.
2. Burduș E., Popa I. Fundamentele managementului organizației. Ediția a III-a, București: ProUniversitaria, 2013, 165p.
3. Dalotă D. Management general. Ediția a IV-a revizuită, București, ProUniversitaria, 2009, 105p.
4. Legea nr. 264-XVI din 27.10.2005 cu privire la exercitarea profesiei de medic. MO nr.172-175, din 23.XII. 2005 .
5. Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2018 nr. 280 din 15.12.2017. MO nr. 464-470/804 din 29.12.2017.
6. Legea ocrotirii sănătății nr. 411-XIII din 28.03.95. MO nr. 34/373 din 22.06.1995.
7. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 175 din 21.07.2017. MO nr. 301-315/535 din 18.08.2017.

EXPERIENȚA ȚĂRILOR UNIUNII EUROPENE ÎN MOTIVAREA FUNCTIONARILOR PUBLICI

EXPERIENCE OF EUROPEAN UNION COUNTRIES IN MOTIVATING CIVIL SERVANTS

*Elena MANOLE,
masterandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article sets out the practice of European Union countries in motivating civil servants. Motivation is crucial in the success, seen not only at the level of the public institution, but also at the level of each subdivision. It is also the reason why employee motivation is identified as one of the most important areas of responsibility of a manager.

Keywords: *motivation, financial motivation, non-financial motivation, civil servants, public service, etc.*

Serviciul public, în accepțiunea lui organizațională, este format din totalitatea funcționarilor publici. În anumite state, divizarea în diferite categorii de personal și statute este caracteristica esențială pentru organizarea serviciului public. De exemplu, în Germania, atât la nivel guvernamental (federal) cât și local, există trei categorii de personal, fiecare cu statutul propriu: funcționarii publici profesioniști (beamte), personal contractual (angestellte) și muncitori (arbeiter). Funcționarii publici profesioniști reprezintă o minoritate în personalul bugetar. Un regim similar există în Austria și Luxemburg [1,p.65].

În Danemarca există trei categorii de personal bugetar: funcționarii publici, angajații în temeiul unui contract colectiv și angajații cu contract individual de muncă, specific pentru anumite funcții manageriale înalte. Un caz special în organizarea funcției publice este Franța, respectiv în trei categorii: funcționarii publici de stat, funcționarii publici teritoriali și funcționarii publici din sectorul sanitar, fiecare din aceste categorii împărțindu-se în mai multe corpuri [1,p.98].

În Belgia există o singură distincție, cea între serviciul public organizat la nivel guvernamental și cel realizat la nivel regional sau local.

În Suedia funcționarii publici se diferențiază în funcție de nivelul la care își desfășoară activitatea: în administrația centrală, la nivel de district și la nivel local, iar în Finlanda se face la nivel central și local.

În Marea Britanie, serviciul public se limitează la personalul ministerelor și agențiilor [1,p.134].

Dezvoltarea carierei presupune mobilitatea orizontală, promovarea verticală și avansarea în grilă de salarizare. În unele țări, mobilitatea orizontală (orice tip de schimbare a locului de muncă - delegare, detașare, transfer) dintr-un sector al serviciului public într-un alt sector al serviciului public, este posibilă, dar foarte greu de realizat.

În Olanda și Suedia, mobilitatea între diverse sectoare ale serviciului public nu este posibilă. Orice persoană, indiferent dacă ocupă sau nu un post în sectorul public, trebuie să candideze pentru postul de care este interesată.

În Belgia, Danemarca, Germania, Portugalia și Marea Britanie, transferul pe un alt post este posibil la cererea funcționarului public, dar nu garantat. Transferul fără acordul funcționarului public este posibil la cererea funcționarului public, dar nu garantat. Transferul fără acordul funcționarului public este posibil în Belgia. În Danemarca, funcționarii publici au dreptul să ceară eliberarea din funcție în locul transferului, dacă postul ocupat nu mai există.

În Grecia, Irlanda, Italia și Luxemburg transferurile dintre autoritățile publice sau în cadrul acestora, pe o funcție de același nivel, sunt cele mai des întâlnite, dar au un caracter temporar [1. p. 145].

Irlanda are un program special de promovare a mobilității orizontale pentru funcțiile manageriale de nivel mijlociu. În Franța, un funcționar public își urmează cariera, de regulă în cadrul unui corp (eșalon), dar pentru ocuparea posturilor înalte este posibilă mobilitatea orizontală.

Transferul este posibil numai atunci când pentru noua funcție publică sunt prevăzute condiții de studii și abilități similare. Începând cu 1995, când a fost aprobată reforma salarială, Austria a promovat mobilitatea orizontală prin modificări legislative. În Finlanda nu există o metodologie specifică pentru transferul funcționarilor publici [4, p.96].

Promovarea și avansarea în grila de salarizare presupun o mobilitate pe verticală a funcționarilor publici, o dezvoltare a carierei profesionale, respectiv, a carierei financiare. Procedura, condițiile care trebuie îndeplinite, frecvența promovării în ierarhie sau/și a avansării în grila de salarizare diferă de la o țară la alta, mai ales, în funcție de sistemul în care este organizat serviciul public: sistem carieră, sistem post, sistem mixt, tradițiile administrative ale statului respectiv, atractivitatea funcției publice etc. În țările, în care serviciul public este organizat pe sistemul de carieră, sunt folosite ca metode de dezvoltare a carierei: avansarea de la un grad de salarizare la altul și promovarea la nivelul superior, ori o combinație a acestor două metode principale. În țările, în care serviciul public este organizat în sistem post, nu putem vorbi despre o anumită carieră în funcția publică, deoarece posturile se ocupa prin concurs, ca urmare a competiției deschise.

Danemarca, Finlanda, Olanda și Suedia, țări în care serviciul public este organizat în sistemul post, nu mai folosesc promovarea internă și/sau avansarea automată în grila de salarizare. Avansările și promovările depind de negocierile și înțelegerile la nivel individual. În Austria, Belgia, Franța, Germania, Grecia, Luxemburg, Portugalia și Spania, dezvoltarea carierei are la bază principiul vechimii, ceea ce presupune o promovare sau o avansare automată după o anumită perioadă de timp petrecută în serviciul public sau asimilată acesteia [3, p.95].

În Belgia, în unele cazuri, funcționarii publici trebuie să susțină anumite examinări specifice. În Grecia, în fiecare an, în luna aprilie, se publică o listă a funcționarilor publici, care cuprinde abilitățile, studiile și specializările, vârsta, vechimea în serviciul public și gradul de salarizare. Pe baza acestor criterii pot fi individualizați funcționarii publici care îndeplinesc condițiile de promovare. Consiliul serviciului (Conseil de Service), atunci când decide promovarea, are în vedere și vechimea în funcția publică și nivelul performanței individuale (considerat un factor deosebit de important). În Luxemburg și Germania avansarea în grila de salarizare se face automat după expirarea unei anumite perioade petrecută în serviciul public, dar pentru unele posturi este necesară absolvirea unor cursuri speciale de instruire și/sau promovarea unor examinări.

În Portugalia, promovarea este posibilă doar dacă funcționarul public a desfășurat o activitate în funcția publică timp de trei ani consecutivi, a obținut la evaluarea performanțelor profesionale individuale, cel puțin, calificativul „foarte bun” sau a desfășurat o activitate de minim 5 ani și a obținut calificativul „bun”. În Italia, funcționarii publici pot fi promovați numai prin concurs. Concursul se organizează o dată la doi ani, iar pentru ocuparea unei funcții de director, candidații trebuie să promoveze un examen complex, promovarea automată este posibilă numai în cazul corpului diplomatic și a prefecturilor [2, p.123].

Sistemul de salarizare. În cadrul serviciilor publice, care sunt organizate în sistem de carieră, salarizarea se realizează pe principiul vechimii în funcția publică. În țările, care au adoptat sau sunt în curs de adoptare a sistemului post, sistemul de salarizare este similar cu cel din sectorul privat, bazat pe relația directă între performanță și salariu. În cazul, în care sistemul de salarizare are la bază vechimea în anumite posturi, presupune ca singure criterii de salarizare și acordare a creșterilor salariale: vârsta funcționarului public și vechimea în funcția publică respectivă. Avansarea automată în grila de salarizare cu un grad, în cadrul aceluiași nivel/categorie/corp, are loc numai după o anumită perioadă de timp în care funcționarul public „stă” în gradul din care avansează. Totuși, în Irlanda și Portugalia, avansarea este posibilă doar dacă la evaluarea performanțelor individuale funcționarul public a obținut un calificativ satisfăcător [3, p.111].

În Danemarca, pot avea loc creșteri salariale sau avansări în grila de salarizare, în cazul în care au fost modificate cerințele de ocupare a postului sau dacă se stabilesc atribuții suplimentare pentru ocupantul postului. Tendința de creștere a flexibilității în serviciul public în țările-membre U.E. are ca rezultat direct o creștere a nevoii de implementare în sistemul de carieră a legăturii dintre performanță și salarizare atât în ceea ce privește salariul de bază cât și în ceea ce privește acordarea unor plăți adiționale pentru activitate complexă ori pentru rezultate deosebite la evaluarea performanțelor individuale. Până în anul 1998, în Irlanda și Danemarca acest sistem a fost aplicat doar pentru salarizarea posturilor superioare. În Germania, începând cu anul 1994, a fost planificată și aprobată o schemă de salarizare bazată pe performanță, derulându-se scheme-pilot în mai multe instituții. În Italia, Luxemburg, Portugalia și Spania sunt deja utilizate sporurile pentru activitatea desfășurată sistematic peste durata normală a timpului de lucru și sporuri pentru inițiative speciale. În Austria, Belgia, Franța și Grecia, până în 1996, nu a fost implementată nici

o schemă de salarizare bazată pe performanță, dar în prezent există tendințe de aplicare parțială a unui astfel de sistem [3, p.121].

În general, funcționarii publici, pe lângă salariul de bază, au dreptul și la plăți adiționale. În Belgia, Franța, Germania, Grecia, Italia, Luxemburg și, dacă sunt prevăzute în contractul de muncă, în Danemarca, Olanda și Suedia, există prime/alocații pentru familie, concediu sau/și de Crăciun. Există sporuri și pentru condiții speciale de muncă care implică un risc pentru sănătate, în funcție de specificul serviciului public.

În unele state-membre U.E., funcționarii publici au dreptul și la creșteri periodice ale salariului. În Belgia, Irlanda, Olanda, Luxemburg și Spania creșterile salariale sunt direct proporționale cu vechimea. Posibilitatea acordării unor creșteri salariale există și în Danemarca, Italia și Suedia, dar numai ca urmare a unor negocieri. În Finlanda, Grecia și Portugalia nu există asemenea posibilitate prevăzută în lege. În Belgia, din 1997, creșterile salariale sunt în legătură directă cu rezultatul obținut la evaluarea performanțelor individuale și au loc creșteri substanțiale pentru funcționarii publici care au obținut, cel puțin, calificativul „foarte bun”, având loc și o avansare rapidă în grila de salarizare, dar nu se acordă pentru cei care au obținut calitative ca „nesatisfăcător” sau „satisfăcător” [2, p.144]. Creșterile salariale în Austria depind de vechimea în postul respectiv, experiența profesională, abilități și condiții speciale de muncă sau atribuții speciale. În Franța, funcționarii publici au dreptul anual la creșteri salariale, în limita bugetului alocat pentru instituția publică [2, p.165].

Prevederile minime prevăzute de lege se referă la sancțiunile disciplinare posibile în cazul săvârșirii unor abateri. Doar în Suedia și Marea Britanie nu există sancțiuni statutare. În Suedia, reglementările care derivă din legislația disciplinară depind de natura raporturilor de serviciu, problemele de disciplină sunt rezolvate de o comisie specială. În Marea Britanie, instituțiile și autoritățile publice sunt obligate să stabilească anumite regulamente în concordanță cu Codul managementului serviciului public [4, p.154].

În Franța, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Olanda, Portugalia și Spania sunt anumite liste cu forme de abateri disciplinare, indicând și sancțiunile aplicabile. În Portugalia, rolul de a facilita încadrarea faptei ca abatere disciplinară și stabilirea sancțiunii aparține cercetării disciplinare (pentru interpretarea prevederilor legale -individualizarea). Doar în Finlanda, Irlanda și Suedia nu există o procedură disciplinară formală, iar în Irlanda și Suedia este obligatorie audierea unei terțe persoane. În Danemarca, Germania și Grecia există două proceduri, una formală și una informală. În majoritatea cazurilor, procedura informală precede discuțiile formale sau judecarea abaterii de către instanță.

În toate statele-membre U.E., funcționarii publici care sunt cercetați pentru săvârșirea unor abateri disciplinare au anumite drepturi pe parcursul procedurii disciplinare. În Belgia, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Luxemburg și

Olanda funcționarii publici au dreptul la o declarație înaintea stabilirii sancțiunii. În toate statele-membre U.E., funcționarul public are dreptul la consiliere juridică, să fie reprezentat de un consilier în procedura disciplinară, dreptul la contestarea sancțiunii. În Marea Britanie, cu unele excepții, au aceleași căi de atac la instanțele de muncă, ca și orice alți angajați [4, p.172].

Condițiile de muncă și reprezentarea intereselor. În statele-membre U.E. există reglementări care obligă conducătorii autorităților sau instituțiilor publice de a monitoriza și a oferi condiții de muncă și securitate corespunzătoare. Funcționarii publici au obligația de a cunoaște și a respecta reglementările referitoare la protecția muncii. În majoritatea statelor au fost înființate comitete sau au fost desemnate persoane cu atribuții în protejarea intereselor colective. Funcționarii publici participă la procesul de luare a deciziilor prin sindicate. Sindicatele au dreptul să participe la negocierea și luarea deciziilor în domeniul relațiilor de muncă.

În concluzie putem menționa, că motivarea este procesul de stimulare a unui angajat în parte pentru îndeplinirea activităților ce conduc la realizarea misiunii instituției prin satisfacerea necesităților și realizarea intereselor profesionale ale acestuia la locul de muncă. Studiul expus în acest articol demonstrează că procesul de motivare diferă de la țară la țară și este dependent de cadrul legislativ ce reglementează procesul de motivare a funcționarilor publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Brock Jonathan „Managing people in public agencies”, University Press of America, Inc, Boston, 1989, 165p.
2. Burloiu P. Managementul resurselor umane. Tratat globală interdisciplinară, București, Lumina Lex, 1997, 236 p.

3. Cojocaru S., Tofan T., Butnaru V. Managementul resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova. AAP, Ch.: AAP, 2014, 280 p.

4. Lefter V., Manolescu A. Managementul resurselor umane, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1995, 278 p.

ATELIERUL V. DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ



PROFESIONALIZAREA ȘI PERFECTIONAREA FUNCȚIONARULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREȘTERII CAPACITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

PROFESSIONALIZATION AND TRAINING OF THE CIVIL SERVANT IN THE CONTEXT OF INCREASING THE CAPACITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

*Dana VULPAȘU,
doctor în științe administrative,
Școala Națională de Studii Politice și Administrative,
Director general adjunct, Agenția Națională
de Administrare Fiscală din România*

*Cristina – Georgeta BĂJENARU,
doctorand în științe administrative,
Școala Națională de Studii Politice și Administrative
șef birou, Agenția Națională de Administrare Fiscală din România*

SUMMARY

The issue of professionalization and training of civil servants is a topic that has aroused more and more interest in recent years, this being one of the directions of action both at European and national level. It consists in increasing the capacity of public administration, which aims, among others, to develop new skills in relation to trends in vocational training and technological development. The article addresses this issue from the perspective of performance-based management, as well as the development of skills based on organizational needs and the objective of increasing the quality of public services provided by public administration in line with citizens' expectations. The training system must be based on three components: competence, professional performance, and conduct.

Keywords: *public administration, civil servant, capacity, professionalization, training, national strategies.*

1. Scurtă introducere privind liniile directoare în domeniul profesionalizării și perfecționării funcționarului public. Scopul principal al administrației publice este acela de a oferi un serviciu public de calitate în concordanță cu nevoile exprimate de comunitățile pe care le deservește, asigurând totodată și dreptul cetățenilor la tratament echitabil și adecvat, precum și accesul liber la servicii publice integrate, oportune și de calitate. Însă pentru a putea discuta despre o administrație capabilă să ofere servicii publice eficiente și de calitate, trebuie să avem în vedere relația de condiționare pe care aceasta o are cu profesionalizarea și perfecționarea funcționarului public, privit în sens larg.

Atât la nivelul Uniunii Europene, în principal, cât și la nivel național, în subsidiar, direcțiile de acțiune în ceea ce privește creșterea capacității administrației publice sunt îndreptate, printre altele, și către profesionalizarea și perfecționarea funcționarilor publici, prin „dezvoltarea de noi competențe în raport cu tendințele din domeniul formării profesionale și al dezvoltării tehnologice”[3]. Pentru a detalia, vom porni de la Regulamentul UE nr. 1303/2013 art. 9, paragraful 1, punctele 10 și 11, care stabilește „investițiile în educație, formare și formare profesională pentru competențe și învățare pe tot parcursul vieții” și „consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a părților

interesate și o administrație publică eficientă” ca obiective tematice pentru „o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, inclusiv coeziunea economică, socială și teritorială”[5].

Continuând, aceste obiective tematice stabilite prin Regulamentul nr. 1303/2013 au stat la baza conturării celor 3 strategii naționale, respectiv Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020[1], Strategia privind Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020[2] și Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020 [3]. Mai mult decât atât, cadrul legal actual, respectiv Codul administrativ [4] acordă o atenție deosebită formării și perfecționării profesionale a funcționarilor publici, pe care le reglementează atât ca pe un drept, cât și ca pe o obligație, dedicându-le o secțiune specială în cadrul Capitolului V Drepturi și îndatoriri, la art. 458 unde sunt prevăzute obligația și dreptul funcționarului public de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, dar și obligația autorităților și instituțiilor publice de a asigura participarea pentru fiecare funcționar public la cel puțin un program de formare și perfecționare profesională o dată la doi ani, organizat de Institutul Național de Administrație sau de alți furnizori de formare profesională, în condițiile legii. Toate acestea, împreună, subliniază „necesitatea creșterii gradului de profesionalizare și a stabilității în funcția publică, precum și a dezvoltării de competențe pornind de la nevoile organizaționale și de la obiectivul de creștere a calității serviciilor publice furnizate de administrația publică, în acord cu așteptările cetățenilor. Sistemul de formare profesională trebuie să se bazeze pe trei componente: competența, performanța profesională și conduita”[3].

2. Formarea și dezvoltarea funcționarului public – factor de profesionalizare și de creștere a capacității administrației publice. Dintr-o perspectivă restrânsă, administrația publică este definită ca fiind un ansamblu de funcții publice organizate și încredințate funcționarilor publici care acționează în temeiul competențelor lor. În sensul acestei definiții, expunem prevederile Codului administrativ, respectiv art. 5 lit. y) potrivit căruia funcția publică este definită ca fiind „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice”, și art. 371 „Funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică”. Printre principiile care stau la baza exercitării funcției publice, identificăm la art. 373 din Codul administrativ, și principiul competenței, principiul performanței și principiul eficienței și eficacității, care sunt într-o legătură de interdependență cu obligația funcționarului public, prevăzută de art. 433, de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetățenilor prin participarea activă la luarea deciziilor și la transpunerea lor în practică, în scopul realizării competențelor autorităților și ale instituțiilor publice, de a avea un comportament profesionist, precum și de a asigura, în condițiile legii, transparența administrativă pentru a câștiga și a menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea autorităților și instituțiilor publice.

Atunci când vorbim despre calitatea serviciului public, privim implicit și calitatea profesională a funcționarilor publici, aceasta din urmă fiind influențată de gradul de profesionalizare și perfecționare, care este determinat, la rândul său, printre altele, și de formarea și dezvoltarea funcționarilor publici. Printre principalele modalități de formare și dezvoltare a funcționarilor publici regăsim programele de studii universitare și/sau al cele de scurtă durată prevăzute de art. 458 din Codul administrativ, precum și activitatea practică desfășurată, care poate lua mai multe forme, pe care le vom prezenta mai jos.

În ceea ce privește programele de studii universitare, în România ultimelor două decenii am putut observa tot mai mult nevoia de a școlariza/specializa viitorii funcționari publici, iar acestei necesități mediul academic i-a răspuns prin organizarea, în cadrul principalelor centre universitare (SNSPA, ASE, UNIBUC, UBB etc.) a facultăților, masteratelor și școlilor doctorale de administrație publică, care abordează acest domeniu dintr-o perspectiva interdisciplinară (drept, management, economie, urbanism, resurse umane, protecția mediului, a drepturilor omului etc.), și urmăresc, în primă instanță, „formarea inteligentă și dezvoltarea sustenabilă a competențelor necesare gestionării actului de guvernare”[14], dar și cercetarea, respectiv cunoașterea complexă a fenomenului administrativ, atât la nivel național, cât și internațional. Inclusiv Codul administrativ prevede la art. 386 lit. a) că pentru ocuparea unei funcții publice din clasa I se cer studii universitare de licență absolvite cu diplomă de licență sau echivalență[4]. Cât privește cea de-a doua modalitate, respectiv programele de formare și perfecționare profesională de scurtă durată, aceasta își găsește izvorul în prevederile art. 458 din Codul administrativ, potrivit cărora obligația de perfecționare nu aparține numai funcționarului, ci și instituției, iar un rol important în acest demers îl au Institutul Național de Administrație și de alți furnizori de formare profesională. Conform Ordonanței Guvernului României nr. 23/2016,

Institutul Național de Administrație este instituție publică de interes național, cu personalitate juridică, organ de specialitate al administrației publice centrale, care funcționează în subordinea Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, al cărui principal scop este „acela de a pune în aplicare direcțiile strategice ale Guvernului privind eficientizarea administrației publice prin profesionalizarea personalului din administrația publică centrală și locală” [10]. Tot în cadrul acestei categorii regăsim și partenerul din sectorul privat, care vine în sprijinul acestui demers prin furnizarea cursurilor de scurtă durată, de aproximativ 4-8 zile, organizate în baza Ordonanței Guvernului nr. 129/2000 privind formarea profesională a adulților, care prevede la art. 3 că „formarea profesională a adulților, finalizată cu certificate de calificare sau de absolvire cu recunoaștere națională și/sau certificate de competențe profesionale, este o activitate de interes general care face parte din sistemul național de educație și formare profesională”.

Cu toate acestea, în cadrul proiectului „Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică, Cod SIPOCA:136” cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă, Livrabilul 5.1 - Analiza sistemului de management al performanței, se arată că oportunitățile de formare sunt limitate din cauza lipsei fondurilor alocate de instituții pentru această activitate, iar atunci când acestea există, se reduc la cursuri care explică proceduri și legislație, având un nivel calitativ redus în ceea ce privește predarea și utilitatea [8, p. 75]. Realitatea arată însă că formarea funcționarului public se realizează în cea mai mare proporție prin practică, respectiv învățare prin activitatea desfășurată la locul de muncă, de la colegi prin împărtășirea cunoștințelor, a expertizei, și mai puțin prin parcurgerea programelor de formare și perfecționare. În acest segment al activității practice identificăm, ca posibilă modalitate de îmbunătățire a calității profesionale a funcționarului public, instrumentul mobilității funcției publice, prevăzut de Codul administrativ, care permite funcționarilor publici să lucreze, temporar sau definitiv, în diferite poziții de funcție publică și instituții publice, situații care urmăresc rezultatul de a consolida competențele în noi contexte și misiuni. Din păcate, la momentul prezent, acest instrument este folosit în scop punitiv de către superiorii ierarhici împotriva funcționarilor percepuți ca fiind incomozi [8, p. 75].

De asemenea, am identificat unele instituții publice care au încercat să fie proactive, înființând structuri în cadrul acestora care să coordoneze activitatea de formare și dezvoltare a funcționarilor publici proprii. Cu titlu de exemplu numim Școala de Finanțe Publice și Vamă, ca direcție în cadrul Ministerului Finanțelor care elaborează și derulează programe de formare profesională, cu scopul dezvoltării competențelor, cunoștințelor și abilităților personalului ministerului și al structurilor subordonate, conform prevederilor art. 3 alin. (1) pct. 88 din Hotărârea Guvernului nr.34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, cu modificările și completările ulterioare. Depășind palierul național și privind modelul european, ne întrebăm ce obiective are Uniunea Europeană pentru pregătirea personalului care activează în structurile sale, iar acest răspuns îl găsim în Comunicarea nr. C(2016) 3829 privind strategia de învățare și dezvoltare a Comisiei Europene[9], respectiv:

- să aibă cunoștințele și abilitățile de care au nevoie pentru a-și face treaba în mod eficient;
- să aibă flexibilitatea de a se adapta, de a învăța și de a conduce schimbarea;
- să lucreze eficient împreună, în echipă, în rețelele din cadrul Comisiei și cu partenerii externi, folosind expertiza disponibilă pentru a elabora și implementa politici eficiente.

În plus, Comunicarea reflectă faptul că procesul de învățare se realizează, în primul rând prin experiență, nu numai prin instruire, prezentând în acest sens modelul 70-20-10 de învățare la locul de muncă, care sugerează că 70% din ceea ce este necesar pentru îndeplinirea sarcinilor în mod eficient este învățat prin experiență directă, 20% din feedbackul oferit de manageri și colegi și 10% din instruire. Acest model indică importanța învățării la locul de muncă, alături de instruire. Strategia de învățare și dezvoltare propusă de Uniunea Europeană este construită pe ideile învățării pe tot parcursul și prin intermediul carierei și învățării prin intermediul diferitelor oportunități din jur, pe baza de experiențe noi și provocatoare; rețele profesionale și conversații cu experți externi și colegi (inovația luând naștere din schimbul interdisciplinar), oportunități pentru practicarea repetată și spațiu de reflecție pentru a consolida ceea ce s-a învățat. În final, Comunicarea arată că scopul învățării și dezvoltării este de a face Comisia Europeană mai eficientă în îndeplinirea obiectivelor sale. Fie că analizăm administrația națională sau europeană, observăm faptul că profesionalizarea funcționarilor publici constituie piatră de temelie pentru creșterea capacității administrative, iar prin intermediul acesteia, indiferent de forma sub care se realizează, se asigură înțelegerea temeinică a cerințelor legale și capacitatea de a obține rezultate urmărite în condiții de calitate.

Concluzii. Deoarece administrația publică de astăzi abordează probleme de complexitate fără

precedent într-o societate tot mai pluralistă și solicitantă ca oricând, aceasta depinde tot mai mult de calitatea profesională a funcționarilor publici, cărora le revine misiunea de a dezvolta abilitățile potrivite pentru a putea ține pasul cu nevoile tot mai provocatoare ale comunității pe care o deservește.

Or, pentru ca un funcționar public să aibă abilitatea și cunoștințele, respectiv capacitatea de a realiza bine o activitate, acestea, așa cum am arătat pe parcursul acestei comunicări, se pot dezvolta pe de-o parte prin formarea profesională, atât cea inițială, prin programele universitare, cât și cea continuă prin programele de formare de scurtă durată, iar pe de altă parte prin experiență dobândită la locul de muncă.

Dorim să atragem atenția aici asupra importanței, în viața profesională a funcționarilor publici, a absolvirii studiilor de specialitate în domeniul administrației care constituie fundament în dobândirea încă din timpul facultății atât a noțiunilor teoretice, cât și a abilităților practice, respectiv în înțelegerea și stăpânirea conceptelor de bază și principiilor fundamentale de organizare și funcționare a structurilor administrative. Pe de altă parte, profesionalizarea funcționarului public nu poate fi privită ca un demers individual și doar în sarcina sa, întrucât aceasta este dependentă de nivelul de evoluție al administrației publice din care face parte și de aceea este extrem de important ca aceasta din urmă să-i asigure contextul necesar dezvoltării sale. Printre măsurile pe care le considerăm importante sunt:

- elaborarea unui plan de formare și dezvoltare a funcționarilor publici, precum și mandatarea unei singure instituții centrale care să coordoneze planificarea și monitorizarea politicii în acest domeniu [8, p. 115] și care să pună un accent mai mare pe învățarea la locul de muncă, prin experiență, schimb de cunoștințe etc.;

- planificarea activităților de formare și dezvoltare a funcționarilor publici, pornind de la identificarea lacunelor și nevoilor de competență și asigurarea fondurilor necesare realizării acestora, ca prioritate de acțiune pentru creșterea capacității administrației publice;

- utilizarea instrumentului mobilității funcției publice, care permite funcționarilor publici să lucreze, temporar sau definitiv, în diferite poziții de funcție publică și instituții publice, situații care urmăresc rezultatul de a consolida competențele în noi contexte și misiuni;

- orientarea la nivelul instituției către o cultură bazată pe încredere, comunicare deschisă și cooperare internă.

Desigur, această enumerare nu își propune să epuizeze subiectul, ci invită către identificarea soluțiilor, măsurilor, direcțiilor de acțiune care pot corecta sau preveni deficiențe în ceea ce privește profesionalizarea funcționarilor publici și atrage atenția asupra importanței abordării integrate și la timp a acestei problematice, precum și a procedurii de recrutare, selecție și evaluare, a elementelor motivaționale concrete, de la salarizare până la oportunități de carieră, a dezvoltării de competențe și a alinierii la standardele europene de etică profesională, care împreună vor duce la stabilizarea funcției publice, la creșterea încrederii în sine a angajatului, în instituția pe care o reprezintă, dar mai ales la creșterea capacității administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului României nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 publicată în Monitorul Oficial nr. 834 din 17 noiembrie 2014.

2. Hotărârea Guvernului României nr. 525/2016 pentru aprobarea Strategiei privind Dezvoltarea Funcției Publice 2016-2020 publicată în Monitorul Oficial nr. 700 din 8 septembrie 2016.

3. Hotărârea Guvernului României nr. 650/2016 pentru aprobarea Strategiei privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020 publicată în Monitorul Oficial nr. 777 din 4 octombrie 2016.

4. Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 57/2019 privind Codul administrativ publicată în Monitorul Oficial nr. 555 din 5 iulie 2019.

5. Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.

6. Bălan, E., Troanță, D., Văcărelu, M., Reglementările și practicile administrației publice. Între viziunea cercetării științifice și avatarurile realității, Ed. Wolters Kluwer, București, 2020, 350 p.

7. <https://administratiepublica.eu/>
8. http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2021/Proiecte/SIPOCA%20136/Output-uri/5.1%20Performance%20Management%20analysis_revizuit%20RO,%20November%2005,%202020.pdf
9. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/EN/C-2016-3829-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
10. <http://ina.gov.ro/prezentare/>

IDENTIFICAREA ȘI EVALUAREA NECESITĂȚILOR DE INSTRUIRE A FUNCȚIONARILOR DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

IDENTIFYING AND ASSESSING THE TRAINING NEEDS OF CIVIL SERVANTS

Aurelia ȚEPORDEI,
director al Departamentului dezvoltare profesională, doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyzes the conceptual and methodological aspects of the process of identifying and assessing the training needs of civil servants in the light of good practices in the Republic of Moldova and applied by the Academy of Public Administration.

Keywords: *professional development, civil servants, training needs, analysis and assessment of training needs.*

Calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor de către autoritățile publice depinde în mod direct de competența, de profesionalismul funcționarilor antrenați în acest proces și care își actualizează în permanență cunoștințele, își dezvoltă abilitățile pentru a nu fi depășiți de timp și de cerințele mereu crescânde impuse de modernizarea serviciilor publice.

În acest context, dezvoltarea competențelor personalului din administrația publică necesare prestării eficiente și eficace a serviciilor publice către cetățeni, este de o necesitate stringentă și trebuie să se desfășoare într-un cadru planificat și sistematic, axat pe necesitățile de instruire ale funcționarilor.

Scopul prezentului studiu este de a cerceta și de a determina aspectele conceptuale și metodologice ale procesului de identificare și evaluare a necesităților de instruire ale funcționarilor publici prin prisma bunelor practici existente în Republica Moldova și aplicate de către Academia de Administrare Publică.

Necesitatea studierii nevoilor de instruire a funcționarilor din administrația publică este indiscutabilă. În primul rând, experiența ne demonstrează faptul că schimbările care se produc în administrația publică în procesul de modernizare a ei solicită funcționarilor publici adaptarea activității lor la exigențele europene. Un funcționar care se integra corespunzător în sistemul anterior de administrare s-ar putea afla în imposibilitatea de a-și realiza eficient obligațiunile funcționale, fiind depășit profesional. Astfel, modernizarea administrației publice în general și a serviciilor publice, în special, impune personalului angajat în realizarea acestora noi exigențe, și evident, noi necesități de instruire. Pentru a fi eficienți în îndeplinirea sarcinilor și atribuțiilor ce le revin, ei trebuie să posede cunoștințe necesare, să-și evalueze continuu necesitățile de instruire și să le adapteze mereu la schimbările permanente din administrație.

În al doilea rând, în administrația publică activează funcționari cu specialități și nivel de studii variate, cu grade diferite de conștientizare a rolului deosebit pe care îl are funcționarul public. Diversitatea profesională, intelectuală, culturală, nivelul diferit de pregătire a angajaților în administrația publică impun necesitatea permanentă de dezvoltare profesională a lor și, evident, revizuirea necesităților de instruire.

Și nu în ultimul rând, o programă de instruire va fi eficientă și va avea un impact pozitiv asupra activității, doar dacă la elaborarea ei se va ține seamă de necesitățile de instruire ale funcționarilor instruiți.

Prevederi care stabilesc necesitatea identificării și evaluării periodice a nevoilor de învățare le regăsim în conținutul actelor normative. Astfel, Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public [1] definește politica cu privire la dezvoltarea profesională continuă, abordarea ciclică, sistematică și planificată a acesteia, care include „totalitatea activităților de identificare a necesităților de instruire, de planificare a procesului și de elaborare a programelor de instruire,

implementare și evaluare a procesului de instruire profesională a personalului”. Unul din principiile care stau la baza sistemului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici pentru ca acesta să devină eficient este și „orientarea spre necesitățile de instruire ale fiecărui funcționar”, conform căruia „strategiile, metodele și programele de instruire trebuie să fie ajustate la necesitățile individuale ale funcționarului public, să nu aibă un caracter general” [1].

Precederi legale generale privind identificarea necesităților de instruire sunt prevăzute și în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care, prin art. 37, stabilește dreptul și obligația funcționarului public de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională, iar prin art. 34 legiuitorul stabilește că necesitățile de dezvoltare profesională ale funcționarului public se identifică în cadrul procedurii de evaluare a performanțelor profesionale ale acestuia [2].

Aspecte normative privind realizarea procesului de identificare și evaluare a necesităților de instruire regăsim în Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici [4], care reglementează modalitatea de identificare necesităților de dezvoltare profesională, precum și factorii implicați în acest proces.

Identificarea necesităților de dezvoltare profesională constituie prima etapă a ciclului de instruire, urmată de planificarea procesului de dezvoltare profesională, organizarea și realizarea activităților de dezvoltare profesională; evaluarea activităților și a rezultatelor instruirii [4]. Parcurgerea tuturor acestor etape asigură caracterul continuu, sistematic și planificat al procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

Identificarea necesităților de dezvoltare profesională se efectuează prin stabilirea decalajului dintre nivelul necesar de competențe pentru îndeplinirea obligațiilor funcționale și nivelul competențelor pe care le manifestă la moment funcționarul public, subdiviziunea, autoritatea publică [4]. Aceasta trebuie să se desfășoare în cadrul unui sistem organizat, cu caracter unitar, bazat pe un studiu efectuat la trei nivele cu relații de colaborare între ele și anume:

- fiecare funcționar public – necesități individuale;
- fiecare subdiviziune – necesități de grup;
- întreaga autoritate publică – necesități organizaționale.

Nivel de identificare a necesităților de instruire	Cine identifică necesitățile de instruire	Când se identifică necesitățile de instruire
Necesități individuale, pentru fiecare funcționar public.	Conducătorul direct al funcționarului public, în comun cu acesta.	- în cadrul procedurii de evaluare anuală a performanțelor profesionale ale funcționarului public; - pe parcursul anului în procesul de monitorizare și evaluare a activității funcționarului public.
Necesități de grup, pentru fiecare subdiviziune.	Conducătorul subdiviziunii	- anual, în procesul de analiză și evaluare a realizării de către subdiviziunea /autoritatea publică a obiectivelor strategice și a planului de acțiuni;
Necesități organizaționale, pentru întreaga autoritate publică.	Conducătorul autorității publice.	- în cazul restructurării/reformării subdiviziunii/autorității publice; - în procesul de modernizare sau de introducere a funcțiilor, tehnologiilor și/sau a serviciilor publice noi.

Sursa: elaborat de autor, în baza [4].

Un rol important în identificarea necesităților de instruire îl au și Prestatorii serviciilor de instruire, care efectuează studii de identificare a necesităților de dezvoltare profesională a diferitor categorii de personal.

În context, Academia de Administrare Publică, în calitatea sa de instituție de învățământ superior de stat, care are misiunea de formare a specialiștilor de înaltă calificare, de dezvoltare profesio-

onală continuă a personalului din serviciul public și de asigurare științifico-metodică a activității autorităților publice, desfășoară, anual, activități de identificare și evaluare a necesităților de instruire a personalului din autoritățile publice.

În conformitate cu actele normative interne [3] [5], identificarea necesităților de instruire se desfășoară anual și precede activitatea de elaborare a Ofertei de dezvoltare profesională concretizată în Catalogul cursurilor pentru anul următor. Analiza și evaluarea necesităților de instruire stau, de asemenea, la baza elaborării curriculum-urilor pentru dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică, care depinde în mare măsură de modul în care se instrumentează acest proces. Din acest motiv, se acordă o atenție sporită alegerii celor mai eficiente metode de identificare a nevoilor de instruire, care ar ajuta la obținerea informațiilor necesare în vederea realizării scopului și obiectivelor trasate.

Determinarea necesităților de dezvoltare profesională presupune parcurgerea următoarelor etape:

- aplicarea metodelor și instrumentelor de colectare a datelor;
- analiza informațiilor colectate și determinarea necesităților de formare;
- stabilirea priorităților de instruire în baza necesităților de formare identificate.

În plan metodologic, experiența demonstrează faptul că identificarea necesităților de instruire este eficientă dacă se efectuează pe termen lung, pe termen mediu, necesități imediate.

Pornind de la cele menționate mai sus, metodele de studiere a necesităților de instruire sunt diferite, dar toate au la bază compararea nivelului de competență profesională manifestat de funcționarul public în procesul activității profesionale cu cel necesar pentru realizarea sarcinilor și atribuțiilor. În vederea organizării și realizării procesului de determinare a necesităților de instruire a funcționarilor publici sunt trasate liniile directoare de bază pentru organizarea optimă a acestuia, a modului de realizare a interviurilor, focus-grupurilor și chestionării, precum și de solicitare a informațiilor și analiza de documente relevante procesului de dezvoltare profesională.

Astfel, se recomandă ca în procedura de identificare a necesităților de formare să se aplice atât metode calitative de tip interviuri individuale, focus grup, cât și metode cantitative, realizate prin chestionare. Academia de Administrare Publică utilizează următoarele metode de determinare a nevoilor de dezvoltare profesională a personalului:

- analiza de documente/date;
- chestionare;
- interviuri individuale;
- discuții în grup;
- solicitare de informații/proponeri;
- chestionarele de evaluare a cursurilor desfășurate în cadrul Academiei.

Analiza de documente/date. În scopul determinării necesităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, Academia selectează și analizează documentele strategice naționale de referință, legislația și actele normative relevante, precum și documente europene și internaționale în domeniu, în vederea identificării subiectelor prioritare, necesare pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. Deasemenea, se studiază rapoartele, notele informative, datele și rapoartele statistice, alte surse referitoare la activitatea autorităților publice și, implicit, a funcționarilor publici.

Menționăm aici și analiza fișelor de post, care poate constitui o sursă importantă în stabilirea necesităților de instruire a categoriei de funcționari care urmează să-și dezvolte competențele profesionale. Asta doar în situația în care acestea sunt clar relevante pentru responsabilitățile de serviciu, asigură că sarcinile importante nu sunt omise, sunt obiective, nu bazate pe pre-concepții, reflectă doar funcția, nu și pe deținătorul acesteia.

Chestionarele sunt utile pentru colectarea datelor cantitative. Prezintă avantaj din punctul de vedere al costurilor mici și că pot fi distribuite unui număr mare de participant. Acestea trebuie să conțină întrebări care ar concretiza aspecte tematiche, cu referire la:

- aprecierea performanțelor profesionale individuale;
- evaluarea propriilor cunoștințe în raport cu obligațiunile funcționale;
- argumentarea necesității instruirii;
- instruirea profesională: conținutul programelor de instruire, module, tematică, domenii;
- abilități, deprinderi practice necesare pentru exercitarea obligațiunilor funcționale precum și aspecte tehnice, cu referire la:
- date personale (vîrstă, sex, vechime în muncă, studii etc);
- durata instruirii;

- periodicitatea;
- perioada;
- formele, metodele de instruire solicitate;
- locul desfășurării.

Utilizarea chestionarelor în procesul de identificare a necesităților de instruire prezintă unele avantaje, și anume:

- sunt obiective: sunt scrise, formale, confidentiale;
- sunt reprezentative: întreaga populație țintă este chestionată;
- sunt standardizate: tuturor li s-au pus aceleași întrebări;
- influența observatorilor este minimizată;
- sunt un mijloc eficient de colectare a informației;
- pot fi anonime sau persoana responsabilă se poate identifica într-un fel sau altul;
- pot fi trimise respondentului direct sau indirect (prin poștă, prin email, în format google forms);
- pot avea diferite tipuri de întrebări;
- pot varia ca și dimensiune.

Interviuri individuale. Interviu este structurat pe baza unui set fix de întrebări. Interviu poate să fie și semistrukturat. În acest caz, cei care moderează interviul pot introduce întrebări suplimentare pentru a explora aspecte ce prezintă interes. O tehnică a interviului este de a relata unele aspecte din activitatea propriu-zisă, fapte, incidente. Aceste relatări pot face referire atât la aspecte pozitive, cât și la cele negative. După aceasta se poate face o apreciere referitor la competențele care au fost și care nu au fost demonstrate.

Pentru identificarea necesităților de instruire se recomandă aplicarea interviului semistrukturat, adică pe baza unui set fix de întrebări se poartă o discuție de explorare a tuturor aspectelor relevante reliefate. Aspectul calitativ al valorificării opiniilor este unul preponderent, dat fiind faptul că percepția celor interesați nu e altceva decât organizarea informațiilor în domeniu prin prisma nivelului de disponibilitate individual.

Identificarea necesităților de instruire prin interviuri individuale se axează pe importanța obținerii informațiilor relevante de la factorii de decizie ai instituțiilor-cheie, în scopul utilizării lor la identificarea nevoilor de formare și a setului de competențe specifice necesare a fi dezvoltate.

În procesul de studiere a necesităților de instruire sunt răspândite două tipuri de interviuri:

Interviuri structurate, acestea oferă informații cantitative și calitative referitor la necesitățile de instruire și permit evaluarea eficienței instruirii anterioare, identificarea aspectelor cantitative a necesităților de instruire, identificarea domeniilor principale și sub-domeniilor instruirii necesare, analizarea aspectelor calitative de instruire, obținerea informației despre schimbările posibile din cadrul lucrului și necesitățile ulterioare de instruire.

Interviuri aprofundate - sunt potrivite în special în cazul problemei legate de un subiect complex, căutarea informației detaliate, respondenți ocupați cu statut înalt, problemei legate de un subiect extrem de delicat.

O necesitate de instruire există când un angajat duce lipsă de cunoștințe sau abilități pentru a performa o sarcină atribuită lui în mod satisfăcător. Întrebările simple ce urmează a fi puse pentru a determina dacă necesitatea de instruire există sunt următoarele:

- probleme și deficite: există oare probleme în autoritate care ar putea fi soluționate cu ajutorul instruirii?

- schimbare premeditată: există oare probleme (de performanță) care în prezent nu există dar se prevăd din cauza schimbărilor, așa ca implementarea legilor noi, regulilor și regulamentelor, procedurilor, utilajului, schimbărilor în organizarea lucrului etc.

- oportunități: am putea noi îmbunătăți performanța beneficiind de programele de instruire?

- direcții noi: am putea noi aplica o abordare proactivă, aplicând instruirea și dezvoltarea pentru a mișca organizațiile noastre spre noi nivele de performanță?

Discuții în grup. Acesta metodă, căreia i se mai spune și focus-grup, reprezintă o discuție structurată de grup la care participă între 6 și 12 persoane, moderată de o persoană bine pregătită, cu competențe în domeniul dezvoltării profesionale, abilități de comunicare și mediere. Prin această metodă se pot găsi puncte de vedere comune și un consens, sau se pot clarifica perspective individuale diferite de dezvoltare profesională.

În calitate de instrument de evaluare se aplică o listă de întrebări. Informațiile obținute pentru fiecare focus-grup sunt centralizate și analizate, iar concluziile discuțiilor precizează, clarifică, confirmă sau infirmă anumite necesități de formare din chestionare sau colectate prin alte metode de evaluare a necesităților de formare. Ca beneficii se pot menționa:

- construirea credibilității prin formularea unor întrebări relevante și dirijarea discuției prin ascultare activă și moderare echilibrată;
- obținerea implicării persoanelor invitate, precum și asumarea concentrării eforturilor cu prestatorii de servicii de instruire.

Ținând cont de componența diversificată și interesele specifice ale membrilor grupului și scopul implicării fiecărui participant într-un mod pozitiv, discuțiile de grup vor cuprinde o arie amplă de întrebări cu referire la subiectele proiritate de dezvoltare profesională, forme și metode de satisfacere a necesităților de instruire. Aspecte de interes raportate la activitatea funcționarilor publici, dezbateri de idei cu privire la perfecționarea profesională: forma de organizare, conținutul subiectelor/tematicilor, metode de formare, calitatea formării, activitatea formatorilor etc, - toate pot sta la baza întâlnirii de acest tip.

Solicitare de informații/propuneri este realizată de către Academie prin transmiterea unor demersuri adresate către autoritățile publice de diferite niveluri privind subiectele de formare necesare funcționarilor publici. Informațiile au un caracter general sau, după caz, pot avea un caracter de grup, care se referă la anumite categorii de funcționari publici.

Chestionarele de evaluare a cursurilor desfășurate în cadrul Academiei. Participanții la cursurile de dezvoltare profesională, indiferent de durata acestora, completează, la sfârșitul acestora, un Chestionarul de evaluare a organizării și desfășurării cursurilor de dezvoltare profesională, care conține întrebări referitor la mai multe aspecte ale cursurilor, grupate în trei compartimente: eficiența programului de instruire; prestația formatorilor; aprecierea aspectelor generale de organizare a cursului (săli de instruire, platforma LearnIn, servicii de alimentare, servicii de cazare, biblioteca, echipament, alte condiții tehnice și logistice). De asemenea, participanții sunt rugați să indice teme, subiecte de instruire la care ar dori să participe ulterior pentru ați dezvolta continuu calificarea profesională. Răspunsurile la aceste întrebări, alături de studiile de evaluare a necesităților de instruire, constituie surse de elaborare/actualizare a cursurilor de dezvoltare profesională.

Pentru identificarea necesităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici la nivel general, Academia interacționează cu un șir de subiecți, utilizând anual metodele și instrumentele prezentate mai sus, după cum urmează:

Surse de informații	Metode și instrumente	Mod de administrare
Documente strategice naționale, legislația și actele normative relevante, precum și documente europene și internaționale în domeniu.	Analiza documentelor.	Selectarea și studierea documentelor strategice naționale de referință, legislația și actele normative relevante, precum și documente europene și internaționale în domeniu, în vederea identificării subiectelor necesare pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.
Rapoarte, note informative, date statistice referitoare la administrația publică.	Analiza datelor.	Selectarea și studierea rapoartelor, constatărilor, notelor informative, datelor și rapoartelor statistice, altor surse referitoare la activitatea administrației publice, în vederea identificării subiectelor relevante.
Cancelaria de Stat.	Solicitare de informații prin scrisoare.	Solicitare de informații referitoare la necesitățile de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.
Partenerii de dezvoltare .	Solicitare de propuneri prin scrisoare.	Solicitare de informații referitoare la necesitățile de dezvoltare profesională a funcționarilor publici în contextul programelor și proiectelor finanțate.

Serviciul resurse umane din cadrul autorităților publice.	Solicitare de informații prin scrisoare.	Solicitare de informații referitoare la necesitățile individuale de formare ale funcționarilor publici, constatate în urma evaluării performanței. Lista tematicilor de dezvoltare profesională identificate ca oportunități de îmbunătățire a performanței individuale.
Formatorii care participă la realizarea cursurilor de dezvoltare profesională.	Focus-grup	Organizarea unui focus-grup pentru identificarea subiectelor relevante.
Funcționarii publici cu funcții de conducere și execuție.	Interviuri, chestionare.	Interviuri individuale. Utilizarea chestionarelor electronice/ pe suport de hârtie.
Entitățile administrației publice centrale și locale, organizațiile ce solicită prestarea serviciilor de formare.	Chestionare cu privire la obiective specifice, dorințele și cerințele părților interesate. Focus-grup.	Utilizarea chestionarelor electronice/pe suport de hârtie. Organizarea focus-grupurilor pentru identificarea subiectelor relevante.
Participanții la cursul de dezvoltare profesională.	Chestionarea cu privire la necesitățile de instruire individuale.	Utilizarea chestionarelor electronice/pe suport de hârtie.

Sursa: elaborat de autor.

Activitatea de evaluare a necesităților de învățare este finalizată cu elaborarea Ofertei de dezvoltare profesională concretizată în Catalogul cursurilor de dezvoltare profesională.

În concluzie, menționăm faptul că de calitatea identificării și evaluării necesităților de dezvoltare profesională a personalului, depinde, în mare măsură, eficiența activităților de instruire și fortificarea competențelor necesare funcționarilor publici pentru a presta servicii publice de calitate. Academia de Administrare Publică, cel mai important prestator de servicii de dezvoltare profesională, utilizează diferite metode și instrumente pentru identificarea și evaluarea necesităților de instruire, rezultatul cărora stă la baza elaborării portofoloului de instruire.

BIBLIOGRAFIE

1. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1227 din 18-07-2002, Publicat: 29-08-2002 în Monitorul Oficial nr. 122 art. 985.
2. 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
3. Procedura cu privire la identificarea nevoilor de instruire, aprobată prin Hotărârea Consiliului Calității Academiei de Administrare Publică nr. 1/9 din 28.12.2017.
4. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009. Publicat: 17-03-2009 în Monitorul Oficial nr. 55-56 art. 249.
5. Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea serviciilor de dezvoltare profesională, aprobat prin Hotărârea Senatului Academiei de Administrare Publică nr. 4/5 din 12.12.20017.

SPORIREA CALITĂȚII SERVICIILOR PRIN CREȘTEREA PERFORMANȚEI PERSONALULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

IMPROVING THE QUALITY OF SERVICES BY INCREASING THE PERFORMANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION STAFF

*Ludmila ANDRIEVSCHI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Staff performance has been and remains an important indicator in ensuring the quality of services provided. Starting from this, the article analyzes the quality-performance relationship in the provision of public services. The performance of public administration staff is not only a component of the quality of services and the satisfaction of the beneficiaries, but also ensures a positive image of the public authority.

Keywords: *quality, performance, professional development, beneficiary satisfaction.*

Pornind de la misiunea administrației publice - de a pune în aplicare legile, în scopul satisfacerii unor nevoi și interese generale și locale ale colectivităților și de a asigura buna funcționare a serviciilor publice în beneficiul cetățenilor, putem menționa faptul, că elementul de calitate, prin definiție, trebuie să fie în capul mesei, la oricare din activitate a administrației publice nu ne-am referi.

Un rol esențial în realizarea misiunii administrației publice îi revine personalului, căruia îi revine rolul de actor principal în organizarea și gestionarea procesului de prestare a serviciilor publice.

Or, personalul rămâne a fi un factor important în eficientizarea oricărei activități, iar calitatea serviciilor publice este în raport direct cu gradul de competență și profesionalismul resurselor umane antrenat, inclusiv, de felul în care personalul concepe obiectivele ce stau în fața instituției/autorității publice, de modul în care le soluționează, de măsura în care își asumă responsabilitatea pentru consecințele activității lor, de felul în care conlucrează cu cetățenii.

Este de menționat, că în ultima perioadă, mai mulți cercetători (G Moldoveanu, C. Dobrin [4], E. Vaculovschi [7], A. Popovici [5], ș.a.), referindu-se ca calitatea serviciilor publice indică asupra gradului de pregătire a personalului, drept unul din elementele constructive al calității serviciilor. Mai mult ca atât, în ultimele două decenii, se observă din ce în ce mai mult încercarea adaptării și introducerii mijloacelor și instrumentelor managementului calității în sectorul public.

În procesul de democratizare, în realizarea misiunii și obiectivelor autorităților publice, factorul uman primordial este personalul din serviciul public, iar într-o administrație publică modernă, pregătirea și calitatea pregătirii funcționarilor publici devin condiții obligatorii. Cunoștințele și experiența sunt cele mai importante resurse pe care le deține o țară, deoarece rezultatele activității administrației publice depind de existența unui personal înalt calificat și format corespunzător. Prin urmare, „profesionalismul personalului aparatului de stat este puternic determinat de formarea și perfecționarea resurselor umane din instituțiile publice” [Platon].

Apreciind la justa valoare necesitatea corespunderii personalului din administrația publică unor cerințe de bază, înaintate pentru a accede în funcția respectivă (studii în domeniu, experiență etc.) considerăm, că pentru a asigura o activitate de calitate, pe tot parcursul exercitării atribuțiilor în administrația publică este necesară aprofundarea și perfecționarea pregătirii profesionale și a cunoștințelor la nivelul dezvoltării contemporane a științei și tehnicii de specialitate. Acest obiectiv poate fi atins, inclusiv, prin acordarea unei atenții sporite performanței profesionale a personalului din administrația publică.

În contextul reformelor desfășurate în ultima perioadă în administrația publică, confruntării cu situația economică, care în mare parte, vine cu o serie de constrângeri la nivel bugetar, dar și necesității promovării proiectelor de dezvoltare a comunităților, se atestă necesitatea unui perso-

nal performant, pregătit la nivelul cerințelor timpului, care ar face față provocărilor.

Performanța profesională ocupă un loc important în dezvoltarea umană și socială, care avantajează atât instituția/autoritatea publică, cât și personalul acesteia, prin faptul că este un proces complex, care are ca obiectiv îmbunătățirea de cunoștințe teoretice și practice necesare atât poziției actuale cât și celei viitoare. În plan abstract, aceasta sugerează ideea unor seturi de aptitudini clar definite, necesare într-un viitor previzibil, precum și a unor planuri adecvate pentru dobândirea acestora de către angajații din generația actuală și din cea viitoare, prin intermediul metodelor de instruire/autoinstruire și dezvoltare.

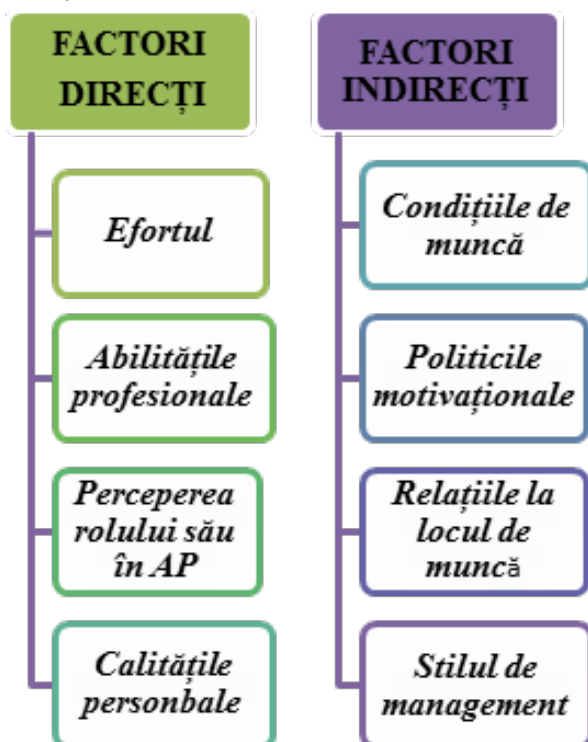
Pentru ca investițiile în performanța profesională a personalului să exercite un impact maxim, iar procesul respectiv să devină eficient, acesta trebuie să se bazeze pe identificarea și satisfacerea necesităților individuale de formare ale fiecărui funcționar public, dar și pe necesitățile autorității publice [6].

În contextul dat, menționăm necesitatea identificării și analizei a unei componente, care prin obiectivul realizat asigură legătura dintre calitatea serviciului prestat și gradul de performanță al personalului, aceasta fiind - satisfacția beneficiarilor.

Este evident, că trăsăturile și caracteristicile serviciilor publice trebuie să fie planificate și realizate, bazându-se pe cerințele și necesitățile beneficiarilor, ultimii fiind, în final, cei care evaluează calitatea serviciului. Astfel, prin aplicarea instrumentelor de măsurare a satisfacției beneficiarilor, datele obținute pot oferi informații privitoare la caracterul adecvat al standardelor de calitate și la modul în care acestea sunt atinse. În funcție de rezultat, se stabilesc anumite accente în scopul eficientizării activității și atingerii nivelului de calitate dorit: fie pe aspectele organizatorico-procedurale, fie pe activități de țin de dezvoltarea profesională a personalului. În acest fel, obținem un circuit: implementarea SMC în administrația publică este influențată, inclusiv, de performanța personalului, iar necesitatea sporirii acesteia este asigurată în funcție de cerințele impuse față de calitatea serviciului prestat. Iar ambele componente sunt sugestionate de gradul de satisfacție a beneficiarilor.

Apresiasi, la justa valoare, componenta de performanță, nu putem evita factorii, care influențează performanța personalului din administrația publică.

În lucrarea „Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public” (autori: T. Gheorghita, A. Țepordei ș.a.), specifică factorii care influențează direct performanța, divizându-i în factori direcți și indirecti [2].



Sursa: adaptat după [2].

Susținând opinia autorilor, considerăm, că efortul depus de funcționarul public în realizarea sarcinilor este, în fond, factorul principal, care-l putem considera „temelia performanței”. Oricât de mult nu ai încerca să insiști asupra anumitor activități, care trebuie să le realizeze funcționarul public, să-i creezi condiții de muncă, să-l motivezi etc., dacă nu va depune efortul necesar, nu putem vorbi de succes, dar nici de atingerea unor performanțe în activitate.

Desigur, în anumită măsură, se regăsesc abilitățile profesionale, dar, la nivel de identificare a riscului, acest aspect poate prevăzut la nivelul ocupării funcției publice (în special, dacă funcția este ocupată prin concurs).

Referindu-ne la factorii indirecti, am plasa în plan principal politicile motivaționale și stilul de management. Or, în sec. XXI, când în sistemul administrativ se implementează tot mai mult tehnicile și metodele moderne de lucru, în mare parte bazate pe utilizarea tehnologiilor informaționale, ar fi mai puțin corect, să evidențiem ca și factor important - condițiile de muncă, care, în mare parte, oferă posibilitate funcționarului public să-și realizeze calitativ misiunea.

Un rol aparte în creșterea performanței personalului din administrația publică îi revine politici motivaționale. Funcționarul poate dispune de cunoștințele și abilitățile necesare exercitării eficiente a atribuțiilor de serviciu, dar dacă nu-i place ceea ce face și nu dorește să-și facă lucrul mai bine, atunci nu putem vorbi despre îmbunătățirea performanței. Soluția, în cazul dat, ține de două aspecte:

- angajarea persoanelor potrivite în funcțiile vacante, promovarea/transferul în bază de merit, dar și în funcție de interesele profesionale;

- motivarea personalului, care, în fond este un proces și u o sarcină. Numai privită în complex, motivarea își poate atinge scopul – de a asigura o activitate eficientă de către personal performant.

O perioadă îndelungată, se considera că în administrația publică nu poate fi vorba de performanță. Fiind, prin definiție, apreciată ca și „activitate birocratică”, nu se găsea modalitatea de a o supune evaluării prin anumiți indicatori, care să aprecieze calitatea serviciilor prestate. În timp, ideile s-au dezvoltat și în multe instituții publice au fost elaborate sisteme de indicatori de performanță prin care se poate aprecia pe o scară valorică până la ce nivel au fost satisfăcute interesele publice și cu ce cheltuieli.

Paralel, s-a considerat, că rolul personalului antrenat în activitatea respectivă este unul important, care influențează direct calitatea serviciului.

De aici, a apărut necesitatea determinării unor indicatori de performanță, care, ulterior, s-a transformat într-un proces complex, care se dezvoltă continuu.

Performanța personalului constituie elementul esențial pentru orice măsură sau inițiativă legată de implementarea activităților de creștere a calității. Acesta poate avea loc atunci când instituția considera ca personalul propriu este cea mai importantă resursă, iar managementul instituțional îmbunătățește atât eficacitatea cât și eficiența instituției, prin implicarea și susținerea personalului, încurajându-l spre dezvoltare profesională continuă prin: furnizarea instruirii permanente, definirea responsabilităților, stabilirea obiectivelor individuale și de echipă, facilitarea unei comunicări deschise, crearea condițiilor care să încurajeze inovația și aportul personal etc.

Concluzie. În accepțiunea generală, performanța reprezintă o realizare deosebită într-un domeniu de activitate. În același timp, performanța este o acțiune, rezultatul unei acțiuni, dar și succes.

Performanța nu există prin ea însăși, fiind dependentă de modul de reprezentare a reușitei. Fiind o acțiune, performanța este un proces și un rezultat care apare la un moment dat. În calitate de rezultat al acțiunii, performanța este privită ca o evaluare ulterioară a rezultatelor obținute.

Diversitatea de accepțiuni ale conceptului de performanță demonstrează că acesta este utilizat și acceptat în funcție de viziunile și interesele părților interesate.

Astfel, conducătorii sunt orientați asupra performanței generale ale instituției, personalul - manifesta interes prin rezultatele obținute și aspectele motivaționale, cei care investesc - privesc performanța prin prisma rentabilității investițiilor lor, iar beneficiarii - prin calitatea serviciilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Armstrong Michael. Managementul resurselor umane, manual practic. Editura „Codecs”, București, 2003, 981 p.
2. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Ghid metodic., Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, Chișinău, 2010, 102 p.
3. Ilieș, L., Managementul calității totale, Cluj-Napoca: Editura Dacia, 2003.

4. Moldoveanu G., Dobrin C., Managementul calității în sectorul public, Editura ASE, București, 2005.
5. Popovici A., Popovici C., Probleme ale gestiunii performanței funcționarilor publici, În: Materialele Conferinței științifice internaționale „Teoria și practica administrației publice”, Chișinău, AAP, 2019, p. 27-33.
6. Șaptefrați T., Particularitățile pregătirii profesionale a personalului din cadrul autorităților administrației publice. În: Caiet științific 4/2010. ISAM, p. b90-94
7. Vaculovschi E., Rolul calității serviciilor în procesul de creștere a eficienței activității administrației publice locale din Republica Moldova. În: Administrarea Publică, nr. 4, 2017 p. 85-91.

IMPULSIONAREA TRANSFORMĂRILOR DIGITALE LA NIVEL NAȚIONAL DE PANDEMIE

DRIVING DIGITAL TRANSFORMATIONS AT THE NATIONAL LEVEL OF THE PANDEMIC

*Eugenia CEBOTARU,
șef Secție e-Instruire și Tehnologii Informaționale,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The pandemic crisis has not only emphasized the crucial role of Information and Communication Technologies for the continued functioning of societies, but has also brought digital inequalities between and within countries to the forefront. At the same time, the pandemic has driven digital transformations both globally and nationally. Today, the role of Information and Communication Technologies is key in building social resilience, saving lives and sustaining economies.

Keywords: public services, electronic format, digitization of public services, ICT, Electronic Government Agency, MCabinet, MPower, MDelivery, MNotify, MSign.

Societatea modernă este într-o continuă dezvoltare. Conținutul digital și serviciile electronice sunt factorii esențiali care oferă beneficii pentru societate și economia țării și reprezintă o sursă potențială majoră de noi locuri de muncă și creștere economică.

Pentru a face față provocărilor și a fi în pas cu timpul, principalul document de planificarea strategică în acest sens este Strategia „Moldova Digitală 2020” [1], document care creează albia necesară, trasează direcțiile pentru a asigura o dezvoltare sistemică a domeniului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor (TIC) în următorii ani, asigurând valorificarea facilităților oferite de Societatea Informațională pentru confortul și bunăstarea cetățeanului.

Conținutul digital și serviciile electronice reprezintă unul din cei trei piloni, necesari pentru dezvoltarea societății informaționale. În sensul Strategiei „Moldova digitală 2020”, conținutul digital este definit ca orice informație în format electronic supusă următoarelor procese: crearea, colectarea, administrarea, procesarea, stocarea, diseminarea, accesarea, utilizarea și reutilizarea, desființarea [1].

La 10 mai 2012 a fost lansat portalul unic al serviciilor publice, www.servicii.gov.md [5]. Acest portal este un catalog electronic al serviciilor publice prestate de către autorități oamenilor de rând și mediului de afaceri. Vizitatorii pot găsi pe această platformă descrierea serviciilor, setul de acte necesar pentru prestarea lor, intervalele orare în care vor fi acestea prestate, costurile și durata implementării, datele de contact pentru informații suplimentare și formularele care vor trebui completate de către cetățeni în format electronic, inclusiv instrucțiuni de completare.

Portalul are o structură multidimensională și permite identificarea unui serviciu după mai multe criterii, din punct de vedere al domeniului din care acesta face parte. Sunt incluse servicii de documentare a populației, servicii din domeniul educației, sănătății, servicii din domeniul financiar, cum ar fi taxările și altele. Pe de altă parte, utilizatorii pot identifica serviciul după autoritatea care îl prestează, adică ministere sau instituții.

Cetățenii pot interacționa cu moderatorii portalului printr-un formular de feedback, pentru a raporta anumite inexactități în fișele serviciilor defecte, descoperite în funcționarea portalului și pentru a sugera anumite servicii care nu au fost incluse pentru publicare. La fel, cetățenii pot vota pentru anumite servicii pe care le consideră utile.

Scopul principal al acestui portal este să ofere informații succinte, corecte, accesibile și complete despre serviciile publice disponibile în Republica Moldova și nu își propune să substituie paginile web ale autorităților, care prezintă informații mai complexe.

Potrivit Agenției de Guvernare Electronică (AGE) în ultimul timp, aproape o treime dintre moldoveni declară că ar accesa servicii publice mai degrabă în regim online, decât offline. Numărul celor care preferă să beneficieze de accesul la Internet în interacțiunea cu statul este mai mare

decât al celor care aleg să facă drum la un ghișeu sau altul. Cel puțin asta arată rezultatele Sondajului Național anual 2020, realizat pentru AGE în cadrul Proiectului „Modernizarea Serviciilor Guvernamentale”, implementat cu suportul Grupului Banca Mondială și contribuția Guvernului Republicii Moldova [3].

Proiectul are ca scop sporirea accesibilității, eficienței și calității prestării serviciilor publice administrative și acoperă 3 componente fundamentale:

1. Modernizarea Serviciilor.
2. Platforme și servicii digitale.
3. Implementarea noii paradigme de prestare a serviciilor publice la nivelul creării, consolidării și ajustării capabilității instituționale.

Totodată această cercetare subliniază faptul că cei mai mulți sunt acei cetățeni, care utilizează Internetul de acasă, apoi cei care navighează în spațiul virtual din orice loc cu ajutorul telefonului, iar pe locul trei se află cei care accesează Internetul de la locul de muncă [4]. Dacă să ne referim la accesarea serviciilor publice, putem menționa următoarele răspunsuri a respondenților: mai degrabă la ghișeu - 23,6%; doar online - 19,0%; mai degrabă online - 31,8%; doar la ghișeu - 23,3%. Locul accesării Internetului în ultimele 12 luni au fost indicate: de acasă - 96,6%; telefon (în orice loc) - 78,2%; serviciu (prieten, cunoscuți) - 44,3%; universitate (școală, colegiu) - 9,9% [3].

O bună parte de servicii publice în format electronic necesită semnătura electronică, serviciul numit MSign. În perioada ianuarie-aprilie 2021, prin MSign au fost aplicate cu succes peste 7 milioane de semnături, ceea ce înseamnă o medie de 1,8 mln operațiuni de semnare electronică pe lună. Serviciul MSign a fost lansat la 22 mai 2015, așa că anul acesta s-au împlinit 6 ani de la lansarea acestui serviciu [4].

Până în prezent, Guvernul Republicii Moldova a reușit digitizarea a circa 178 servicii publice pentru cetățeni și mediul de afaceri din totalul de 649 servicii disponibile, spre deosebire de luna mai 2017, când erau disponibile 551 servicii dintre care 126 e-servicii disponibile [5].

Trebuie de menționat, că în fiecare an sunt lansate noi servicii publice în format electronic, dacă să ne referim la anul precedent 2020, anul pandemic, la fel au fost lansate e-servicii noi atât pentru cetățeni cât și pentru mediul de afaceri. Serviciile publice electronice pot fi gratuite sau contra plată, în funcție de tipul de serviciu solicitat.

La 27 octombrie 2020 a fost lansat Portalul Guvernamental al Cetățeanului, numit MCabinet, care are menirea de a simplifica accesul cetățenilor la datele din registrele de stat și la serviciile electronice. Acest portal are drept scop 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, numit MCabinet.

Totodată acest portal conține mai multe blocuri de date care pot fi accesate prin autentificare și furnizează informații despre sine, spre exemplu, actele de identitate valabile, contribuțiile și prestațiile sociale, proprietățile deținute, informații despre medicul de familie și instituția medicală la care este înregistrată persoana, plățile fiscale și alte informații ce țin de relația cetățean-stat. Aceste informații sunt confidențiale și nu se transmit altor părți terțe, decât dacă deținătorul acestor date își dă consimțământul în acest sens.

Serviciul MCabinet oferă recomandări cum poate fi rezolvată o anumită problemă, ce pași urmează să întreprindă utilizatorul și ce servicii electronice sunt disponibile în funcție de caz, furnizând informații utile și actuale în maximă siguranță și confort. Totodată, utilizatorii MCabinet pot urmări cine a accesat datele lor personale și în ce scop. Serviciul MCabinet poate fi accesat pe portalul www.mccabinet.gov.md [8].

Un alt serviciu lansat la 3 noiembrie 2020 este serviciul guvernamental de notificare electronică, numit MNotify. Acest serviciu poate fi accesat prin intermediul platformei www.mnotify.gov.md, și reprezintă modalitatea prin care instituțiile statului pot notifica și informa utilizatorii serviciilor publice despre evenimente importante în raport cu autoritățile, expediază mesaje prin diferite canale de notificare la alegerea utilizatorului, cum ar fi: e-mail, mesaje rapide, mesaje scurte, SMS-uri, rețele sociale, live chat, etc. Aceste mesaje se referă la datorii, amenzi, achitări, plăți, indemnizații, alocații etc. pe care le au de efectuat cetățenii către stat și/sau invers.

Deci, acest serviciu oferă un mijloc flexibil de a notifica utilizatorii de e-servicii publice cu privire la diverse evenimente legate de tranzacții, folosind mijloace preferate de către utilizator.

Totodată prin intermediul acestui serviciu electronic, cetățeanul este informat despre anumite servicii prestate de stat, fără ca acest serviciu să fie solicitat de către beneficiar. În calitate de beneficiar pot fi atât persoane fizice, cât și juridice.

Serviciul guvernamental de notificare electronică, numit MNotify este integrat pe Portalul Guvernamental al Cetățeanului, iar utilizatorii pot primi notificarea electronică inclusiv prin intermediul portalului www.mcabinet.gov.md. Serviciul MNotify poate fi accesat pe portalul www.mnotify.gov.md [7].

La 24 noiembrie 2020 a fost lansat serviciul guvernamental, numit MPower, care reprezintă registrul împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice. Sistemul, MPower înseamnă acționarea în numele cuiva atât în sistemele informaționale de stat, cât și private. Acest serviciu poate fi utilizat și de cetățenii Republicii Moldova aflați peste hotare, care dețin semnătură electronică și care pot acorda împuterniciri de reprezentare unor persoane aflate în țară. Pentru a acorda împuternicirea este nevoie de autentificare prin-un alt serviciu, numit MPass.

Deci, MPower este un serviciu guvernamental reutilizabil, care are scopul de a oferi un mecanism sigur, flexibil și comod de gestiune a împuternicirilor de reprezentare de către persoanele fizice și persoanele juridice.

Accesând site-ul, fiecare utilizator poate verifica ce tipuri de împuterniciri se pot face la momentul de față, poate verifica starea împuternicirilor efectuate sau primite, precum și crea împuterniciri noi.

Pe platforma MPower sunt disponibile cinci servicii: ridicare certificat cazier contravențional, cazier detaliat; cazier juridic, trimiteri Curier Rapid, trimiteri poștale simple (neînregistrate), însă lista urmează a fi completată cu alte servicii conexe de la instituții publice din Moldova, care conlucrează cu cetățenii, precum FISC, CNAS, CNAM, etc. Serviciul MPower poate fi accesat pe portalul www.mpower.gov.md [6].

Agenția de Guvernare Electronică și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova au propus spre consultare publică Proiectul de hotărâre cu privire la aprobarea Conceptului Serviciului guvernamental de livrare, numit MDelivery.

MDelivery este serviciul guvernamental de livrare, care elimină necesitatea ca utilizatorii să viziteze furnizorii de servicii publice, în scopul de a obține documentele necesare. În schimb, aceste documente pot fi livrate cu ajutorul unei game de mijloace (de exemplu, poștă expres, curier sau prin posibilitatea de a descărca versiuni electronice ale documentelor, în cazul în care sunt disponibile).

Deci, MDelivery este un serviciu nou menit să ofere livrare fizică a documentelor solicitate de cetățeni de la diferite instituții de stat.

Pentru a răspunde acestor provocări, Guvernul, în conformitate cu Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 (în special la Componenta „Modernizare a serviciilor publice”) planifică un amplu exercițiu de transformare calitativă, dar și cantitativă a serviciilor publice administrative, responsabile de prestarea cărora sunt autoritățile administrației publice centrale, prin:

- a) eliminarea serviciilor publice depășite de timp sau comasarea mai multor servicii în unul;
- b) sporirea accesului la serviciile publice la nivel local prin canale digitale;
- c) reducerea numărului de documente necesare pentru prestarea serviciilor publice, precum și a duratei de prestare;
- d) aplicarea unor tarife transparente și echitabile pentru serviciile publice prestate contra plată;
- e) asigurarea unui nivel înalt de satisfacție în legătură cu calitatea livrării serviciilor guvernamentale [2].

Putem menționa, că procesul de modernizare se bazează pe câteva principii de bază:

- a) reingineria (regândirea fundamentală și re-designul radical) a serviciilor publice în locul îmbunătățirilor incrementale;
- b) digitizarea doar a serviciilor publice care au trecut procesul de reinginerie;
- c) solicitarea actelor / documentelor de către autoritățile publice doar o singură dată;
- d) prestarea serviciilor publice prin toate canalele disponibile (on-line, la centre de prestare a serviciilor, la chioșcuri de auto-deservire, direct la prestatorul de servicii etc.);
- e) prestarea serviciilor publice strict în limitele standardelor de calitate ale serviciilor [3].

La final, vreau să menționez un șir de avantaje în utilizarea e-serviciilor:

- rapiditatea și accesibilitatea acestora într-un interval scurt de timp;
- oferă posibilitatea de a accesa servicii electronice de la distanță în loc să ne deplasăm la ghișeu;
- elimină necesitatea de a tipări documentele doar pentru a fi semnate;
- asigură confidențialitatea și siguranța datelor;
- acces securizat la serviciile electronice;
- informațiile despre serviciile publice prestate în Republica Moldova se regăsesc pe un singur

portal, cetățenii nu trebuie să viziteze diferite pagini ale instituțiilor pentru a afla informațiile de care au nevoie;

- cetățenii pot accesa servicii publice electronice de oriunde și oricând, 24 de ore din 24, șapte zile pe săptămână;
- cetățenii pot beneficia online de mai multe servicii, într-o manieră simplă și accesibilă;
- cetățenii nu vor mai fi nevoiți să stea la cozi, ore în șir, ci printr-un singur click au acces rapid la orice informație interesantă pentru ei, etc.

Deci, cu siguranță, mai ales în perioada acesta pandemică, putem menționa, că serviciile electronice oferă comoditate, operativitate, securitate și transparență. Serviciile publice electronice sunt serviciile oferite de instituțiile statului membrilor comunității prin intermediul tehnologiilor informaționale. Când există restricții, iar activitățile economice și sociale devin mai digitalizate, cetățenii și întreprinderile se bazează pe Internet și pe conectivitate. Mulțumită rețelelor în bandă largă și infrastructurii digitale, putem continua să solicităm diferite servicii online, să învățăm, să socializăm și să activăm.

Trebuie de menționat, că criza pandemiei nu numai că a accentuat rolul crucial al TIC pentru funcționarea continuă a societăților, ci a adus în prim plan inegalitățile digitale între și în interiorul țărilor. În același timp, pandemia a impulsionat transformările digitale atât la nivel mondial cât și la nivel național. În prezent, rolul TIC este unul cheie în construirea rezistenței sociale, în salvarea vieților și în susținerea economiilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”, nr. 857 din 31.10.2013. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252-257 art. 963 din 08.11.2013.
2. Ursu Eugeniu, Manoil Vlad. Digitizarea serviciilor publice. Chișinău, Agenția de Guvernare Electronică, 2017.
3. Proiectul „Modernizarea Serviciilor Guvernamentale”, implementat cu suportul Grupului Banca Mondială și contribuția Guvernului Republicii Moldova, 25.06.2018-30.06.2023.
4. Portalul Agenției de Guvernare Electronică. <https://www.egov.md> (accesat la 07.05.2021).
5. Portalul serviciilor publice. <https://www.servicii.gov.md> (accesat la 10.05.2021).
6. Portalul registrului împuternicirilor de reprezentare. <https://www.mpower.gov.md> (accesat la 15.05.2021).
7. Portalul serviciului guvernamental de notificare electronică. <https://www.mnotify.gov.md> (accesat la 17.05.2021).
8. Portalul guvernamental al cetățeanului. <https://www.mcabinet.gov.md> (accesat la 18.05.2021).

ANALIZA CADRULUI NORMATIV PRIVIND EGALITATEA DE GEN ÎN CADRUL POLIȚIEI

ANALYSIS OF THE REGULATORY FRAMEWORK REGARDING GENDER EQUALITY WITH THE POLICE

Oxana SCUTELNIC,
*doctor în pedagogie, ofițer principal, Direcția managementul
resurselor umane a Inspectoratul General al Poliției*

SUMMARY

In contemporary society, democracy means equal opportunities and opportunities for all, whether we refer to women or men. The active and equitable involvement of women in public and professional life is extremely important for a democratic society.

Keywords: *equal opportunities, gender equality, rights, women, manseumens.*

Egalitatea de șanse și egalitatea de gen sunt principiile fundamentale pentru dezvoltarea unei societăți echitabile care promovează relațiile partenariale și respectul între indivizi. Egalitatea între femei și bărbați este o valoare fundamentală pentru o societate mai echitabilă.

Egalitatea de gen trebuie să constituie un obiectiv central al oricărei societăți democratice care dorește să creeze drepturi cetățenești depline și egale pentru toți și este intrinsec legată de dezvoltarea durabilă a acesteia, fiind vitală pentru punerea în practică a drepturilor omului.

Adoptarea noii legi cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului a creat premisele pentru realizarea unor măsuri concrete ce au determinat soluționarea mai multor probleme de funcționare a Sistemului Afacerilor Interne cu referire la activitatea polițienească.

Inspectoratul General al Poliției (IGP) este autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care asigură, în condițiile legii, implementarea politicilor statului în domeniul menținerii, asigurării și restabilirii ordinii și securității publice, protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și comunității, prevenirea, investigarea și descoperirea infracțiunilor și a contravențiilor, înfăptuirea justiției, asistență populației și autorităților administrației publice locale.

Promovarea egalității de gen în procesul de angajare și creșterea numărului femeilor în poliție, sunt angajamente/obiective asumate de IGP în temeiul Strategiei de Dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia.

Aceasta înseamnă că politica privind egalitatea de șanse între femei și bărbați se va axa în continuare pe cele cinci domenii tematice existente:

- consolidarea capacităților angajaților și angajatorilor poliției în domeniul egalității de gen;
- consolidarea capacităților instituționale în asigurarea egalității de gen;
- ajustarea și elaborarea cadrului normativ din perspectiva de gen;
- promovarea profesiei de polițist pentru femei și bărbați;
- angajarea și promovarea femeilor în poliție prin asigurarea șanselor egale pentru femei și bărbați.

Inspectoratul General al Poliției susține creșterea reprezentării femeilor la toate nivelurile decizionale, promovează și susține participarea echitabilă și echilibrată a femeilor și bărbaților la funcții de conducere și execuție cu respectarea criteriilor de competență și a legislației.

Egalitatea de gen/șanse este un punct central atunci când se elaborează și implementează politici.

Cadrul normativ național privind drepturile și libertățile fundamentale, legislația națională determină atât autoritățile publice, cât și cele din cadrul structurilor de forță să creeze și să permită o serie de bune practici în procesul decizional care să asigure egalitatea atât a angajaților proprii, cât și a cetățenilor pe care îi deservesc.

Egalitatea de șanse – conceptul conform căruia toate ființele umane sunt libere să-și dezvolte capacitățile personale și să aleagă fără limitări impuse de roluri stricte; faptul că diferitele comportamente, aspirații și necesități ale femeilor și bărbaților sunt luate în considerare, evaluate și

favorizate în mod egal înseamnă că femeile și bărbații se bucură de aceeași libertate de a-și realiza aspirațiile [1].

Egalitatea de șanse are la bază participarea deplină și efectivă a fiecărei persoane la viața economică și socială [2].

Egalitatea de gen presupune un nivel egal de vizibilitate, afirmare și participare pentru femei și bărbați în toate sferele vieții publice și private.

În conformitate cu principiul abordării integratoare a egalității de gen definite de organismele internaționale, aceasta trebuie să se regăsească în toate documentele de politici, strategii, programe, proiecte, decizii, măsuri, acțiuni etc., la toate nivelele decizionale [3].

Astfel, în cadrul Inspectoratului General al Poliției printre principalele documente de politici, care inițiază integrarea și promovarea aspectelor de gen, se regăsesc strategii de dezvoltare naționale, locale.

Pentru prima dată a fost stipulat că, egalitatea de gen reprezintă un element-cheie al sistemului dreptului omului, fiind fixat în Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 [4].

În această ordine de idei menționăm prevederile Constituției Republicii Moldova prin art. 16, alin. (2), care prevede că toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității la art.1, alin. (1) stabilește că, scopul prezentei legi este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sfera politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dezabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar. Conform art. 7, alin. (1), se interzice orice deosebire, excludere, restricție sau preferință pe baza criteriilor stabilite de prezenta lege, care au drept efect limitarea sau subminarea egalității de șanse sau tratament la angajare sau concediere, în activitatea nemijlocită și în formarea profesională. Interzicerea discriminării pe bază de orientare sexuală se va aplica în domeniul angajării în muncă și al ocupării forței de muncă.

Legea nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați la art.1, alin. (1) stabilește că, scopul prezentei legi constă în asigurarea exercitării drepturilor lor egale de către femei și bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții, drepturi garantate de Constituția Republicii Moldova, în vederea prevenirii și eliminării tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex., iar art. 6 prevede accesul egal la ocuparea funcțiilor publice, respectiv este necesar să se asigure șanse egale de participare la concurs pentru femei și bărbați.

Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevede la art. 14, lit. g) că, funcționarul public are dreptul să beneficieze de egalitate de șanse și de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrare în funcția publică, la procesul de dezvoltare profesională continuă și la promovarea în funcție.

La fel și Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, stipulează la art. 5 că activitatea funcționarului public cu statut special se desfășoară exclusiv în baza legii și pentru executarea acesteia, în interesul persoanei și al comunității, potrivit principiilor profesionalismului, confidențialității, integrității profesionale și loialității, stabilității în funcția publică, colaborării și cooperării, imparțialității și nediscriminării, transparenței, obiectivității, eficienței, responsabilității și subordonării ierarhice.

Codul muncii nr. 154/2003 la art. 1 prevede noțiunea de demnitate în muncă - climat psihonoțional confortabil în raporturile de muncă ce exclude orice formă de comportament verbal sau nonverbal din partea angajatorului sau a altor salariați care poate aduce atingere integrității morale și psihice a salariatului; art. 8, alin. (1) prevede că în cadrul raporturilor de muncă acționează principiul egalității în drepturi a tuturor salariaților; art. 10, lit. f) să asigure egalitatea de șanse și de tratament tuturor persoanelor la angajare potrivit profesiei, la orientare și formare profesională, la promovare în serviciu, fără nici un fel de discriminare.

Strategia de dezvoltare a poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni aferent aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 587/2016 la care, Obiectivul 1 Consolidarea responsabilității, eficienței, transparenței și profesionalismului Poliției, Activitatea: 1.1.4. stipulează - Respectarea principiului egalității de gen în procesul de angajare și promovare în Poliție.

Hotărârea Guvernului nr. 460/2017 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne stipulează la pct. 5 principiile care stau la baza evoluției în carieră, iar la subpct. (2)

se menționează că, egalitate de șanse – recunoașterea în măsură egală a dreptului la evoluție în carieră a oricărei persoane care întrunește cerințele stabilite.

Potrivit, Hotărârii Guvernului nr. 629/2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne la pct. 4 prevede că, conduita profesională a funcționarului public cu statut special se bazează pe egalitatea și nediscriminare – aplicarea unui tratament egal tuturor persoanelor, fără discriminări pe considerente de apartenență etnică, rasă, religie, opinie politică sau de orice altă opinie, vârstă, sex, orientare sexuală, avere, statut social, limbă, dezabilitate sau orice alt criteriu.

Conform Hotărârii Guvernului nr. 259/2018 cu privire la aprobarea Programului național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind femeile, pacea și securitatea pentru anii 2018-2021 și a Planului de acțiuni cu privire la punerea în aplicare a acestuia, unde și-a asumat responsabilitatea de a întreprinde acțiuni în vederea implementării Rezoluției 1325 a CS al ONU privind rolul femeilor în asigurarea păcii și securității și va coopera cu NATO pentru a implementa politica NATO/EAPC în acest domeniu.

În scopul implementării politicilor în domeniul gender în cadrul Poliției a fost instituit prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției nr.270/2017 Grupul Coordonator în domeniul gender care are drept scop asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați.

O altă măsură a fost elaborarea și aprobarea Planului de acțiuni al Poliției privind creșterea ponderii și rolului femeilor în Poliție pentru perioada 2018-2020.

Misiunea Poliției, la moment, este realizată de 8088 de angajați, 81,25% bărbați și 18,75% femei.

În ceea ce privește dinamica de personal, în perioada anului 2019, au fost angajate 798 de persoane, dintre care 199 femei (2,57 %) și 599 bărbați (7,75%), și au fost concediate 1010 persoane dintre care 133 femei (1,72%) și 877 (11,34%) bărbați.

În perioada anului 2020 (trimestrul III), au fost angajate 951 de persoane, dintre care 199 femei (2,46%) și 752 bărbați (9,30%), și au fost concediate 701 persoane - 97 femei (1,20%), și 604 bărbați (7,47%).

Conform datelor statistice, la finele anului 2019 numărul de femei angajate în Poliție era de 1772 (21,31%), inclusiv femeile care se află în concediu de îngrijire a copilului (2,38%), iar numărul femeilor ofițeri constituie – 21,73%, dintre care în concediu de îngrijire a copilului 2,85%.

În perioada anului 2020 (trimestrul III), numărul angajatelor Poliției constituia 1834 femei (inclusiv 317 în concediu pentru îngrijirea copilului (cîc)), respectiv 21,27% (inclusiv 3,67% în cîc), iar numărul femeilor ofițeri constituie – 1204 (inclusiv 247 în cîc), respectiv 22,57% (inclusiv 4,63% în cîc).

Femeile și bărbații din Republica Moldova au nevoie de o abordare echitabilă în politicile de asigurare socială, protecția socială și medicală, precum și infrastructură și servicii relevante. Ei trebuie să se bucure de un tratament egal în muncă și remunerare, distribuirea activităților domestice și de îngrijire, accesul la bunuri și servicii și livrarea acestora, precum și securitate socială [5].

În urma analizei cadrului legislativ din Republica Moldova oportun ar fi fortificarea capacităților structurilor abilitate, a factorilor de decizie și a responsabililor în domeniul dezvoltării și elaborării politicilor publice, prin diverse forme de instruire și învățare cu referire la valorificarea integrării perspectivei egalității de gen în procesul de elaborare a politicilor publice. Astfel, prin activitățile de instruire în domeniu ar urma fortificarea în continuare a capacităților pentru toți responsabilii în domeniul dezvoltării profesionale și elaborării politicilor publice, atât la nivel operațional, cât și la nivel decizional mai înalt.

Egalitatea de gen nu se referă la faptul că bărbații și femeile ar trebui să fie la fel, ci se referă la faptul că drepturile, responsabilitățile și oportunitățile acordate femeilor și bărbaților nu ar trebui să fie dependente de genul acestora.

Prin egalitate de șanse între femei și bărbați se înțelege „luarea în considerare a capacităților, nevoilor și aspirațiilor diferite ale persoanelor de sex masculin și, respectiv, feminin și tratamentul egal al acestora” [6].

Inițierea implementării mecanismului de angajare și promovare în funcțiile polițienesci pe baza concursului reprezintă un alt pas spre transparență și spre creșterea calității resurselor umane și a managementului polițienesc.

La fel, organizația neguvernamentală Asociația Promo-Lex în Raportul de monitorizare civică a reformei Poliției în Republica Moldova apreciază că numărul de femei în Poliție este în creștere și măsurile luate de către instituțiile implementatoare sunt orientate spre stimularea, susținerea și creșterea numărului femeilor în Poliție.

În concluzie, oportun ar fi reglementarea unui set omogen de instrumente de aplicare a aspec-

telor de gen la nivel național de strategii, politici, programe, proiecte, după cum s-a menționat mai sus, latura obiectivă a acestui subiect include în sine nu doar structurile de forță, întrucât egalitatea de gen, în general, este esențială pentru protecția drepturilor omului, funcționarea democrației, respectarea statului de drept, creșterea economică, incluziunea socială și sustenabilitate și integrarea unei dimensiuni de gen este relevantă pentru toate domeniile de politică.

BIBLIOGRAFIE

1. Angajamentul strategic pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați. ISBN 978-92-79-53413-3 Uniunea Europeană, 2016.
2. Baiasu, Sorin, Egalitate și diferență: doua versiuni ale dilemei și libertatea de a o rezolva, în Todorean, Olivia (Editoare): Itinerarii contestatare. Studii de teorie politică feminista, Politeia, SNSPA, București, 2003.
3. Bodrug – Lungu, V., Zmucilă, L., ș.a., Promovarea egalității genurilor în Moldova: Aspecte sociale și legislative (ghid de organizare a traing-urilor), CEP USM, Chișinău, 2005.
4. Hotărârea Parlamentului audienții nr. 217/1990, cu privire la aderarea R.S.S. Moldova la Declarația Universală a Drepturilor Omului și ratificarea pactelor internaționale ale drepturilor omului. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58 din 30.04.1994.
5. Egalitatea de gen. http://dpus.usv.ro/docs/A6/A6.4_continut_egalitatea_de_gen.pdf (accesat la 20.09.2020).
6. OSCE. Gender equality. <https://www.osce.org/gender-equality> (accesat la 17.09.2020).

FORMAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN CADRUL SERVICIILOR PUBLICE DE EVIDENȚĂ A PERSOANELOR

PROFESIONAL TRAINING OF CIVIL SERVANTS IN THE PUBLIC SERVICES OF PERSONAL RECORDS

*Mihai-Ciprian BOBOCICĂ,
doctorand, Universitatea din Craiova, România,
șef birou, Direcția Publică Comunitară de Evidență a Persoanelor Dolj*

SUMMARY

The role of the article is to bring to the fore some of the main elements of the training system for civil servants in Romania and some of the impact factors in terms of the real image of the training process of this professional category, to highlight the need for development of this system and to keep it in harmony with similar systems in the countries of the world. The paper is elaborated starting from the normative acts that regulate the professional training activity of the civil servants from Romania. It also includes a brief analysis on the change in the approach to the training process in the practical training of civil servants in the Community public records service.

Keywords: public services, personal records, training needs, training development.

1. Introducere privind particularitățile formării profesionale a personalului angajat în serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor. Personalul angajat în cadrul serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor are nevoie de formare profesională specială prin raportare de celelalte categorii de funcționari publici din administrația publică. Necesitatea formării speciale este generată de participarea acestei categorii de personal, în mod activ, la crearea bazelor de date primare, baze care conțin informații cu caracter personal privind cetățenii statului român. Crearea bazelor de date constă în înregistrarea nașterii, urmată de crearea și actualizarea bazelor de date privind evidența persoanelor, înregistrarea căsătoriei și divorțului cetățenilor și în fine, înregistrarea decesului acestora. De acuratețea bazelor de date create și actualizate de către funcționarii publici încadrați la serviciile de evidență a persoanelor depinde într-o mare măsură exercitarea drepturilor și îndatoririlor cetățenești ale persoanelor fizice. Acesta nu este unicul motiv pentru care este necesară și utilă o instruire specială. Caracterul special al instruirii rezultă, pe de o parte, și din aceea că această colecție de date cu caracter personal se realizează concomitent și în interesul statului și, pe de altă parte, din aceea că baza de date necesită protecție specială.

Formarea profesională specială este indispensabilă pentru că la serviciile de evidență a persoanelor vor fi identificați deseori angajați noi, funcții noi ori apar frecvent modificări ale tehnologiilor utilizate în colectarea și gestionarea datelor cu caracter personal, modificări care impun o abordare planificată a formării și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici.

2. Formarea și dezvoltarea profesională. În literatura de specialitate, formarea și dezvoltarea profesională a primit diverse definiții, care în final se intersectează în anumite puncte, procesul de formare și dezvoltare profesională fiind privit ca o planificare a dezvoltării deprinderilor și cunoștințelor angajaților. Astfel, referitor la conceptul de competență profesională în literatura de specialitate s-a exprimat opinia: „Competența marchează momentul final al unui proces permanent de formare a funcționarilor publici. Ea este necesară pentru obținerea eficienței la nivelul sistemului administrativ respectiv prin previziunea evoluțiilor viitoare, organizarea activităților, gestionarea resurselor, motivarea angajaților și controlul modului de desfășurare a proceselor administrative” [9, p. 87].

Instruirea și dezvoltarea abilităților profesionale ale angajaților au fost definite ca fiind „...un efort planificat de către o organizație care să faciliteze învățarea comportamentului legat de locul de muncă de o parte din angajații săi” [10, p. 310].

Referitor la conceptul de formare profesională s-a afirmat că „Formarea profesională a

funcționarilor publici se definește ca fiind un proces planificat de modificare a atitudinilor, comportamentului sau a cunoștințelor și deprinderilor angajaților din instituțiile publice, care are drept scop dezvoltarea abilităților profesionale individuale pentru a satisface nevoile prezente și viitoare ale organizației” [7, p. 69]. Noțiunea de formare profesională a funcționarilor publici, a fost definită și de legislația de specialitate [3] ca fiind procesul de instruire de tip formare continuă, destinat dezvoltării de competențe și abilități determinate, în vederea îmbunătățirii calității activităților profesionale individuale desfășurate în exercitarea prerogativelor de putere publică.

Reglementarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici a parcurs mai multe etape. Într-o primă etapă pregătirea profesională a fost reglementată ca o îndatorire a funcționarilor publici. Ulterior, începând cu anul 2001, pregătirea profesională este consacrată atât ca drept, cât și ca îndatorire a funcționarilor publici. Această evoluție nu poate fi decât îmbucurătoare, pentru că „zadarnic consacri obligația funcționarului de a se perfecționa, dacă nu îi recunoști și dreptul de a face acest lucru, și, corelativ, obligația instituției de a garanta acest drept” [11, p. 326].

În Codul administrativ, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57 din 3 iulie 2019, dreptul și obligația funcționarilor publici de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională subzistă și sunt reglementate prin două articole, 458 și 459. Într-o formă amplă, textul reglementează aspecte complexe privind pregătirea profesională care este în sfârșit reglementată detaliat, în egală măsură, atât ca drept, cât și ca obligație. În acest fel se dă sens și articolului 32 din Constituția României care reglementează asigurarea dreptului la învățătură nu numai prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional ori prin învățământul superior, ci și prin alte forme de instrucție și de perfecționare. Noile prevederi, reglementează obligația autorităților și instituțiilor publice de a asigura participarea pentru fiecare funcționar public la cel puțin un program de formare și perfecționare profesională o dată la doi ani, organizat de Institutul Național de Administrație sau de alți furnizori de formare profesională [6].

Din anul 2008 au fost definiți și în legislația specifică termenii: formare profesională a funcționarilor publici, formare specializată și perfecționare [3]. Astfel, formarea profesională a funcționarilor publici destinată dezvoltării acelor competențe și aptitudini necesare exercitării unei funcții cu un nivel ridicat de complexitate și care necesită abilități și aptitudini specifice, desfășurată într-un cadru organizat, pe o durată de timp relativ extinsă, cu grupuri-țintă definite și constituite limitativ, de regulă pe bază de selecție, și tratând o tematică multiplă, corelată într-o succesiune logică și axată pe atingerea scopului principal este tocmai procesul de formare specializată.

Perfecționarea este formarea profesională a funcționarilor publici destinată dezvoltării acelor competențe și aptitudini necesare creșterii calității rezultatelor obținute în exercitarea unor atribuții determinate, desfășurată într-un cadru organizat, pe o durată de timp relativ restrânsă, cu grupuri-țintă definite în sens larg, de regulă pe bază de autoevaluare, evaluare și recunoașterea necesității de formare, și tratând o tematică unitară, subsecventă unui domeniu de activitate specific [3].

În perioada post-comunistă, când în România au fost construite instituțiile și mecanismele specifice statului de drept, s-a luat decizia de a fi realizate reformele pentru îndeplinirea unui obiectiv major, acela de integrare a țării în Uniunea Europeană. Deci, din această perioadă timp sunt reglementate prin câteva acte normative și regulile privind funcționarii publici care în perioada comunistă deveniseră „oameni ai muncii” și nu mai erau protejați de un statut special. În anul 1991 prin Constituția României a fost consacrată ca valoare fundamentală a societății funcționarii publici. Astfel, în art. 72 alin. (3) lit. i) este reglementată obligativitatea adoptării prin lege organică a unui statut al funcționarilor publici. Acest statut al funcționarilor publici a fost adoptat abia în luna decembrie a anului 1999 [4], la opt ani de la data reglementării în legea fundamentală. În Statutul funcționarilor publici, adoptat prin Legea nr. 188/1999, cu organizarea sistemului de formare profesională a funcționarilor publici era învestită Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Începând cu anul 2001 de îndeplinirea acestei misiuni complexe se ocupă Institutul Național de Administrație [5]. Organismul a fost înființat în scopul asigurării unei gestionări unitare, la nivelul întregii țări, a activității de formare continuă a personalului din administrația publică. Institutul a funcționat bine prin intermediul celor opt centre regionale de formare continuă până în anul 2009 când, în urma măsurilor de reorganizare instituțională a administrației publice, a fost desființat. Odată cu reorganizarea Institutului a fost creată o direcție de specialitate în cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, iar cele opt centre regionale, au devenit structuri cu personalitate juridică subordonate Agenției. Acest mod de funcționare al organismelor care ar fi trebuit să asigure un sistem de perfecționare a funcționarilor publici a fost unul deficitar, care nu a putut asigura un cadru coerent pentru profesionalizarea corespunzătoare a personalului din administrația publică.

Pentru consolidarea sistemului instituțional în domeniul formării și perfecționării profesionale prin Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 s-a luat decizia reînființării Institutului Național de Administrație și instituirea unor noi măsuri destinate creșterii responsabilității și responsabilizării în domeniu [1]. Astfel, Institutul a fost reînființat în anul 2017, când a început un proces de recrutare a formatorilor, însă strategia adoptată a condus la o nouă reorganizare a instituției. În perioada noiembrie 2019 – august 2020, Institutul Național de Administrație s-a aflat din nou în proces de reorganizare, de re poziționare administrativă, proces care la acest moment este urmat de o nouă recrutare a formatorilor [2].

Deși, așa cum am arătat anterior, de la data adoptării Statului funcționarilor publici au existat reglementări normative și instituții publice care să se ocupe de organizarea strategiei de formare profesională a funcționarilor publici, totuși, această activitate reprezintă un proces complex, care până în prezent nu și-a atins obiectivele. Practic, se poate spune că este un proces complex care a fost fragmentat de diverse modificări legislative, reorganizări instituționale și de bugete diminuate și care a fost afectat și de o lipsă de viziune. Aceasta nu înseamnă altceva decât faptul că, activitatea de formare profesională nu poate fi rezumată doar la instituții centrale, acte normative și strategii concepute la nivel național, ci procesul trebuie abordat cu același interes și aceeași preocupare de toate părțile implicate în proces, incluzând aici și actorii de la nivel local, autorități, instituții sau servicii publice județene.

3. Serviciile de evidență a persoanelor și formarea profesională continuă a funcționarilor publici. În România, organizarea serviciilor de evidență a persoanelor s-a realizat pe două paliere: un palier central, reprezentat de Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date și un palier local, reprezentat de serviciile publice comunitare județene de evidență a persoanelor, dar și de serviciile publice comunitare locale de evidență a persoanelor [7, p. 215].

În opinia mea, activitățile care privesc pregătirea și formarea profesională continuă a funcționarilor publici din serviciile publice de evidență a persoanelor trebuie să facă parte din atribuțiile și preocupările fundamentale, atât ale managerilor top, cât și a celor care se ocupă de „middle management” la nivelul serviciilor județene de evidență a persoanelor. Această opinie o susțin cu tărie, cu atât mai mult cu cât, din practică s-a dovedit că este foarte greu să conturezi la o sesiune de formare profesională o grupă consistentă de funcționari publici de la serviciile locale de evidență a persoanelor, pentru ca aceasta să aibă eficiența și eficacitatea scontată.

Cadrul normativ general adoptat în România permite ca funcționarii publici să participe în calitate de personal specializat-formatori la programele de formare. Însă pentru a stimula această activitate sunt necesare măsuri strânse de colaborare între managerii de top – directorii executivi ai serviciilor județene de evidență a persoanelor și decidenții din cadrul Institutului Național de Administrație. Este necesară chiar o colaborare cu mediul academic din fiecare oraș în care sunt centre universitare. Funcționarii publici de conducere care se ocupă de „middle management” în cadrul serviciilor comunitare județe de evidență a persoanelor, deci cei care se ocupă de coordonarea celor două domenii speciale de activitate, stare civilă și evidență a persoanelor pot deveni cu ușurință formatori. Aceștia vor putea desfășura în timpul programului de lucru activități compatibile cu funcția lor publică, concomitent cu desfășurarea activităților didactice, prin care să fie pregătiți funcționarii publici de la serviciile locale de evidență a persoanelor. În acest fel pot fi remunerați, atât pentru activitățile desfășurate în funcția publică, cât și pentru activitățile didactice desfășurate pentru realizarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici din cadrul serviciilor locale de evidență a persoanelor.

Actele normative specifice celor două domenii de activitate, stare civilă și evidența persoanelor și cele specifice formării profesionale, sunt cele care deschid calea desfășurării activității de formare de această manieră, acestea trebuind doar să fie puse în executare în mod corespunzător pe ambele domenii.

În domeniul evidenței persoanelor, serviciile județene de evidență a persoanelor coordonează activitatea serviciilor locale de evidență a persoanelor, iar în domeniul stării civile atribuția de instruire este prevăzută la art. 9 alin. (1) lit. a) și h) din Hotărârea Guvernului nr. 64/2011 pentru aprobarea Metodologiei cu privire la aplicarea unitară a dispozițiilor în materie de stare civilă conform cărora, serviciile județene de evidență a persoanelor „organizează instruirile de pregătire profesională a personalului cu atribuții de stare civilă din cadrul serviciilor locale de evidență a persoanelor, precum și a ofițerilor de stare civilă din cadrul primăriilor de pe raza județelor” și „asigură instruirea persoanelor cărora urmează a li se delega exercitarea atribuțiilor de stare civilă”.

În domeniul formării profesionale a funcționarilor publici Hotărârea Guvernului nr. 1066/2008 pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici, stabilește că

activitățile didactice desfășurate de funcționarii publici care participă la programe de formare în calitate de personal specializat sunt considerate activități compatibile cu exercitarea funcției publice, dacă sunt îndeplinite cumulativ câteva condiții:

a) activitatea în domeniul didactic să fie realizată în îndeplinirea atribuțiilor autorității sau instituției publice cu care funcționarul public are raporturi de serviciu, conform dispoziției conducătorului, sau, după caz, să fie realizată în afara programului de lucru al funcționarului public;

b) activitatea în domeniul didactic să fie realizată cu respectarea regimului conflictelor de interese și fără a afecta interesele sau exercitarea competențelor autorității ori instituției publice cu care persoana în cauză are raporturi de serviciu;

c) persoanele în cauză să facă dovada deținerii calificării necesare pentru a desfășura activitate în calitate de personal specializat [3].

4. Concluzii. Așa cum reiese din cele prezentate, se poate transforma aspectul actual al sistemului de formare a funcționarilor publici din cadrul serviciilor de evidență a persoanelor, pentru a compensa lipsa de formare, prin adaptarea formării acestora printr-o abordare diferită, modernizată și atât de necesară statului. Abordarea diferită constă în realizarea activităților didactice concomitent cu exercitarea funcției publice, în baza dispozițiilor emise de conducătorii serviciilor județene și a colaborării cu Institutul Național de Administrare. În acest fel, în afara programului de lucru, funcționarul public resursă își va putea folosi timpul pentru activitatea de cercetare și activitatea publicistică. În acest fel ar putea contribui nu numai la formarea profesională, ci și la pregătirea unor noi lideri viitori, dar și pentru consolidarea valorii de bază a administrației publice: servicii publice eficiente și de calitate oferite cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Institutului Național de Administrație nr. 1005 din 21.12.2016. Monitorul Oficial al României, 2017, № 20.
2. Hotărârea Guvernului privind organizarea și funcționarea Institutului Național de Administrație nr. 645 din 7.08.2020. Monitorul Oficial al României, 2020, № 745.
3. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici nr. 1.066 din 10 septembrie 2008. Monitorul Oficial al României, 2008, № 665.
4. Legea privind Statutul funcționarilor publici nr. 188 din 1999 (republicată). Monitorul Oficial al României. 2007, № 365.
5. Ordonanța Guvernului privind înființarea și organizarea Institutului Național de Administrație nr. 81 din 30.08.2001. Monitorul Oficial al României. 2001, № 542.
6. Ordonanța Guvernului privind Codul administrativ nr. 57 din 03.07.2019. Monitorul Oficial al României. 2019, № 555, din 24 septembrie 2008.
7. Bobocică M. C., Serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, probleme actuale și perspective de dezvoltare, în volumul Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale - Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, ediția a VII-a, Chișinău 2021, pp. 213-216.
8. Raboca H., Formarea profesională a funcționarilor publici din cadrul instituțiilor publice locale din regiunea de nord-vest, Revista Transilvană de Științe Administrative, 2 (26)/2010, pp. 67-87.
9. Geagiu S., Iftene C., Funcția publică și funcționarul public în România, Editura Dobrogea, Constanța, 2005, p. 297.
10. Pynes, J.E., Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations, ediția a 3-a, San Francisco, Jossey-Bass, 2009, p. 456.
11. Vedinaș V., Drept Administrativ-Ediția a XII-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2020, p. 656.

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN APLICAREA INSTRUMENTULUI INOVATIV FORESIGHT PENTRU MODELAREA VIITORULUI SECTORULUI PUBLIC

TRAINING CIVIL SERVANTS IN APPLYING THE INNOVATIVE FORESIGHT TOOL FOR SHAPING THE FUTURE OF THE PUBLIC SECTOR

*Tatiana SAVCA,
master în administrația publică,
șef Serviciu managementul calității, Academia de Administrare Publică*

*Denis ȘPAC,
master în economie
specialist principal, pretura Botanica,*

SUMMARY

The professional skills of the staff involved in drawing up the strategic documents need to be constantly amplified to meet current challenges. For this conference forum, the author proposes for discussion a curriculum for a 40-hour training course in the field of capitalizing on the methodology that could develop strategic thinking - Foresight. The course is developed for the professional development of civil servants from public administration and other beneficiaries of the public sector, who would like to learn about the Strategic Foresight tool, applied and widely publicized for the public sector at the global and European level.

Keywords: *public administration, public sector, professional development, strategy, strategic thinking, foresight, methodology, strategic foresight, scenarios, trends.*

Societatea globală, la general, și cea moldovenească, în particular, trece actualmente printr-o criză acută de viziune asupra viitorului global. Viziunea globală asupra viitorului, încadrată în Agenda 2030 prin prisma celor șaptesprezece obiective de dezvoltare durabilă, a înaintat cerințe tuturor statelor semnatare privind implementarea acestora. Către 2030 este preconizată atingerea unui nou nivel de dezvoltare umană bazat pe principii de echitate în tratament, egalitate de gen și de șanse, susținere și parteneriat, eficiență în guvernare, grijă față de mediu natural și construit. Se părea că nimic nu va putea interveni în opera concertată la nivel global de dezvoltare durabilă. Însă, criza de sănătate, ce durează de un an și ceva (pandemia Covid – 19), ne-a demonstrat încă o dată vulnerabilitatea ecosistemului societal.

Conștientizând că viitorul este multivariațional, omenirea totuși preferă, în locul așteptării viitorului necunoscut, să modeleze proiecții de viitor previzibile și să contribuie la construcția acestora pentru a elimina risipa de resurse și eforturi, pentru a diminua incertitudinea, pentru a putea influența dezvoltarea și concentra eforturile pe domenii într-adevăr de importanță majoră pentru existența sa.

Un rol important, în acest context, aparține sistemelor/organizațiilor statale care ar putea identifica modelele de dezvoltare solicitate și acceptate de societate și ar putea propune pentru aceste modele mecanisme și instrumente funcționale (strategii), bazându-se pe competențele personalului său. Astfel, necesitatea de a dezvolta abilitățile de elaborare conștientă a unor strategii colective coordonate, bazate pe imaginea viitorului împărtășită de grup, devine iminentă atât în rândul politicianilor cât și a funcționarilor publici. Aceste abilități nu pot fi dezvoltate fără a pune accentul pe gândirea strategică.

Gândirea strategică, luarea deciziilor strategice și punerea în aplicare a acestor decizii sunt trei pași de bază în conturarea viitorului, la care își aduce contribuția și Foresight-ul strategic. Fore-

sight se referă la „gândirea strategică” și, într-o măsură mai mică, la luarea deciziilor bazate pe o strategie construită. Semnificația Foresight, ca metodă, este de a extinde percepția oportunităților strategice disponibile ale unei organizații/instituții sau ale unui domeniu de activitate.

Academia de Administrare Publică dezvoltă mai multe discipline educaționale destinate, exclusiv sau parțial, gândirii și planificării strategice, aducându-și, astfel, aportul la dezvoltarea cunoștințelor și abilităților necesare în determinarea strategiilor de dezvoltare și planificarea a activităților. Printre astfel de cursuri, putem menționa: „Management și planificare strategică”, „Planificare strategică integrată” și „Planificare strategică și operațională” livrate în cadrul Departamentului dezvoltare profesională.

Formatorii, implicați în procesul de predare în cadrul acestor cursuri, au identificat mai multe lacune în competențele cursanților care pot fi depășite prin instruire. Printre problemele identificate pot fi menționate următoarele: subdezvoltarea abilităților cursanților de creare a viziunii viitorului; de determinare a direcțiilor de acțiune; cunoașterea și aplicarea insuficientă a instrumentelor manageriale de către cursanți. De aici, necesitatea capacitării funcționarilor publici cu abilități de dezvoltare și conturare a viziunii asupra viitorului. Dezvoltarea abilităților de integrare a ideilor pentru a face viitorul mai previzibil și plauzibil este iminentă pentru sistemul nostru administrativ.

Actualmente, știința managerială ne oferă un set impunător de metode și tehnici care pot fi aplicate în activitatea managerilor din sectorul public și pot contribui la dezvoltarea abilităților de gândire și planificare strategică, însă instruirea în acest domeniu în instituțiile de specialitate este insuficientă și incompletă. Această lacună în instruirea reprezentanților sistemului administrativ și lipsa unor abordări complexe a proceselor de planificare, de elaborare a viziunii și paradigmei clare pentru viitor a adus la elaborarea unor documente strategice idealiste, uneori populiste, care ulterior nu au fost implementate.

Reiterăm necesitatea ca funcționarii publici să-și dezvolte abilitatea de a construi strategii viabile.

În contextul celor expuse, propunem un curriculum (Anexa 1.) pentru un curs de instruire în domeniul valorificării unei metodologii ce ar putea dezvolta gândirea strategică. Curriculumul este elaborat pentru un curs de dezvoltare profesională de 5 zile, dedicat funcționarilor publici din administrația publică, ulterior, și altor beneficiari, doritori de a cunoaște instrumentul Foresight strategic.

Absolvirea cursului îi va ajuta pe elaboratorii de strategii de dezvoltare, indiferent de nivelul și domeniul aplicării, să țină cont atât de tendințele existente și cele în curs de apariție cât și de elementele inovative.

Prin cursul propus, vom înlătura unele lacune cu care se confruntă sistemul administrativ din Republica Moldova, provenite din nivelul nesatisfăcător de competență a personalului, cum ar fi de exemplu capacitățile reduse în conturarea viziunilor de lungă durată. Totodată, vom contribui la apariția unei mase critice pentru gândirea strategică la nivel de sistem administrativ.

Anexa 1. CURRICULUM FORESIGHT STRATEGIC ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ (Curs pentru personalul cu funcții de conducere / execuție din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale).

I. Preliminarii. Cursul „Foresight strategic în administrația publică” este destinat participanților la cursurile de dezvoltare profesională în cadrul Academiei de Administrare Publică și contribuie la înțelegerea proceselor de previziune strategică pentru îmbunătățirea politicilor publice.

Foresight „este o disciplină care constă în a explora, anticipa și contura viitorul pentru a contribui la clădirea și utilizarea inteligenței colective în mod structurat, sistematic și sistemic pentru a anticipa evoluțiile. Prospectiva strategică urmărește să integreze previziunea în procesul de elaborare a politicilor publice”.

Prospectiva strategică este o disciplină în evoluție, iar guvernarea anticipativă este un concept în evoluție. Niciun guvern, nicio administrație publică locală nu pretinde că are o formulă pentru implementarea lor sistematică într-un mod optim. Fiecare guvern trebuie să înceapă de undeva și există numeroase modalități de a demonstra valoarea pe care prospectiva strategică o poate adăuga, generând în același timp buy-in-ul necesar pentru a face un pas suplimentar. În contextul celor menționate, cursul „ Foresight strategic în administrația publică” va contribui la:

- sporirea competențelor funcționarilor publici din administrația publică în aplicarea instrumentelor de Foresight strategic;
- sistematizarea activităților specifice procesului de elaborare a prospectivelor strategice;
- îmbunătățirea modului în care sunt elaborate, formulate și evaluate prospectivile strategice în cadrul instituțiilor și entităților administrative;

- cooptarea părților interesate în procesul de elaborare a prospectivelor strategice;
- desfășurarea unei intervenții de perspectivă eficiente și de impact asupra unui subiect de incertitudine considerabilă, pentru care urmează să înceapă un proces de elaborare a documentelor de politici;
- anticiparea tendințelor, problemelor emergente și potențialelor implicații în ceea ce privește planificarea strategică, elaborarea politicilor și capacitatea de pregătire a sistemului administrativ și a factorilor de decizie.

II. Scopul cursului. Consolidarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor/comportamentelor necesare funcționarilor publici și personalului angajat în instituțiile publice pentru elaborarea previziunilor strategice în scopul elaborării politicilor publice și identificarea impacturilor politicilor.

III. Competențe.

Competențe generice:

- utilizarea eficientă și corectă a limbajului științific de specialitate în domeniul prospectivei strategice;
- utilizarea conceptelor, metodelor și tehnicilor specifice Foresight-ului strategic;
- interiorizarea unui sistem de valori care să orienteze atitudinea și comportamentul cursantului în procesul de aplicare a metodologiei Foresight.

Competențe specifice:

- aplicarea de principii și metode de elaborare a prospectivelor strategice;
- identificarea și selectarea de informație relevantă și pertinentă în domeniul aplicării instrumentelor de Foresight strategic;
- aplicarea capacităților de analiză critică pentru luarea deciziilor;
- realizarea de produse practice, utilizând sau inovând variate metode și tehnici specializate din Foresight-ul strategic;
- monitorizarea propriei comunicări privind Foresight-ul strategic și adaptarea acesteia la diferite contexte sociale, profesionale și culturale și la diferite categorii de audiență.

IV. Obiectivele generale ale cursului.

La nivel de cunoaștere și înțelegere la finele cursului cursantul trebuie:

- să determine obiectul de studiu al cursului;
- să definească conceptele fundamentale ale Foresight-ului strategic;
- să recunoască elementele constitutive ale metodologiei Foresight;
- să distingă procesul de construire a scenariilor de viitor de celelalte procese ale ciclului de politici publice;
- să integreze prospectiva strategică în procesul de elaborare și implementare a politicilor publice;

La nivel de aplicare:

- să identifice particularitățile aplicării instrumentului Foresight în timp și spațiu;
- să poată explica esența etapelor de elaborare a prospectivei strategice;
- să clasifice metodele de perspectivă strategică;
- să aplice metode eficiente de elaborare a prospectivelor strategice;
- să diferențieze instrumentele administrative în proiectarea implementării prospectivelor strategice în politicile publice;

La nivel de integrare:

- să stabilească locul și rolul prospectivei strategice în sistemul administrativ;
- să perceapă resursa umană ca valoare supremă în contextul aplicării Foresight;
- să distingă efectele Foresight-ului strategic;
- să aprecieze importanța prospectivei strategice în procesul de administrare;
- să-și asume responsabilități față de urmările aplicării greșite a instrumentelor Foresight.

IV. Administrarea cursului.

Codul cursului	Denumirea cursului	Responsabil de curs	Ore total:			Evaluare
			total	inclusiv		
				teoretice	practice	
	Foresight strategic în administrația publică		40	10	30	Test

V. Tematica, Unități de conținut și repartizarea orientativă a orelor.

Nr. d/o	Tematica	Unități de conținut	Ore		Metode de instruire
			teoretice	practice	
Ziua 1. Foresight strategic pentru politici mai bune					
1.	Sesiunea introductivă. Foresight: concepte și noțiuni.	Scopul și obiectivele cursului. Agenda și participanții. Noțiuni. Terminologia Foresight.	1	1	Prezentării ppt. Testarea pre-instruire. Mini-prelegere. Lucru individual.
2.	Gândirea strategică.	Modele de gândire în procesul de cunoaștere. Ce este gândirea strategică? Structura gândirii strategice. Cum dobândim o gândire strategică? Trecerea de la planificarea strategică la gândirea strategică. Foresight strategic – ramură a gândirii strategice.	1	3	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Lucrul în grup. Grupuri BUZ.
3.	Gândirea strategică și guvernarea eficientă.	Principiile guvernării eficiente. Conceptul de guvernanță anticipativă. Necesitatea viziunii strategice pentru o guvernare eficientă. Strategia și abordările moderne (studiu comparat). Aplicație practică: Relevanța viziunii strategice.	1	1	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Aplicație de grup „Acvarium”.
Ziua 2. Prospectiva strategică în procesul de elaborare a politicilor					
4.	Rolul prospectivei strategice în elaborarea politicilor.	Ciclul politicilor publice. Cum poate prospectiva să adauge valoare în elaborarea politicilor?	0	2	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Lucrul în grup. Studiu de caz.
5.	Elementele sistemului de previziune prin prisma OCDE.	Ce reprezintă un sistem de previziune? Elementele de bază: 1. Cererea 2. Capacitatea 3. Instituțiile 4. Incorporarea 5. Feedback	0	2	Mini-prelegere Prezentare ppt Lucrul în grup
6.	Metodologia Foresight	Abordările prospectivei strategice. Ce reprezintă Rapid Foresight? Instrumentele de lucru: harta timpului, orizonturi, tendințe, formate, tehnologii, amenințări, acte. Foresight Multistrat: 4 straturi și 3 fațete. Straturi: peisaj, sistem de inovare, organizare, individual. Fațete: cunoașterea, relațiile, capacitățile. Metode comune utilizate în prospective relevante pentru politici.	2	2	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Lucrul în grup.

Ziua 3. Procesul Foresight Strategic					
7.	Scanarea Orizontului. Analiza prospectivă.	Scanarea - baza procesului strategic de previziune. Căutarea și cercetarea semnalelor de schimbare în prezent și impactul lor potențial în viitor. Cercetările de birou. Sondaje ale experților. Revizuirea literaturii de specialitate. Aplicație practică: Selectarea metodei de cercetare.	1	1	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Lucrul în grup. Studiu de caz.
8.	Analiza mega tendințelor.	Ce reprezintă tendințele? Explorarea și revizuirea schimbărilor la scară largă. Tendințe la intersecția mai multor domenii. Impacturi complexe și multidimensionale. Aplicație practică: Identificarea tendințelor și analiza lor.	1	1	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Lucrul în grup. Studiu de caz.
9.	Planificarea scenariilor.	Ce reprezintă un scenariu? Interviurile, analize și modelări, Scenarii plauzibile Planificarea scenariilor Dezvoltarea scenariilor de viitor. Explorarea și învățarea din scenarii. Implicațiile pentru prezent. Aplicație practică: Elaborarea scenariilor	1	3	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Lucrul în grup. Studiu de caz.
Ziua 4.					
10.	Visioning și back-casting.	Creionarea viziunilor. Dezvoltarea de imagini a viitorului ideal sau nedorit. Lucrul cu riscurile. Planificarea pașilor ce trebuie realizați pentru a atinge viitorul sau a evita viitorul nedorit. Aplicație practică: Viitorul nedorit și pași de evitare	1	3	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Lucrul în grup. Studiu de caz.
11.	Agilitate strategică.	Ce este agilitatea strategică? Obținerea unei performanțe organizaționale superioare prin previziune strategică Promovarea inovației și inițierea schimbării.	1	3	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Lucrul în grup. Studiu de caz.
Ziua 5. Experiența internațională în Foresight - modulul studiilor de caz					
12.	Foresight strategic în politicile publice în Uniunea Europeană.	Studiul de caz: Uniunea Europeană. Studiul de caz: Finlanda. Studiu de caz: Germania. Aplicație practică: Identificarea avantajelor și dezavantajelor.	0	0	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Studiu de caz. Lucrul în grup.

13.	Foresight strategic în politicile publice în Asia.	Studiul de caz: Singapore. Studiul de caz: Japonia. Studiul de caz: Coreea. Studiul de caz: Kazahstan. Aplicație practică: Identificarea avantajelor și dezavantajelor	0	2	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Studiu de caz. Lucrul în grup.
14.	Foresight strategic în politicile publice în America.	Studiu de caz: SUA. Studiu de caz: Canada. Foresight Multistrat în Chili. Aplicație practică: Identificarea avantajelor și dezavantajelor.	0	2	Mini-prelegere. Prezentare ppt. Studiu de caz. Lucrul în grup.
15.	Lecții învățate din experiența de aplicare a Foresight.	Aplicație practică: Studiu comparativ: Avantaje și dezavantaje exercițiilor de Foresight strategic în administrația publică.	0	1	Lucrul în grup. Prezentare.
16.	Sesiunea de transfer al cunoștințelor. Planificarea individuală.	Recapitulare. Aplicarea Foresight strategic la diferite nivele de administrare publică	0	1	Generalizare. Discuții orientate. Evaluarea (testarea post- instruire).
Total			10	30	

VI. Evaluarea. Evaluarea pre-instruire – test din 10 itemi care va identifica nivelul de cunoaștere generală a subiectului și va fi realizat în cadrul primei sesiuni introductive.

Evaluarea intermediară se va realiza pe parcursul cursului de instruire în cadrul exercițiilor practice.

Evaluarea post-instruire – test din 10 itemi, care va repeta conținutul testului de pre-instruire, pentru a înregistra progresul în învățare.

BIBLIOGRAFIE

- Brătianu C. Management Strategic, Suport de curs, Instruire la distanță, București, 2000.
- Brătianu C., Gândirea strategică, PRO Universitaria, București, 2015.
- Developing skills foresights, scenarios and forecasts. Guide to anticipating and matgning skills and jobs, Volume 2, European Training Foundation, European Centre for the Development at Vocational Training, International Labour Office, 2016, 216 pag.
- Dufva M., Koivisto R., Konnola T. Multi-layered foresight: Lessons from regional foresight in Chile, Published, 2015. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016328715001196?via%3Dihub#abs0010>
- Foresight Methodologie. Text book, Training Module 2, United National Industrial Development Organization, UNIDO, Austria, 2004, 158 pag.
- Framing the future. A Guide to strategic Foresight. Association of Government Risk Pools, AGRIP. https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/AGRIP/613d38fc-c2ec-4e1a-b31f-03fa706321aa/UploadedImages/documents/AGRIp_Workbook_FramingTheFuture_FINAL.pdf
- Pagina WEB oficială a Comisiei Europene dedicată Foresight Strategic. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight_en
- Rapid Foresight. Методология, Версия 0.4, Форсайт-Школа НТИ, Агентство Стратегических Инициатив, 2017.
- Recomandări privind elaborarea Cadrului Național de Management Strategic și a procedurilor aferente, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Septembrie 2016.
- Shevchenko Y., Stukach V. Foresight in Strategic Planning and Technology Foresight in Kazakhstan, Making Decisions about Long-term Investment in Science, International Experience. MPRA Paper No. 86216, February, 2017. <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/86216/>
- Strategic Foresight dor Better Policies, OECD, 2019. <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>

12. Success factors for achieving policy impact in foresight studies. European Risk Observatory, European Agency for Safety and Health at Work, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

13. Tuomo Kuosa, Towards strategic intelligence. Foresight, Intelligence and Policy-Making, Dynamic Futures and Tuomo Kuosa, Print Best, Estonia, 2014, 124 pag.

14. Tuomo Kuosa, Practising strategic Foresight in Government. The case of Finland, Singapore and The European Union, RSIS Monograph nr. 19, BOOKSMITH, Singapore, 2011.

15. Tuomo Kuosa, The Evolution of Strategic Foresight: Navigating Public Policy Making, Taylor and Francis, 2016, 282 p.

16. Wilkinson A., Strategic Foresight Primer, European Political Strategy Centre, 2017. https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/epsc_-_strategic_foresight_primer.pdf

17. Берман С. С., Воробьев А. А., Стратегическое государственное управление, Учебное пособие, Казань, Изд-во Казан. ун-та, 2018, 172 с.

18. Низамова Г. З., Мусина Д. Р. Стратегическое планирование инновационного развития компании методом Форсайт, Интернет-журнал «Наукovedение» Том 8, №5, 2016. <http://naukovedenie.ru/PDF/95EVN516.pdf>

19. Форсайт-сессия „Эффективные технологии успеха”, Форсайт-сессия „Эффективные технологии успеха” (google.com).

INSTRUIREA COLABORATORILOR CNA ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII CIBERNETICE

TRAINING OF NAC COLLABORATORS IN THE FIELD OF CYBER SECURITY

Deonis TOMOV,

*magistru în drept, inspector în Direcția generală asigurare operativă,
Centrul Național Anticorupție*

SUMMARY

Nowadays, Information Technologies (IT) became an instrument for any public servant that help him to do his job more efficiently and to get a better and faster result than it was 10 or 15 years ago. So it is important for a public servant to be informed and guided how to respect the rules of Cyber Security while using an application or simply, the computer. It is especially pronounced in law enforcement agencies like NAC. Huge work is being done by NAC just using the computer. A lot of financial crimes, corruption and money laundering can be investigated using IT applications. So it is an imperative necessity to be guided and to know basic Cyber Security rules.

Keywords: *IT, public servant, Cyber Security, crimes, human rights.*

Nu există o definiție standard, universal acceptată, a securității cibernetice. În mare spus, acest concept acoperă toate garanțiile și măsurile adoptate pentru a apăra sistemele informatice și pe utilizatorii lor împotriva accesului neautorizat, a atacurilor și a prejudiciilor, cu scopul de a asigura confidențialitatea, integritatea și disponibilitatea datelor.

Securitatea cibernetică implică prevenirea sau detectarea incidentelor cibernetice, răspunsul la acestea și redresarea ulterioară. Incidentele pot fi provocate intenționat sau nu și acoperă situații foarte diverse, de exemplu de la divulgări accidentale de informații până la atacuri asupra întreprinderilor și a infrastructurilor critice, furtul de date cu caracter personal și chiar ingerințe în procesele democratice. Toate aceste incidente pot avea efecte negative de amploare asupra persoanelor, a organizațiilor și a comunităților [1. p. 8].

Astfel Centrul Național Anticorupție este unul din organele de drept din Republica Moldova care în vederea îndeplinirii funcției sale de prevenire și combatere a corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional, utilizează tehnologiile informaționale zilnic, consumă serviciile sistemelor informaționale, registre informaționale etc.

Așa cum este prevăzut de către Legea nr.1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și actele interne ale Centrului, colaboratorii CNA periodic beneficiază de instruiți în dependență de domeniul în care activează. Reieșind din faptul că, cunoașterea regulilor de securitate cibernetică ține de obligația fiecărui colaborator, toți angajații CNA sunt instruiți în domeniul dat. Efectuarea activităților de instruire a funcționarilor publici în domeniul securității cibernetice este prevăzută de către Hotărârea nr.257 din 22.11.2018 privind aprobarea Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019-2024 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia [2].

Dar care totuși care este rolul și necesitatea efectuării unor astfel de instruiți, reieșind din faptul că domeniul IT este un domeniu specific și în mare parte nu toți sunt capabili de a utiliza tehnologiile informaționale ?

Această se motivează prin faptul că Centrul Național Anticorupție este un organ abilitat în baza Legii nr.59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații și în baza Codului de procedură penală, de a efectua activitate specială de investigații și activitate de urmărire penală. Această activitate este una foarte complicată și de o mare răspundere, iar reieșind din faptul că 40 % de informație în cadrul unui dosar penal sau unui dosar secret se instrumentează pe stațiuni PC, este obligatoriu de a cunoaște cum corect trebuie să fie securizată informația pentru a menține confidențialitatea urmăririi penale, datele cu caracter personal ale persoanelor vizate în dosare, drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Respectiv fiecare colaborator CNA este obligat în mare parte să posede minime cunoștințe în utilizarea tehnologiilor informaționale, necătând la faptul că această condiție nu este stipulată în Legea nr.1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și nici în Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, iar înainte de angajare, cunoștințele date nu sunt controlate sau evaluate, ceea ce după părerea mea este o lacună, și aceasta se referă nu numai la CNA dar și la alte autorități publice.

Reieșind din faptul că CNA este un organ independent în activitatea sa, instruirile în domeniul securității cibernetice sunt efectuate de către colaboratorii Centrului care sunt specializați în domeniul dat din cadrul Direcției generale asigurare operativă.

Instruirea în domeniul securității cibernetice se efectuează în baza cadrului normativ, și anume Hotărârea nr.201 din 28.03.2017 privind aprobarea Cerințelor minime de securitate cibernetică. Așa cum prevede Hotărârea menționată, Cerințele minime obligatorii de securitate cibernetică (în continuare – Cerințe minime) se aplică în cadrul Cancelariei de Stat, ministerelor, altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului, inclusiv al structurilor organizaționale din sfera lor de competență (autoritățile administrative din subordine, serviciile publice descentralizate și cele aflate în subordine, instituțiile publice în care Cancelaria de Stat, ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator), al autorităților administrative autonome și unităților cu autonomie financiară (în continuare – instituții) față de:

1. echipamentele (hardware) și produsele de program (software) existente în cadrul fiecărei instituții;

2. sistemele informatice, resursele și sistemele informaționale existente în instituție (în continuare – sisteme), precum și cele aflate la etapa de elaborare, testare și implementare [3].

Dacă să analizăm primul subpunct ce ține de echipamentele (hardware) și produsele de program (software) existente în cadrul fiecărei instituții, colaboratorii CNA sunt instruiți de a respecta regulile de utilizare a acestor echipamente de stocare a informației pentru a preveni o eventuală scurgere de informații sau un atac cibernetic. Sunt instituite reguli riguroase a căror respectare este monitorizată atât de către specialiștii IT cât și de colaboratorii securității interne a CNA. Ca de exemplu o simplă utilizare a unui USB stick personal la stațiunea PC a CNA deacum este o încălcare gravă a regulilor securității cibernetice, deoarece există riscul ca informația introdusă în PC să afecteze calculatorul sau chiar să distrugă sau să blocheze careva fișiere.

În acest scop este important de reținut niște reguli simple dar importante pentru buna funcționare a mediului cibernetic.

Dacă să analizăm al doilea subpunct, sistemele informatice, resursele și sistemele informaționale existente în instituție (în continuare – sisteme), precum și cele aflate la etapa de elaborare, testare și implementare, fiecare sistem informatic accesat de către colaborator este monitorizat și se înregistrează orice accesare și mișcare în sistem a utilizatorului. Aceasta este prevăzut de către Hotărârea nr.201, cât și din principii de protecție a datelor cu caracter personal, sau mai corect spus de a preveni o accesare nesanționată a datelor cu caracter personal.

Dar efectuarea unei instruiți în domeniu niciodată nu rămâne să nu fie testată. În cadrul CNA, colaboratorii resurselor umane și specialiștii IT după fiecare instruire profesională, cum și în cazul instruirilor privind securitatea cibernetică, transmite fiecărui colaborator un link prin intermediul căruia se testează cunoștințele persoanei prin răspunderea la întrebările în baza instruirii. Această practică a fost implementată recent și este una de succes, din considerentul că, în final, este posibil de efectuat o statistică în baza căreia se analizează cât de bine a fost însușită informația furnizată.

În final aș dori să accentuez problematica, care am observat că totuși afectează asupra eficienței utilizării calculatorului și sistemelor informatice de către funcționarii publici. Aceasta constă în lipsa efectuării a careva testări de cunoaștere a utilizării calculatorului, a produselor software des utilizate ca MS Word, Excel, Power Point, de către funcționarii publici, la etapa angajării în serviciul public.

Consider oportună instituirea unei astfel de proceduri, reieșind din faptul că mediul cibernetic este în continuă dezvoltare iar în mare parte, aproape fiecare funcționar pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu, utilizează calculatorul.

Doresc să concluzionez acest subiect cu un citat a celui mai vestit inventator în domeniul IT, Steve Jobs: „Calculatorul este cel mai uimitor instrument pe care l-am întâlnit vreodată. Aceasta este o bicicletă pentru conștiința și gândirea noastră”, respectiv sper că domeniul IT în curând, va prezenta mult mai mult interes pentru funcționarii publici în viitor, pentru a spori calitatea serviciului public.

BIBLIOGRAFIE

1. Provocări pentru o politică eficace a UE în domeniul securității cibernetice. Curtea de Conturi Europeană, 2019.
2. Hotărârea Nr. 257 din 22.11.2018 privind aprobarea Strategiei securității informaționale a Republicii Moldova pentru anii 2019-2024 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia. Monitorul Oficial Nr. 13-21 art. 80 din 18.01.2019.
3. Hotărârea Nr. 201 din 28.03.2017 privind aprobarea Cerințelor minime obligatorii de securitate cibernetică. Monitorul Oficial Nr. 109-118 art.277 din 07.04.2017.

METODE INOVATOARE DE PREDARE, FACILITATE DE NOI TEHNOLOGII ȘI DE RESURSE EDUCATIONALE DESCHISE

INNOVATIVE TEACHING METHODS FACILITATED BY NEW TECHNOLOGIES AND OPEN EDUCATIONAL RESOURCES

Veronica BUTNARU,
formator,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Although open educational resources (OER) are on the top of the agenda of social and inclusion policies and are supported by many stakeholders, their use in higher education (HE) and adult education (AE) has not yet reached the critical threshold. This has to do with the fact that the current focus in OER is mainly on expanding access to digital content, without considering whether this will support educational practices, and promote quality and innovation in teaching and learning. To provide educational opportunities for all citizens, we therefore suggest extending the focus beyond access and including innovative open educational practices (OEP). In the COVID-19 situation, a model of factors that outlines the surrounding and influencing elements for the creation, use, sharing and reuse of OER for individuals, organizations and policy-makers is indispensable. Such a model has to suggest the shift from a phase, in which the preliminary focus is on opening access to resources, to a phase, in which the primary aim is to embed OER into learning and teaching practices.

Keywords: open educational resources, open educational practices, method of provision, open learning architectures.

Procesul de învățământ este un sistem complex, rezultat al interdependenței dintre predare, învățare și evaluare, cu o finalitate bine conturată – aceea de transpunere în practică a idealului educațional, dezvoltarea integral-vocațională a personalității. Calea principală, prin care se realizează acest aspect, este perfecționarea tehnologiei, respectiv, a formelor, metodelor și mijloacelor prin care se ajunge la rezultatul scontat.

Pentru definirea metodei, ținem seama de faptul că termenul provine din cuvântul grec „methodos”, care înseamnă „cale”. Metoda de învățământ este un demers tipic, folosit în procesul de învățământ atât de către profesor cât și de către educat în scopul educării acestuia din urmă, demers care are ca principale determinări, pe de o parte, orientarea spre sporirea cunoașterii și perfecționarea capacităților de cunoaștere și, pe de altă parte, relativa reglementare cu privire la etapele de parcurs, mijloacele strict necesare, limitele de eficiență.

Învățământul modern pune un accent deosebit pe metodele interactive. Acestea presupun ca instruirea să se facă activ, participanții la curs devenind, astfel, coparticipanți la propria lor instruire și educație.

În anul 2001, recunoscuta universitate Massachusetts Institute of Technology (MIT) a permis accesul deschis la cursurile sale, cuprinzând materiale text, video, teme, prin portalul dedicat open courseware <http://ocw.mit.edu>, ceea ce a condus la o largă mișcare academică de deschidere a conținutului, la crearea consorțiului OCW Consortium, devenit mai târziu Open Education Consortium. Toate acestea au oferit oportunitatea actorilor educaționali de pretutindeni să poată consulta materiale de calitate, să aibă termeni de comparație, să se poată informa și perfecționa. Apelând la Way Back Machine, aplicația de la arhiva internetului (InternetArchive - <http://archive.org>), un portal de resurse deschise, putem vedea cum arăta secțiunea de cursuri deschise de la MIT (<http://ocw.mit.edu>) în 2001 și urmări evoluția în timp, la fel, precum o putem face pentru o multitudine de alte site-uri, analizând conținutul, dar și tehnologiile utilizate.

Pornind de la aceasta abordare de deschidere a conținutului, în anul următor, 2002, în cadrul evenimentului „Forum on the Impact of Open Courseware for Higher Education in Developing Countries”, de la Paris, UNESCO a definit conceptul de resurse educaționale deschise (RED), actualizat apoi în 2019: RED se referă la orice materiale de învățare, predare și cercetare, care sunt disponibile în orice format și suport, din domeniul public sau aflate sub licențe deschise și care permit accesul gratuit, reutilizarea, adaptarea și redistribuirea.

Răspândirea rapidă a noului coronavirus (COVID-19) în întreaga lume, a dus la provocări fără precedent pentru siguranța, sănătatea și educația noastră. Comunitatea educațională internațională continuă să caute soluții spre a oferi experiențe didactice interactive și motivante în această perioadă. În acest context, utilizarea Resurselor Educaționale Deschise (RED) devine imperativă [5].

Odată cu răspândirea rapidă a noului coronavirus (COVID-19) în întreaga lume, majoritatea țărilor au inițiat diferite strategii pentru a opri răspândirea acestui agent patogen, apelând inclusiv la închiderea instituțiilor educaționale. Toate acestea, au condus la apariția mai multor provocări educaționale în timpul acestei situații critice, neașteptate, a epidemiei de COVID-19. De exemplu, în această primă aplicare a învățării online, pe termen lung (fără învățare față în față sau învățare mixtă - blended), atât profesorii cât și cursanții nu trebuie să simtă că sunt lăsați fără sprijin în timpul proceselor de predare și învățare. În plus, sunt necesare noi abordări pedagogice eficiente pentru a-i motiva și implica pe cursanți pe parcursul acestei lungi perioade de învățare online. Pentru a depăși provocările de mai sus, sunt necesare noi abordări pedagogice. În acest context, mai mulți cercetători au sugerat utilizarea practicilor educaționale deschise (PED) și a resurselor educaționale deschise (RED) pentru a oferi o experiență captivantă și interactivă.

Utilizarea judicioasă a RED, în combinație cu metodologii pedagogice adecvate, cu obiecte de învățare bine concepute și cu activități diverse de învățare, poate oferi o gamă mai largă de opțiuni pedagogice inovatoare pentru a implica atât educatorii cât și cursanții să devină participanți mai activi la procesele educaționale și creatori de conținut, în calitate de membri ai unei societăți a cunoașterii diverse și incluzive.

UNESCO, în anul 2019, a furnizat cinci obiective care se axează pe facilitarea adoptării RED, și anume [5, p. 16]:

1. consolidarea capacității părților interesate de a permite accesul, reutilizarea, adaptarea și redistribuirea RED;
2. dezvoltarea unor politici de susținere;
3. încurajarea creării de RED de calitate, favorabile incluziunii și echității;
4. încurajarea creării de modele sustenabile pentru RED;
5. facilitarea cooperării internaționale.

Prin urmare, acest ghid prezintă utilizarea PED și RED în timpul pandemiei COVID-19, prin exemple și experiențe globale inovative și în conformitate cu cele cinci obiective UNESCO.

Pentru a avea un fir director al demersului de înțelegere a celor 5R avem nevoie să lămurim și ceea ce se înțelege prin termenul de licență deschisă sau liberă, adică mecanismul care permite elaborarea și distribuirea de RED. Sistemul de licențiere, utilizat de majoritatea creatorilor de RED este suita de licențe deschise Creative Commons, care pune la dispoziție și un set de instrumente cu ajutorul cărora un creator poate alege modul în care opera sa va fi difuzată și folosită.

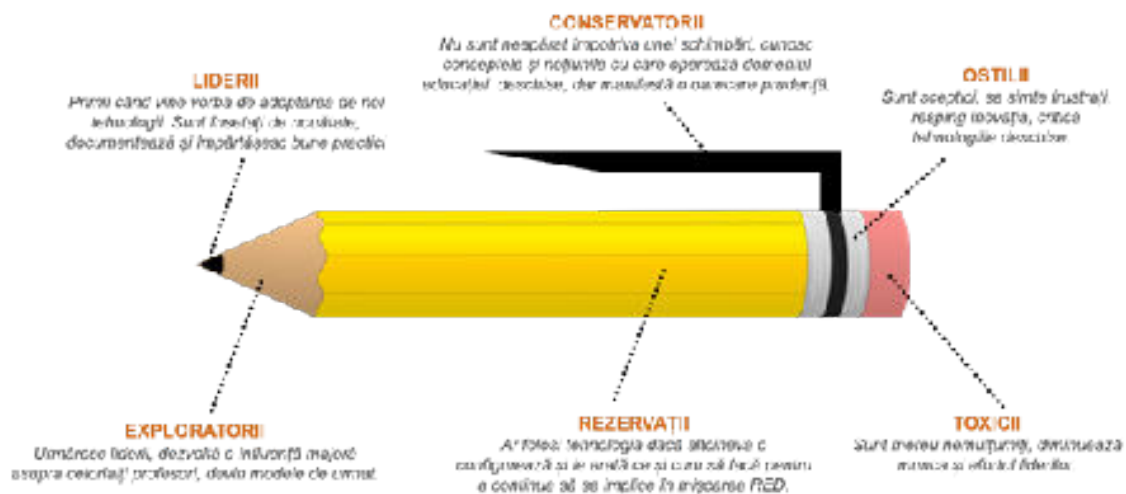
Proliferarea tehnologiilor Web 2.0 și noile competențe, cunoștințe și abilități digitale dobândite de către cursanți, profesori, practicieni în crearea și utilizarea social-media, au determinat accelerarea mișcării legate de accesul deschis și resursele educaționale deschise.

Internetul nu doar a schimbat lumea din temelii, dar a adus și o revoluție în ceea ce privește drepturile de autor, pentru că acum oricine poate fi creator de conținut. Totuși, pentru ca orice creator să-și poată proteja într-un fel creația, Lawrence Lessig, avocat, profesor la Stanford Law School și mai apoi la Harvard, a propus, în 2001, o înlănțuire a stipulărilor prevăzute de drepturile de autor, o alternativă bazată pe legislație. Astfel, între varianta de toate drepturile rezervate © și niciun drept rezervat (adică conținut de domeniu public), există acum varianta în care unele drepturi sunt rezervate, ceea ce se numește licențe deschise sau Creative Commons (CC).

Sprijinirea instrumentelor, platformelor cu metadate interoperabile și a standardelor (inclusiv naționale și internaționale) cu licențe deschise asigură căutarea, accesarea, reutilizarea, adaptarea și distribuirea facilă a RED într-un mod securizat și care protejează datele despre viața privată. Aceasta presupune instrumente de dezvoltare și editare gratuite, biblioteci și alte arhive și motoare de căutare, sisteme de conservare a datelor pe termen lung și tehnologii de ultimă generație pentru prelucrarea automată a RED și traducerea în alte limbi (acolo unde este cazul sau este necesar), precum ar fi utilizarea inteligenței artificiale.

Literatura de specialitate identifică mai mulți factori care contribuie la adoptarea RED de către profesori și anume: atitudinea, motivația, dorința și capacitatea de a investi în educația deschisă etc. Încercarea de a reprezenta grafic modul în care RED sunt adoptate de către profesori conduce la metafora creionului, o adaptare a teoriei lui Rogers (Teoria umanistă a personalității lui Carl Rogers subliniază importanța tendinței de autorealizare în formarea concepției de sine. Potrivit lui Rogers, potențialul individului uman este unic și se dezvoltă în mod unic în funcție de personalitatea fiecăruia) despre difuzia inovării în contextul tehnologiilor educaționale din figura 1, în care sunt evidențiate diverse roluri care există în crearea și (re)utilizarea RED-urilor. Jhangiani and Biswas-Diener au identificat 6 tipuri de actori educaționali care îmbrățișează educația deschisă, RED-urile. Și anume, vorbim de profesori [7, p. 13]:

Figura 1. Metafora Creion (adaptare după Jhangiani and Biswas-Diener).



Sursa: Holotescu C, Grossec G., Educație deschisă. Resurse educaționale deschise și cursuri online masive deschise [7].

Recomandările UNESCO RED din anul 2019 prevăd că aplicarea judicioasă a RED, în combinație cu metodologii pedagogice adecvate, cu obiecte de învățare bine concepute și cu diversitatea activităților de învățare, poate oferi o gamă mai largă de opțiuni pedagogice inovatoare pentru a implica atât educatorii cât și cursanții să devină participanți mai activi la procesele educaționale și creatori de conținut, în calitate de membri ai unei societăți a cunoașterii diverse și favorabile incluziunii.

Rolul profesorilor în cadrul PED este mai mult de a facilita și de a monitoriza activitățile cursanților și de a le oferi suport și încurajări, atunci când este necesar.

Criza Covid-19 a dus la o schimbare de paradigmă cu privire la modul în care cursanții de toate vârstele, la nivel mondial, pot avea acces la învățare. Prin urmare, este esențial, acum mai mult ca niciodată, ca întreaga comunitate globală să se reunească pentru a promova accesul universal la informații și cunoștințe prin intermediul RED.

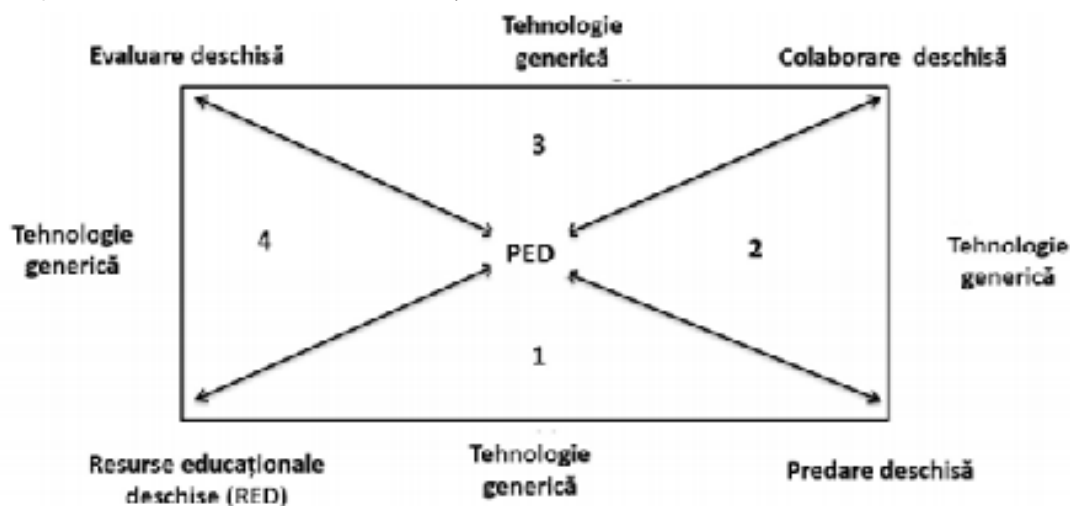
Sensibilizarea comunităților relevante de părți interesate cu privire la modul în care RED poate spori accesul la resursele educaționale și de cercetare, poate îmbunătăți rezultatele învățării, poate maximaliza impactul finanțării publice și poate oferi cadrelor didactice și cursanților posibilitatea de a deveni cocreatori de cunoștințe.

Promovarea și sensibilizarea cu privire la alte modele cu valoare adăugată, utilizând RED în rândul instituțiilor și țărilor în care accentul se pune pe participare, cocreare, generarea de valoare colectivă, parteneriate comunitare, stimularea inovării și reunirea oamenilor pentru o cauză comună.

Practicile educaționale deschise (PED) trebuie să fie pe deplin înțelese, deoarece domeniul lor de aplicare evoluează rapid, iar cercetătorii tind să se concentreze pe diferite perspective PED. Prin urmare, această secțiune își propune să elaboreze un cadru PED bazat pe mai multe definiții ale acestora, raportate în literatura de specialitate.

Practicilor educaționale deschise (PED) se bazează pe cinci condiții care trebuie să fie prezente în timpul aplicării în educație (vezi Figura 2).

Figura 2. Cadrul PED pentru educația deschisă.



Sursa: Huang, Tlili, Chang, Zhang, Nascimbeni, & Burgos Disrupted classes, undisrupted learning during COVID-19 outbreak in China: application of open educational practices and resources, 2020.

1. RED-tehnologie generică – predare deschisă.
2. Predare deschisă- tehnologie generică- colaborare deschisă.
3. Colaborare deschisă- tehnologie generică-evaluare deschisă.
4. Evaluare deschisă- tehnologie generică- RED.

Materialele didactice utilizate în cadrul PED trebuie să fie licențiate în mod deschis, iar sursele produse în timpul cursului (de exemplu, rapoarte, prezentări, videoclipuri) trebuie, de asemenea, să fie publicate ca resurse educaționale deschise (RED) [6, p. 6]:

- Predare deschisă: profesorii trebuie să pună în aplicare metodologii de predare care pot ajuta cursanții să-și construiască propriile parcursuri de învățare și să contribuie activ la consolidarea cunoștințelor atât individual cât și în colaborare.

- Colaborare deschisă: Profesorii trebuie să construiască comunități deschise, de exemplu, prin utilizarea rețelelor sociale, pentru a ajuta cursanții să lucreze în echipe pentru a îndeplini anumite sarcini de învățare (de exemplu, editarea unui blog, crearea unei pagini Wikipedia), precum și pentru a face schimb de idei și discuții legate de aceste sarcini de învățare specifice. Alți profesori și părți interesate pot participa la aceste discuții, precum și pentru a ajuta în continuarea cursanților.

- Evaluare deschisă: Profesorii trebuie să permită cursanților să se evalueze reciproc (evaluare colegială). Acest lucru poate facilita practicile de reflecție și poate îmbunătăți rezultatele învățării.

- Tehnologie generică: Profesorii trebuie să utilizeze diferite tehnologii și instrumente pentru a construi și susține o comunitate de învățare conectată, în care PED să se poată aplica. Aceste tehnologii și instrumente includ aplicații de dezvoltare RED, directoare RED, rețele sociale și aplicații de editare colaborativă.

Selectarea de instrumente și tehnologii de învățare prietenoase cu care cursanții sunt deja familiarizați pot face mai flexibile PED-urile implementate. De asemenea, este esențial ca profesorii să evite supraîncărcarea cursanților, solicitându-le să nu utilizeze prea multe instrumente, ceea ce ar conduce la practici de învățare incomode pentru aceștia.

Concluzii. În timpul procesului de predare, profesorii trebuie să aplice predarea deschisă pentru a implica cursanții și a-i încuraja să participe la cocrearea de cunoștințe. În timpul procesului de învățare care utilizează RED și PED, profesorii trebuie să acționeze ca facilitatori ai procesului de învățare, instituțiile de educație și formare trebuie să-și revizuiască strategiile organizaționale pentru a stimula practicile de învățare inovatoare, iar profesorii ar trebui să poată dobândi competențe pedagogice digitale bune, de exemplu, prin intermediul unor comunități puternice de practică și recompense pentru noile metode de predare.

Pentru a asigura o experiență de învățare activă și captivantă, utilizând RED și PED pentru rezultate de învățare mai bune, profesorii și cursanții trebuie să țină cont de următoarele aspecte:

1. Trebuie să se acorde atenție licenței deschise atribuite de fiecare RED pentru a asigura utilizarea legală a acestora, în contextul lor, deoarece unele combinații de licențe, de exemplu, nu permit remixarea RED.

2. În timpul pregătirii conținutului pentru teme, prezentări, videoclipuri, rapoarte trebuie să caute, să selecteze și să rezume cu atenție informațiile pentru a se asigura că livrează RED de înaltă calitate.

3. Mii de RED sunt publicate online fără a cunoaște gradul de încredere acordat autorilor. Prin urmare, nu trebuie să uite să atribuiască, la rândul lor, licențe deschise pentru materialele de învățare deschise pregătite de aceștia, astfel încât să poată fi reutilizate ca RED și de către alte persoane.

4. Pentru a deveni mai autonomi și a-și dezvolta capacitatea de autocontrol necesară în cadrul experiențelor de învățare deschise, cursanții trebuie să dezvolte competențe, precum autocontrolul comportamental și autocontrolul emoțional. De exemplu, atunci când se confruntă cu provocări în timpul procesului de învățare, cursanții trebuie să mențină o atitudine pozitivă și să considere aceste provocări drept noi oportunități de învățare.

5. Trebuie să învețe să colaboreze și să fie activi în construirea unei comunități deschise de învățare, încurajându-și colegii și participând la discuții.

Implementarea unor sisteme inovatoare pentru utilizarea și dezvoltarea RED prin intermediul tehnologiilor de ultimă generație (de exemplu, inteligență artificială sau realitate augmentată/realitate virtuală) și oferirea de experiențe de învățare deschise, captivante și inovatoare reprezintă promovarea învățării incluzive pe tot parcursul vieții, utilizând RED și PED.

Promovarea și stimularea colaborării transfrontaliere și a alianțelor privind proiectele și programele RED, valorifică mecanismele și organizațiile de colaborare transnaționale, regionale și globale existente. Aceasta trebuie să includă unirea eforturilor privind dezvoltarea și utilizarea colaborativă a RED, consolidarea capacităților, precum și arhivele digitale, comunitățile de practică, cercetarea comună privind RED și solidaritatea dintre toate țările, indiferent de stadiul lor de dezvoltare RED.

BIBLIOGRAFIE

1. Agarwal, A., (2013). Why massive open online courses (still) matter. http://www.ted.com/talks/anant_agarwal_why_massively_open_online_courses_still_matter.html.
2. Bates, T., Teaching in a digital age. <https://opentextbc.ca/teachinginadigitalage/>, 2019.
3. Bonk, C. J., Lee, M. M., Reeves, T. C. & Reynolds, T. H., MOOCs and Open Education Around the World. Routledge Press, 2015.
4. Bates, T. (2019). Teaching in a digital age. <https://opentextbc.ca/teachinginadigitalage/>.
5. Ghid pentru aplicarea Practicilor Educaționale Deschise în timpul pandemiei de coronavirus. Utilizarea Resurselor Educaționale Deschise în conformitate cu Recomandările UNESCO, Institute for Information Technologies in Education, UNESCO International Research and Training Center for Rural Education, UNESCO Smart Learning Institute, Beijing Normal University, China, 2020.
6. Huang R, Tlili A, Chang T. Wen, Zhang X., Disrupted classes, undisrupted learning during COVID-19 outbreak in China: application of open educational practices and resources. Huang et al. Smart Learning Environments (2020) 7:19. <https://doi.org/10.1186/s40561-020-00125-8> (accesat la 27.03.2021).
7. Holotescu C, Grosseck G., Educație deschisă. Resurse educaționale deschise și cursuri online masive deschise. <https://www.researchgate.net>, accesat pe 27.03.2021.
8. Zhang, X., Tlili, A., Nascimbeni, F., Burgos, D., Huang, R., Chang, T. W., et al. (2020). Accessibility within open educational resources and practices for disabled learners: A systematic literature review. Smart Learning Environments, 7(1), 1

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI DIN CADRUL FORȚELOR ARMATE

PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF ARMED FORCE PERSONNEL

*Marinela PETREA,
absolvent, Academia Militară a Forțelor Armate
„Alexandru cel Bun”*

RÉSUMÉ

Dans cet article, je vise à analyser le concept et l'essence du développement du personnel militaire; les priorités et les exigences imposées pour la participation aux cours de formation et d'admission des étudiants des établissements d'enseignement militaire. Analyser les installations mises à la disposition des militaires dans les délais et par contrat pour des études complémentaires dans des institutions civiles.

Mots-clés: *militaire, militaire par contrat, étudiant, établissement d'enseignement, cours de formation, ministère de la Défense.*

A fi militar este un stil de viață, în care se împletesc spiritul riguros, temperamentul dinamic, sacrificiul. De bună seamă, la acestea se mai adaugă satisfacția și bucuria acelor care, prin propria voință, din vocație, consimt să se dedice carierei militare.

Profesia militară nu înseamnă doar antrenamente, exerciții și manevre militare. Sunt o multitudine de specialități militare care necesită numeroase abilități, dincolo de cele specifice combatanților. Foarte multe dintre ele au echivalent în viața civilă și asigură transferul de competențe dinspre și înspre alte ocupații.

Corpul profesional al militarilor reprezintă o unitate socială autonomă, un grup uman cu trăsături specifice. De altfel, o calitate de bază a militarului o reprezintă spiritul de corp, adică să împărtășești împreună cu ceilalți colegi valorile comune (mândrie, loialitate, încredere în sine, colegi și grup, onestitate, demnitate, onoare, disciplină, dăruire de sine, solidaritate etc.), proprii grupului militar de apartenență, pe care îl socotești deosebit față de alte colectivități umane [1].

Profesia militară trebuie să fie făcută pur și simplu din plăcere. Hotărârea, implicarea, curajul de a-ți susține ideile sunt definitorii; lipsa de idei, de sugestii, de opinii și promovarea unei comodități conservatoare nu vor duce la succes în cariera militară.

Militarii profesioniști au, pe lângă responsabilități, și drepturi de care beneficiază. În afara unui salariu constant crescător pe măsura evoluției în carieră și acceptabil la nivel național, militarii au dreptul la asigurarea cu spațiu locativ și echipament gratuit, la medicamente și asistență medicală, la concedii și permisi, la facilități de odihnă și recuperare a capacității de muncă, la compensarea cheltuielilor pentru închirierea locuinței când își desfășoară activitatea în alte localități decât cele în care domiciliază. Mai sunt și alte drepturi, compensații sau facilități de care pot beneficia militarii, în funcție de situația profesională și socială a fiecăruia.

Pentru a-și perfecționa măiestria, militarul are dreptul la învățătură garantată de către stat pentru toate categoriile de militari în instituțiile de învățământ ale Ministerului Apărării.

Studentii colegiilor din țară, cât și militarii prin contract au dreptul de a-și continua studiile în instituțiile de învățământ militar superior, postuniversitar sau de a urma alte forme de perfecționare profesională, dacă corespund cerințelor de înmatriculare (înscriere) la aceste instituții (forme de perfecționare profesională), în limita locurilor disponibile. Militarii pot fi trimiși, în modul stabilit de Ministrul Apărării, la studii în instituții militare de învățământ, cu respectarea legislației în vigoare. Condițiile de admitere în instituțiile de învățământ din domeniul militariei este stabilit de către Ministerul Apărării în corespundere cu cererea care vine la unitățile militare.

Instruirea studenților în instituțiile de învățământ militar se efectuează în limita alocațiilor bugetare ale Ministerului Apărării, în conformitate cu legislația în vigoare și conform programele de învățământ ale instituțiilor respective și prevederilor stabilite de Ministrul Apărării.

Tinerii înmatriculați în instituțiile de învățământ din domeniul militariei se consideră încadrați și încheie contractul de îndeplinire a serviciului militar din momentul înmatriculării, pe un termen care cuprinde durata studiilor în această instituție și 5 ani de serviciu militar după absolvirea ei.

Militarul la fel are dreptul de a-și continua studiile în instituțiile civile de învățământ superior, postuniversitar sau de a urma alte forme de perfecționare profesională. Modul de înmatriculare în instituțiile de învățământ nominalizate se determină de legislația în vigoare, cu aprobarea prealabilă a Ministrului Apărării. Militarii care dețin titlul științific de doctor sau de doctor habilitat beneficiază de un supliment în mărimea stabilită de actele normative, iar cei care au vechime în serviciul militar de 10 ani calendaristici și mai mult au dreptul de a-și face studiile în limita alocațiilor bugetare ale Ministerului Apărării în instituțiile civile de învățământ mediu de specialitate, superior, postuniversitar sau prin alte forme de perfecționare profesională la secțiile serale, frecvență redusă sau la distanță [2].

Cetățenii eliberați din serviciul militar în termen sau din cel în termen redus, pentru rezultate deosebite obținute în timpul îndeplinirii serviciului militar, la recomandarea comandantului unității militare, beneficiază în mod preferențial de dreptul de înmatriculare în instituțiile de învățământ militar, cu condiția că vor corespunde cerințelor de admitere și vor promova examenele de admitere în aceste instituții.

Copiii militarilor prin contract decedați în urma schilodirii (rănirii, traumei, contuziei) în timpul îndeplinirii obligațiilor serviciului militar sau în urma invalidității în legătură cu îndeplinirea obligațiilor serviciului militar beneficiază de dreptul la înmatriculare în instituțiile de învățământ/militar, fără concurs, cu condiția că vor corespunde cerințelor de admitere și vor promova examenele de admitere în aceste instituții.

Militarul prin contract (cu excepția studenților înmatriculați în instituția de învățământ militar), care urmează forme de instruire sau de perfecționare (dezvoltare) profesională a căror durată este mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic, precum și studii de masterat, organizate în Republica Moldova sau în străinătate, indiferent de sursa de finanțare, cu excepția celor urmate pe cont propriu, este obligat să își asume angajamentul scris precum că, după terminarea acestora, va îndeplini serviciul militar între 2 și 5 ani calendaristici, proporțional cu numărul zilelor de dezvoltare profesională. Modul de întocmire a angajamentului scris se aprobă de Guvern.

În cazul nerespectării angajamentului specificat, precum și în

cazul în care militarul prin contract nu a absolvit din vina sa forma de instruire sau de perfecționare (dezvoltare) profesională, el este obligat să restituie Ministerului

Apărării cheltuielile suportate pentru instruirea și dezvoltarea profesională, calculate în mod proporțional, care cuprind mijloacele bănești achitate personalului (militar și civil) implicat în procesul de instruire, cheltuielile pentru cazare, echipament, alimentație și asigurare medicală, solda lunară și, după caz, bursa de studii, încasată pe această perioadă. În cazul refuzului de a restitui cheltuielile suportate, acestea se încasează în baza hotărârii judecătorești, la cererea Ministerului Apărării.

Militarii prin contract care, în interesul structurii militare, își fac studiile cu frecvență sau cu frecvență redusă în cadrul instituțiilor de învățământ superior din domeniul militariei (ciclul II – studii superioare de master și ciclul III – studii superioare de doctorat) beneficiază de soldă lunară în mărime deplină.

Tinerii înmatriculați în instituțiile de învățământ din domeniul militariei care refuză să încheie contractul de îndeplinire a serviciului militar sunt exmatriculați din aceste instituții

Studenții exmatriculați din instituțiile de învățământ din domeniul militariei pentru reanșe academice, încălcarea disciplinei sau refuzul de a-și continua studiile sunt trimiși în unități militare pentru a continua îndeplinirea serviciului militar în termen până la expirarea a 12 luni. Studenții care la momentul exmatriculării au îndeplinit integral durata prevăzută pentru serviciul militar în termen sunt trecuți în rezervă.

Militarii eliberați din serviciul militar care, după încheierea tuturor tipurilor de instruire, au îndeplinit serviciul militar în Forțele Armate mai puțin de 5 ani achită cheltuielile pentru instruire, independent de sursa de finanțare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la statutul militarilor.

Pentru a dezvoltare și perfecționare continue a cadrelor militare, aceștia beneficiază de cursuri de perfecționare organizate de Ministerul Apărării pe teritoriul țării și în colaborare cu statele vecine.

Pregătire, perfecționare, specializare și stagii de practică - altele decât cursurile de carieră - și prin cursuri de limbi străine asigură îmbunătățirea pregătirii cadrelor militare în raport cu

nevoile de performanță profesională, îndeplinirea atribuțiilor funcționale și evoluția în carieră și vizează dobândirea unor noi capacități și abilități impuse de perspectiva reală a promovării într-o funcție ce solicită competențe, care se dobândesc prin aceste studii.

Tipurile de studii la care participă cadrele militare în activitate se stabilesc în strictă concordanță cu capacitățile solicitate de atribuțiile funcției, evitându-se situațiile de insuficiență sau exces în pregătire.

Pentru participarea la cursurile de perfecționare, specializare - altele decât cursurile de carieră - și stagiile de practică, precum și la cursurile de limbi străine finanțate de Ministerul Apărării, cadrele militare în activitate trebuie să îndeplinească, cumulativ, următoarele criterii:

- a) au o vechime de cel puțin 2 ani de cadru militar în activitate, în anul în care urmează cursul;
- b) sunt încadrate sau au perspective să fie promovate în funcții ale căror cerințe impun perfecționarea pregătirii în domeniu;
- c) au cel puțin 2 ani de la absolvirea ultimei forme de pregătire cu durată de cel puțin o lună; excepție fac cele care participă la un curs de învățare a unei limbi străine și cadrele didactice care, periodic, urmează diferite forme succesive de perfecționare;
- d) în anul în care urmează cursul au vârsta mai mică cu cel puțin 2 ani față de limita de vârstă în gradul deținut, până la care pot fi menținute în activitate;
- e) au fost evaluate în aprecierile de serviciu din ultimii 2 ani cu calificativul cel puțin „bun”;
- f) sunt apte medical grupa a IV-a pentru serviciul militar, concluzie consemnată în fișa ultimului control medical periodic.

În vederea pregătirii pentru participare la operații internaționale, contingentele forțelor sistemului național de apărare iau parte la exerciții, antrenamente, ceremoniale și alte activități conexe organizate în țară și în afara teritoriului Republicii Moldova în baza unor programe internaționale de cooperare. Personalul detașat în misiuni internaționale este instruit în baza unor programe speciale comune ale autorităților de resort trimitătoare și ale Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene [3].

Autoritățile de resort elaborează planuri de pregătire a personalului necesare pentru participare la misiuni internaționale. Autoritățile de resort cooperează între ele, precum și cu instituțiile omoloage din alte state, în vederea pregătirii personalului pentru participare la misiuni internaționale. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene colaborează cu partenerii străini în scopul identificării posibilităților și ofertelor pentru pregătirea continuă a personalului pentru participare la misiuni internaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. <https://dmru.mapn.ro/pages/view/96>
2. Lege nr. 162 din 22.07.2005 cu privire la statutul militarilor.
3. lege nr. 219 din 03.12.2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale.

EXTINDEREA ȘI CONSOLIDAREA ECHIBEI DE FORMATORI – CONDIȚIE ESENȚIALĂ PENTRU ASIGURAREA CALITĂȚII PROCESULUI DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A PERSONALULUI ENTITĂȚILOR PUBLICE

EXTENSION AND STRENGTHENING OF THE TEAM OF TRAINERS - ESSENTIAL CONDITION FOR QUALITY ASSURANCE OF THE PROCESS OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF PUBLIC ENTITIES STAFF

*Irina CIUTAC,
director adjunct al Departamentului dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Achieving the objectives of professional development of public servants is possible due to high qualified trainers, who combine individual, theoretical and methodological expertise with the specific experience of public administration professionals. In this context, the extension and consolidation of the team of trainers is a basic component of the activity of the institutions-providers of training services, being an essential condition for ensuring the quality of the educational process.

Keywords: *trainer, professional development, training of trainers, trainer's skills.*

Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici se realizează prin activități de instruire de diferite tipuri și forme în vederea aprofundării și actualizării cunoștințelor, dezvoltării abilităților și modelării atitudinilor/comportamentelor necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu, contribuind la realizarea următoarelor obiective:

- 1) asigurarea implementării procesului de reformare a administrației publice;
- 2) perceperea de către funcționarii publici a cetățenilor în calitate de clienți, consumatori ai serviciilor administrației publice, asigurând transparența, accesibilitatea și calitatea serviciilor publice;
- 3) sporirea nivelului de profesionalism a funcționarilor publici, a eficienței administrației publice;
- 4) aplicarea în activitatea autorităților publice a tehnologiilor noi, inclusiv de prestare a serviciilor;
- 5) sporirea nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității respectării normelor de conduită, evitării conflictului de interese și eradicării fenomenului de corupție;
- 6) eficientizarea procesului de integrare europeană și dezvoltarea cooperării internaționale [3].

Atingerea acestor obiective este posibilă datorită unui corp de formatori, constituit pe criterii profesionale care să îmbine expertiza individuală, teoretică și metodologică cu experiența specifică profesioniștilor din administrația publică.

Academia de Administrare Publică, fiind un centru național de referință în formarea specialiștilor pentru serviciul public și de asistență metodologică și informațională a autorităților publice, a identificat în calitate de obiectiv prioritar pe termen lung dezvoltarea continuă a competențelor profesionale și motivarea angajaților instituției pentru prestarea serviciilor de calitate [1]. În acest context, extinderea și consolidarea echipei de formatori este o componentă de bază care contribuie la realizarea obiectivului dat.

Cu referire la conceptul de formator, în conformitate cu Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, categoria prestatorilor serviciilor de instruire cu statut de persoană fizică este constituită din:

- a) formatori profesioniști – persoane cu experiență și competențe profesionale specifice, certificate în domeniul instruirii funcționarilor publici/adulților;

b) instructori-practicieni – conducători și specialiști cu performanțe și experiență în domeniul subiectului/tematicii de instruire [3].

Formatorii din cadrul Academiei de Administrare Publică pot fi specialiști din diverse domenii de activitate (funcționari publici, specialiști din domeniul administrației publice, cadre didactice din învățământul superior, precum și specialiști cu competențe profesionale în alte domenii) care au experiența profesională de cel puțin 5 ani, cunosc limba de stat, au abilitățile de a planifica, proiecta, derula, evalua și revizui activități de formare și/sau programe de formare, precum și a dezvolta competențe profesionale în cadrul sesiunilor de formare organizate în cadrul Academiei [6].

Atunci când ne referim la competențele unui formator putem discuta variate planuri în care acestea se înscriu, mai ales dacă ne gândim că publicul său este unul matur, cu o experiență de care uzitează în orice moment, cu un scop dinainte stabilit, căruia trebuie să i se arate respect și implicare. Un bun formator dispune de competențe generale, referindu-ne aici la cele lingvistice, de manageriere a timpului și a resurselor, competențe de exprimare în fața unui auditoriu, empatie, transferabilitate și conexiuni variate, competențe de îmbinare a teoriei cu practica, competențe de planificare și proiectare a sesiunilor de formare în acord cu nevoile cursanților, de selecție și adaptare a metodelor utilizate și a deciziilor luate în anumite circumstanțe, de credibilitate în fața clienților, de imparțialitate, confidențialitate în cadrul unor limite clare, spontaneitate, creativitate, energie. Trainerul își înțelege rolul și caută să găsească cele mai bune soluții care să ajute la dezvoltarea organizației, la înțelegerea colaborării dintre manageri și ceilalți pentru a le identifica nevoile de formare, diferențiindu-le de alte tipuri de probleme [7].

În conformitate cu actele normative interne, formatorul Academiei de Administrare Publică trebuie să dețină următoarele competențe profesionale:

a) să posede cunoștințele aprofundate de formare în domeniu și să folosească terminologia specifică acestuia;

b) să poată formula raționamente și să susțină argumentat puncte de vedere în domenii integrate;

c) să dezvolte și să promoveze un comportament social și profesional adecvat conform Codului deontologic al formatorului;

d) să conceapă și să organizeze programe de formare în domeniu în baza cadrului legal și normativ (internațional, național și intern);

e) să proiecteze programe și activități de formare pe baza identificării necesităților și cererilor de formare în domeniul de activitate pentru care se angajează;

f) să evalueze și să revizuiască continuu activitățile și programele de formare;

g) să posede abilități de comunicare și relaționare în lucrul cu adulții și să înțeleagă caracteristicile de învățare a adulților;

h) să posede cunoștințe și abilități în metodologia de formare a adulților și să utilizeze tehnologia modernă de formare;

i) să elaboreze documente specifice activității de formare;

j) să se autoevalueze și să se formeze continuu [6].

Aceste cerințe față de competențele profesionale ale formatorilor stau la baza evenimentelor de formare/dezvoltare profesională organizate în cadrul Academiei de Administrare Publică pentru această categorie specifică de instruiți.

Extinderea echipei de formatori certificați pe program/modul este posibilă datorită cursurilor de formare a formatorilor organizate periodic urmând a identificării tematicilor actuale noi, stabilite prin analiza necesităților de instruire a funcționarilor publici sau desemnate ca prioritare prin documente strategice naționale. Tradițional, cursuri de formare a formatorilor se realizează în trei etape:

Etapă I. Realizarea cursului de bază pentru formatorii potențiali de către un expert național sau internațional în domeniu (3-5 zile/24-40 ore academice). Această etapă servește pentru potențialii formatori ca „model”, „exemplu” de prestare a cursului, oferindu-le o viziune amplă privind conceptul și structura cursului, compartimentarea și conținutul sesiunilor de instruire, demonstrarea kit-ului metodologic etc.

Etapă II. Dezvoltarea abilităților de proiectare și conducere eficientă a sesiunilor de instruire (3-5 zile/24-40 ore academice). Această etapă se concentrează pe managementul activităților de instruire, incluzând sesiunile cu referire la:

- specificul și principiile de instruire a adulților;
- stiluri de învățare;
- roluri și responsabilități ale formatorului în procesul de instruire;
- metode participative de instruire și exersarea acestora;

- comunicarea eficientă cu beneficiarii serviciilor de instruire (abilități de prezentare, facilitare, ascultare și oferire a feed-back-ului eficient);
- inteligența emoțională și depășirea situațiilor de stres;
- managementul timpului;
- compartimentarea spațiului de studiu și logistica desfășurării unui curs;
- utilizarea instrumentelor și aplicațiilor de vizualizare;
- proiectarea sesiunii de succes (stabilirea obiectivelor, selectarea subiectelor, activităților, metodelor, resurselor adecvate etc);
- feed-back și evaluarea livrării etc. [4], [5].

O activitate importantă a acestei etape este simularea unei sesiuni de instruire în cadrul căreia potențialii formatori, utilizând cunoștințele și abilitățile obținute, livrează o sesiune beneficiind de feed-back-ul și recomandări cu referire la calitatea prestației din partea formatorului-expert și colegilor.

În cazul participării la curs a formatorilor cu vastă experiență în domeniul instruirii adulților, această etapă poate fi omisă sau durata ei poate fi micșorată, axându-se pe schimb de experiență, bune practici sau aspecte inovative ale andragogiei.

Etapă III. Livrarea cursului-pilot de către formatorii nou formați (3-5 zile/24-40 ore academice) și certificarea acestora. Această etapă permite testarea și sistematizarea conținutului cursului și trusei de metode utilizate, reieșind din propunerile, recomandările colegilor/participanților la cursul-pilot și servește ca bază pentru certificarea formatorilor în domeniu.

De menționat, că Academia de Administrare Publică pe parcursul anilor 2000- 2020 a realizat, în colaborare cu partenerii de dezvoltare, mai multe activități de formare a formatorilor cele mai productive și valoroase fiind perioadele:

- 2002-2003 – 9 evenimente de formare a formatorilor pentru 189 cadre didactice ale Academiei, șefi de direcții din consiliile județene, prefecturi, specialiști din cadrul autorităților publice (TACIS, SIPU International, USAID);
- 2006-2008 – 130 de formatori certificați pe 18 programe/module în cadrul Proiectului Băncii Mondiale „Managementul finanțelor publice” (SIPU International, Public Administration International (PAI Marea Britanie);
- 2013-2020 – 133 formatori certificați pe 12 programe de instruire (Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), PNUD (MiDL, UN Women) [2].

Astfel, pe parcursul ultimilor ani Academia a reușit să pregătească formatorii în următoarele domenii: planificare și programare strategică integrată la nivel local și regional; dezvoltare regională; dezvoltarea leadership-ului în administrația publică; integritatea personalului din autoritățile publice; marketing local și regional pentru dezvoltarea regională competitivă; managementul resurselor umane; achiziții publice; managementul proprietății publice; diaspora, migrație și dezvoltare; managementul activității Consiliului Regional pentru Dezvoltare; egalitatea de gen; managementul serviciilor publice locale.

Pe lângă activitățile de formare și extindere a corpului de formatori o importanță deosebită este acordată și procesului de consolidare a echipei de formatori, acesta fiind realizat prin mai multe modalități:

- Întrunirile semestriale ale formatorilor participanți la realizarea procesului de dezvoltare profesională.

Aceste evenimente se axează pe examinarea semestrială a rezultatelor procesului de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice, efectuarea schimbului de bune practici în domeniul utilizării metodelor andragogice de instruire, identificarea noilor abordări și propunerea soluțiilor de îmbunătățire a activităților viitoare. O componentă importantă a acestei activități este examinarea rezultatelor și generarea propunerilor de îmbunătățire pentru fiecare curs de dezvoltare profesională în parte. Formatorii, în echipe, examinează sugestiile de îmbunătățire a cursului înaintate de participanți, le corelează cu observațiile proprii prin prisma formatorului-prestator, se pronunță asupra coraportului teorie-practică, ajustează trusa de metode de instruire utilizate etc.

- Întrunirile/ședințele echipelor de formatori certificați pe cursuri.

Scopul acestor întruniri este revizuirea structurii cursului, reproiectarea duratei de realizare a sesiunilor, ajustarea conținutului sesiunilor la modificările cadrului normativ în domeniu pentru ca acesta să corespundă necesităților de instruire a funcționarilor publici.

- Vizite de studiu oferă oportunitatea formatorilor de a descoperi factorii de succes și cele mai bune practici în instituția-gazdă, pentru a le învăța și a le reproduce în activitatea proprie. Pe

parcursul ultimilor ani, formatorii Academiei au efectuat vizite de studiu în Germania, România, Georgia, Ucraina.

- Participarea la evenimente specializate naționale și internaționale (conferințe, forumuri, mese rotunde etc). Aceste evenimente contribuie la realizarea unui schimb de experiență, de bune practici, identificarea provocărilor comune și soluțiilor pentru depășirea acestora.

- Team-building-urile organizate pentru consolidarea echipelor de formatori. Aceste activități sunt direcționate spre transformarea unui grup într-o echipă dispusă să colaboreze eficient pentru a atinge obiectivele instituționale stabilite. Academia de Administrare Publică, în colaborare cu partenerii de dezvoltare, a organizat team-building-uri pentru formatori înafara sediului, care au contribuit la socializarea, motivarea și creșterea performanței membrilor echipei, încurajarea inovării și creativității etc.

- Organizarea evenimentelor de instruire privind utilizarea noilor tehnologii de învățare on-line și proiectarea e-cursurilor. În contextul epidemiologic actual, care a condiționat plasarea procesului de instruire în spațiul online, în cadrul acestor activități formatorii s-au familiarizat cu:

- instrumente de comunicare on-line în cadrul evenimentelor de instruire;
- identificarea celor mai eficiente metode de interacțiune cu grup în format on-line;
- elaborarea materialelor de instruire interactive prin aplicațiile disponibile;
- gestionarea cursurilor electronice;
- proiectarea scenariului e-cursului/e-modulului;
- tutorarea, monitorizarea și evaluarea e-cursului etc.

Concluzionând, putem menționa că succesul programelor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici se datorează profesionalismului și implicării formatorilor instituțiilor prestatoare ale serviciilor de instruire. Pentru ca formatorii să asigure prestația eficientă a sesiunilor de instruire care să contribuie la creșterea calității administrației publice, Academia utilizează un set de instrumente pentru crearea și consolidarea corpului de formatori profesionist care dispune de expertiza și experiența în cele mai actuale domenii.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația de politică în domeniul calității a Academiei de Administrare Publică, aprobată prin Hotărârea Consiliului Calității nr. 12/2 din 24.02.2021. <http://aap.gov.md/ro/article/declara%C8%9Bia-de-politic%C4%83-%C3%AEEn-domeniul-calit%C4%83%C8%9Bii-2021>

2. Rapoarte cu privire la organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice pentru anii 2000-2020. Departamentul dezvoltare profesională, Academia de Administrare Publică.

3. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115403&lang=ro

4. Training of Trainers (ToT) Courses – Worldwide. <https://reliefweb.int/training/2984808/training-trainers-tot-courses-worldwide>

5. Țepordei A., Curriculumul cursului „Managementul activităților de instruire”, 2019.

6. Țepordei A., Statutul formatorului, aprobat prin Hotărârea Consiliului Calității Academiei de Administrare Publică, nr.1/9 din 28.12.2017.

7. Țîmpău C., Competențele formatorului modern – necesitate sau moft? http://concursurile-comper.ro/rip/2014/martie2014/56-CristinaTimpauCompetentele_formatorului.pdf/

ÎNTOCMIREA ȘI APROBAREA PLANULUI DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN CADRUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE

PREPARATION AND APPROVAL OF THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT PLAN OF CIVIL SERVANTS WITHIN LOCAL PUBLIC AUTHORITIES

Inna JOSAN,
șef adjunct al Direcției resurse umane,
Primăria municipiului Bălți, consilier de stat, clasa a III-a

SUMMARY

The quality of public administration activity largely depends on the level of professional training of its staff. The professional training of civil servants represents a desideratum assumed by the authorities for the modernization and enlargement of the public services offered to the beneficiaries. Therefore, the professional development of civil servants can give expected results, only if it is well organized (planned) as a continuous process and accompanied by a modern professional development plan, based on evolution needs.

Keywords: professional development, public servant, training and development, professional development plan and needs.

Michael Armstrong afirmă că „a instrui înseamnă a investi în oameni pentru a-i ajuta să obțină performanțe mai bune și pentru a le permite să-și utilizeze cât mai eficient capacitatea înăscută” [4, pag. 6]. Constatăm că, în opinia lui Armstrong, instruirea oamenilor constituie un factor de creștere a performanțelor organizaționale, utilizând capacitățile de care aceștia dispun, iar calitatea activității administrației publice locale depinde în mare parte de nivelul de pregătire, competențele și abilitățile profesionale ale funcționarilor publici. Astăzi sunt tot mai frecvente cazurile în care funcționarii publici de conducere, cât și cei de execuție, considerați ani la rând ca eficienți pe posturile lor, își îndeplinesc cu tot mai mare dificultate responsabilitățile, iar performanțele lor sunt tot mai reduse.

Un sistem modern de instruire este de o necesitate vitală pentru orice organizație, atât privată, cât și de stat, în scopul dezvoltării și menținerii standardelor înalt profesionale ale conduitei și performanței profesionale a funcționarilor publici. Se atestă, că instituțiile private cheltuiesc o parte considerabilă din bugetele lor pentru instruirea salariaților din subordine. Instruirea în sectorul public, trebuie să fie la fel de importantă ca și instruirea în sectorul privat, pentru a putea acorda servicii publice de calitate cetățenilor [7].

Ca și o primă definiție, putem afirma că dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se definește ca fiind un proces planificat de modificare a atitudinilor, comportamentului sau a cunoștințelor și deprinderilor angajaților din instituțiile publice, care are drept scop dezvoltarea abilităților profesionale individuale pentru a satisface nevoile prezente și viitoare ale organizației [8, pag. 60].

Reiterând prevederile HG 201/2009, observăm că formarea și dezvoltarea profesională sunt considerate un drept și totodată o obligațiune a funcționarilor publici [2]. Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici se realizează prin activități de instruire de diferite tipuri și forme, în vederea aprofundării și actualizării cunoștințelor, dezvoltării abilităților și modelării atitudinilor/comportamentelor necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu. Pregătirea profesională este activitatea desfășurată în scopul însușirii de cunoștințe teoretice și deprinderi practice în măsură să asigure îndeplinirea de către funcționari publici a sarcinilor ce le revin în executarea funcției. Formarea profesională este activitatea cu caracter preponderent informativ desfășurată în instituții de învățământ sau în organizații, în vederea lărgirii și actualizării cunoștințelor, dezvoltării aptitudinilor și modelării atitudinilor necesare funcționarilor publici, pentru creșterea nive-

lului calitativ al activității profesionale [6, pag. 119]. Reieșind din acestea, formarea profesională a funcționarilor publici reprezintă un deziderat asumat de autorități în tentativa acestora de a moderniza și profesionaliza serviciul public.

Politica statului în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este reglementată de art. 37-38 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Astfel, potrivit art. 37 al Legii nr. 158/2008 și al Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11.07.2009 cu privire la punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public), „funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, fiecare autoritate publică fiind responsabilă de a asigura organizarea unui proces sistemic și planificat de dezvoltare continuă a funcționarului public”. Totodată, menționăm că întru asigurarea implementării acestei prevederi, a fost aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 970 din 11.08.2016, Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 [3]. Acest program a fost elaborat în urma unei analize a sistemului actual de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice, prin care au fost identificate următoarele probleme:

a) procesul actual de dezvoltare profesională are o perspectivă anuală, iar acest fapt nu permite identificarea provocărilor pe termen lung din serviciul public și, respectiv, ajustarea programelor de instruire;

b) elaborarea unei abordări pentru eficientizarea sistemului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici impune delimitarea clară a rolurilor și responsabilităților fiecărui factor implicat. Responsabilitățile ar trebui să fie divizate între Cancelaria de Stat, autoritățile publice beneficiare de instruire și prestatorii serviciilor de instruire, inclusiv Academia de Administrare Publică. Divizarea funcțiilor ar trebui să cuprindă componente importante ale unei funcționări eficiente a sistemului de instruire (dezvoltarea cadrului normativ, consolidarea capacităților, analiza necesităților de instruire, monitorizare și evaluare etc.);

a) în urma analizei situației actuale și a cadrului legal, s-a constatat că nu există o entitate independentă responsabilă de examinarea ex-ante a planurilor de instruire. De asemenea, este necesar a stabili un sistem de evaluare ex-post a instruirilor și un sistem de monitorizare a planurilor de instruire. Unele criterii și cerințe pentru planurile de instruire sunt stabilite de cadrul normativ, dar trebuie dezvoltat însuși sistemul și stabilit criterii și cerințe față de planurile și procesul de instruire. Pe lângă acestea, s-a constatat lipsa cerințelor privind conținutul programelor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici;

b) rețeaua prestatorilor de servicii de instruire este slab dezvoltată. Academia de Administrare Publică este principalul prestator de servicii de instruire pentru funcționarii publici, în baza comenzii de stat. Pe piață există și alți prestatori de servicii de instruire, cum ar fi universitățile și alte instituții din afara sectorului public. Aceste instituții dispun de experiență în asigurarea serviciilor moderne de instruire, dar majoritatea nu au capacități suficiente de elaborare a programelor de instruire care ar corespunde cerințelor serviciului public;

c) procesul de achiziționare a serviciilor de instruire, inclusiv de contractare a formatorilor este insuficient dezvoltat și reglementat;

d) nu se aplică colectarea sistematică și centralizată a informației cu privire la activitățile de instruire. Soluțiile electronice și posibilitățile oferite de Sistemul informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” trebuie utilizate pentru colectarea informației privind programele de instruire, evaluarea acestora, participarea funcționarilor publici la instruire, finanțarea instruirilor. Analiza necesităților de instruire în cadrul autorităților publice și analiza informației colectate la nivel național necesită atât resurse umane suficiente, cât și capacități relevante ale funcționarilor publici din cadrul autorității publice centrale responsabile (Cancelaria de Stat) și din cadrul subdiviziunilor resurse umane din autoritățile publice centrale și locale [3].

Obiectivele specifice ale Programului sunt următoarele:

a) stabilirea direcțiilor și a grupurilor prioritare de funcționari publici pentru instruire;

b) stabilirea unui sistem de instituții implicate în asigurarea instruirii funcționarilor publici (dezvoltarea rețelei prestatorilor de servicii de instruire pentru funcționarii publici);

c) asigurarea calității instruirilor pentru funcționarii publici;

d) asigurarea utilizării raționale a resurselor financiare alocate pentru instruirea funcționarilor publici.

Autoritățile publice centrale și locale, luând în considerare obiectivele lor strategice și necesitățile de instruire ale funcționarilor publici, vor formula și vor implementa planuri anuale de instruire a funcționarilor publici, care vor fi transmise anual autorității publice responsabile de managementul funcției publice și al funcționarilor publici (Cancelaria de Stat) [3].

Planul anual de dezvoltare profesională a funcționarilor publici se elaborează în baza necesităților de instruire a personalului. Acestea se identifică de către conducătorul direct al funcționarului public, în comun cu acesta, în cadrul procedurii de evaluare anuală a performanțelor profesionale ale funcționarului public, cu actualizare pe parcursul anului în procesul de monitorizare și evaluare a activității acestuia. Trebuie remarcat că, la modul general, procesul de evaluare a nevoilor de formare este un proces complex, care include 3 faze, și anume [8, pag. 68]:

1. Procesul de colectare a informațiilor;
2. Procesul de analiză a informațiilor colectate;
3. Întocmirea și aprobarea Planului de dezvoltare profesională.

Pentru punerea în aplicare a acestor 3 faze, putem afirma faptul că organizațiile publice au la îndemână o gamă largă și diversificată de metode. Astfel, prin prisma specificului de instruire a adulților, printre metodele de identificare a nevoilor de formare, putem enumera [8, pag. 76]:

- aplicare de chestionare angajaților;
- interviul față în față cu fiecare dintre funcționar public;
- observarea deprinderilor practice și interpersonale;
- fișa de evaluare anuală a performanțelor profesionale (conform punctului 6 din fișa de evaluare);
- propuneri înaintate de șefii subdiviziunilor structurale;
- analiza fișelor de post ale angajaților;
- oferte înaintate de prestatorii serviciilor de instruire;
- recomandările formulate de către diferite agenții guvernamentale sau de centre guvernamentale de formare profesională/de către diferite comisii de specialitate guvernamentale sau parlamentare.

La fel, potrivit Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, identificarea necesităților de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode bazate pe compararea nivelului necesar de competență profesională (cunoștințe, abilități, atitudini/comportamente) cu cel manifestat în procesul activității de către funcționarului public, subdiviziunea resurse umane sau întreaga autoritate publică locală. Astfel, acestea se identifică la nivel [6, pag. 121]:

1. ORGANIZAȚIONAL, determinat, în mare parte, de strategia de dezvoltare instituțională și necesitățile de dezvoltare a autorității publice pe care o reprezintă individul sau grupul de funcționari publici;
2. OCUPAȚIONAL/DE SUBDIVIZIUNE, care reprezintă nevoile în conformitate cu cerințele concrete ale postului/domeniului (funcții, sarcini, responsabilități);
3. INDIVIDUAL, reprezentat de necesitățile de dezvoltare percepute de către colaboratorul autorității ca fiind importante, determinate, în mare parte, de decalajul dintre nivelul necesar de competență profesională și cel manifestat de către acesta.

Ca urmare a acestei analize, subdiviziunea resurse umane din cadrul autorității publice, examinează și corelează solicitările parvenite, elaborează și întocmește planul propriu-zis [5, pag. 84].

Planurile anuale de dezvoltare profesională vor fi actualizate în funcție de schimbarea priorităților guvernamentale (abordarea Guvernului) și rezultatele evaluării instruirilor desfășurate (abordarea clientului). Acesta include denumirea activităților (subiectele/tematicile) de dezvoltare profesională, tipul și formele de instruire (internă/externă), durata, termenele de realizare, categoriile de participanți, costurile, responsabilitățile și alte elemente aferente unui plan de instruire.

Planul anual de dezvoltare profesională se aprobă de conducerea autorității publice, se aduce la cunoștința tuturor funcționarilor publici prin diferite metode disponibile, inclusiv prin publicare pe pagina web a autorității publice. Potrivit pct. 51 din Regulamentul sus-numit, activitățile de dezvoltare profesională realizate urmează, în mod obligatoriu, evaluate conform indicatorilor stabiliți în procesul de planificare a instruirii, inclusiv calitatea și rezultatele instruirii.

Prin urmare, Vă prezentăm un model de Plan de dezvoltare profesională a funcționarilor publici elaborat și aprobat conform necesităților de dezvoltare profesională.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232, art. 840.
2. Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11.07.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial nr. 55-56, art. 249.
3. Hotărârea de Guvern al RM nr. 970 din 11.08.2016 cu privire la aprobarea Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276, art. 1053 din 19.08.2016.

4. Armstrong Michael. Managementul resurselor umane. Manual de practică. București, Editura CODECS, 2003.

5. Doicov E., Gheorghită T. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă, ghid metodologic. Chișinău, 2011.

6. Blajin A., Roșcov M., Popa V., Țepordei A. Managementul resurselor umane. Ghidul autorităților publice locale. Chișinău, 2015.

7. Doicov E., Gheorghită T. Realizarea activităților de informare/instruire a personalului din autoritatea publică prin prisma specificului de instruire a adulților. Recomandări metodice. Chișinău, 2010.

8. Raboca H. Formarea profesională a funcționarilor publici din cadrul instituțiilor publice locale din regiunea de nord-est. Revista Transilvană de Științe Administrative, 2 (26) 2010.

Anexa nr. 1

APROBAT:

„_____” (conducătorul unității)
_____ 2021

PLANUL ANUAL DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI PENTRU ANUL _____ (MODEL)

№	Denumirea modului/cursului	Perioada desfășurării	Categoria de participanți	Durata	Responsabil de organizare Autorități/ rețele prestatorilor de servicii
INSTRUIRE EXTERNĂ					
1.	INTEGRAREA PROFESIONALĂ ÎN FUNCȚIA PUBLICĂ	Pe perioada de 6 luni și Conform Planului aprobat de Academia de Administrare Publică	Funcționari publici debutanți	80 ore	Academia de Administrare Publică Autoritatea publică locală Șeful subdiviziunii
2.	MANAGEMENTUL ORGANIZAȚIONAL	Conform Planului aprobat de Academia de Administrare Publică	Funcționari publici de conducere	40 ore	Academia de Administrare Publică Autoritatea publică locală
3.	MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE	Conform Planului aprobat de Academia de Administrare Publică	Funcționari publici de conducere/ execuție din subdiviziunile care prestează servicii publice direct cetățenilor	24 ore	Academia de Administrare Publică Autoritatea publică locală
4.	ACCES LA INFORMAȚIE DE INTERES PUBLIC	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/ execuție	40 ore	Autoritatea publică locală în comun cu prestatorii de servicii de instruire
5.	PROTECȚIA DATELOR CU CARACTER PERSONAL ÎN SERVICIUL PUBLIC ȘI SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/ execuție	40 ore	Autoritatea publică locală în comun cu Centrul național pentru protecția datelor cu caracter personal
6.	MANAGEMENTUL DOCUMENTELOR ELECTRONICE	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/ execuție	16 ore	Autoritatea publică locală în comun cu prestatorii de servicii de instruire

7.	DEZVOLTAREA ABILITĂȚILOR DE ÎNTOCMIRE, PERFECTARE ȘI EVIDENȚĂ A DOCUMENTELOR OFICIALE (DISPOZIȚII, REGULAMENTE, DEMERSURI, CORESPONDENȚA DE INTRARE/IEȘIRE)	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/execuție	16 ore	Autoritatea publică locală în comun cu prestatorii de servicii de instruire Subdiviziunea responsabilă de managementul documentelor/secretariat
8.	CADRUL INSTITUȚIONAL AL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ ÎN CADRUL RAPORTURILOR DE MUNCĂ	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/execuție	8 ore	Autoritatea publică locală în comun cu Inspectoratul de Stat al Muncii
9.	TRANSPARENȚA ÎN PROCESUL DECIZIONAL	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/execuție	16 ore	Autoritatea publică locală în comun cu prestatorii de servicii de instruire
10.	ETICA ȘI INTEGRITATEA PROFESIONALĂ	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/execuție	16 ore	Autoritatea publică locală în comun cu Autoritatea Națională de Integritate Centrul Național Anticorupție
11.	DECLARAȚIA DE AVERE ȘI INTERESE PERSONALE	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/execuție	16 ore	Autoritatea publică locală în comun cu Autoritatea Națională de Integritate
12.	CONFLICTELE DE INTERESE, RESTRICȚII, INCOMPATIBILITĂȚI	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/execuție	16 ore	Autoritatea publică locală în comun cu Autoritatea Națională de Integritate
13.	CURSURI PE DOMENIU DE ACTIVITATE (domeniul juridic, managementul resurselor umane, audit intern, economie și finanțe, impozite și taxe locale, achiziții publice, proprietate municipală și relații funciare, arhitectură și urbanism, relații externe și atragerea investițiilor, comerț, învățământ, asistență socială, evidență militară, cultură, sănătate, administrație publică, managementul documentelor/secretariat, relații cu publicul, arhivă.	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/execuție	În dependență de nevoile de dezvoltare profesională	Autoritatea publică locală în comun cu șefii subdiviziunilor
INSTRUIRE INTERNĂ (INSTRUIREA LA LOCUL DE MUNCĂ)					
14.	PROFILAXIA ARDERII PROFESIONALE	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/execuție	8 ore	Autoritatea publică locală subdiviziunea resurse umane
15.	MANAGEMENTUL EFICIENT AL TIMPULUI	Pe parcursul anului	Funcționari publici de conducere/execuție	8 ore	Autoritatea publică locală subdiviziunea resurse umane

METODE DE INSTRUIRE LA LOCUL DE MUNCĂ		
16.	TUTELARE (sub îndrumarea conducătorului direct sau a unui mentor, realizată pentru a facilita integrarea socioprofesională a funcționarului public debutant)	Autoritatea publică locală Șefii subdiviziunilor
17.	ROTAȚIE PE POSTURI (stagii practice realizate pentru a însuși noi deprinderi necesare pentru exercitarea eficientă a sarcinilor de serviciu sau a unor atribuții cu un grad ridicat de complexitate și diversitate față de cele exercitate anterior conform fișei postului)	Autoritatea publică locală Șefii subdiviziunilor
18.	ALTELE. AUTOINSTRUIREA, INSTRUCȚAJUL, COACHING, MENTORING, ÎNVĂȚAREA DIN CELE MAI BUNE PRACTICI	Autoritatea publică locală Șefii subdiviziunilor Funcționari publici de execuție

**Planul de dezvoltare profesională poate suferi modificări sau actualizări pe parcursul anului în dependență de apariția unor necesități adiționale de instruire sau modificări ale bugetului (fonduri suplimentare disponibile sau reducerea bugetului).*

TEHNOLOGIA INFORMAȚIONALĂ - UN INSTRUMENT IMPORTANT ÎN BIBLIOTECĂ

INFORMATION TECHNOLOGY - AN IMPORTANT INSTRUMENT IN THE LIBRARY

Sergiu CARCEA,
master în management, inginer-programator,
Academia de Administrare Publică

Lilia GAMARȚA,
director, filiala „Ștefan cel Mare”,
Biblioteca Municipală „B.P. Hasdeu”

SUMMARY

This article analyzes the relationships between information technologies and contemporary libraries in the context of broader visions offered by the information society. In this regard, we analyze how technology influences the activity of libraries and librarians, the resources and tools by means of which the library interacts with users through the use of information technologies, characteristic of the main web interfaces that a modern library possesses.

Keywords: *information technologies, information society, digital libraries, virtual libraries, integrated library systems, website, institutional repositories.*

În societatea contemporană un rol important îi revine educației tehnologiilor informaționale, aceasta oferind perspective multilaterale, accesul la informație în instituțiile educaționale, precum și oportunități de pregătire a tinerilor în scopul creșterii potențialului lor de valorificare deplină a capacităților și abilităților care contribuie substanțial la asigurarea participării la dezvoltarea individuală.

Conceptul de societate informațională a apărut odată cu creșterea subordonării societății umane față de informațiile prelucrate și transmiterea acestora. Societatea informațională produce consumul de informație, care este cea mai importantă activitate. Evident că informația este recunoscută drept resursă principală în tehnologii informaționale, comunicarea de bază reprezentând-o tehnologiile care sunt un mediu de existență a omului. Comunitatea informațională reprezintă o nouă etapă a civilizației umane, care implică folosirea intensivă a informației în toate domeniile de activitate, precum și în dezvoltarea majoră a existenței umane ca impact economic, social. În prezent, principalul vector al societății informaționale îl reprezintă Internetul, cu întreaga sa gamă de avantaje, cum ar fi: poșta electronică, rețelele sociale, tranzacțiile electronice. Este vizibilă și de remarcat creșterea explozivă a informației digitale, disponibilă prin intermediul produselor tehnologice informaționale, ceea ce duce la creșterea randamentului diverselor servicii publice care devin mai rapide, necostisitoare, corecte și fără erori umane.

În procesul de metamorfoză este și profesia de bibliotecar, care oferă metode moderne de difuzare a informației către utilizatori prin informatizarea și automatizarea diferitor servicii. Bibliotecarul se deplasează cu succes și se pregătește din timp pentru schimbare, spre jocul viitorului. Dezvoltarea tehnologiei în epoca contemporană implică scăderea semnificativă a cererii privitoare la cartea fizică. Actualmente, se discută mai des despre bibliotecarul electronic sau bibliotecarul virtual, așa cum vorbim de biblioteca electronică sau biblioteca virtuală.

În componența sa informativă, biblioteca are un scop de importanță strategică în societatea informațională. Bibliotecarul contemporan devine un consultant în informare. Specialiștii în științele informării își pun o serie de întrebări legate de viitorul profesiei de bibliotecar. Bibliotecarul profesionist se va putea adapta rapid la schimbările vremii pentru a răspunde provocărilor prezentului și viitorului? Noi considerăm că va reuși deoarece dotarea instituțiilor cu echipamente și tehnologii moderne în tehnologii informaționale este o prioritate, precum și implicarea cadrelor didactice în a oferi o calitate înaltă de predare, prin metode practice accesibile, perceptibile nivelului de asi-

milare a cunoștințelor, abilităților de utilizare a tehnologiilor informaționale. Bibliotecarul modern, activ, creativ, inovator a devenit conceptul de bază al secolului XXI. El deține calități și aptitudini creative de transformare. Astfel, se dezvoltă și se implică în comunitate cu idei noi, conform necesităților utilizatorilor, și deschide orizonturi de perspectivă. Importantă este acțiunea responsabilă față de interesele comunității, precum și comunicarea eficientă la nivel verbal, scris sau multimedia într-o varietate de forme și contexte. Dar cum ar fi fost posibilă crearea diverselor platforme de cercetare, documentare, consultare care pot fi utilizate de comunitate la o distanță de mii kilometri fără folosirea instrumentelor tehnologiilor informaționale, care este un instrument de bază pentru a crea o bibliotecă virtuală, în cadrul căreia bibliotecarul virtual să devină unul funcțional? Viitorul nu poate exista fără unghiul perfecțiunii concentrate pe baza firului argintiu – Internetul, precum și în lipsa omului bibliotecar care prelucurează automat informația și execută programe fundamentale bazate pe informație și date.

Tehnologiile informaționale sunt utilizate de multe biblioteci din lume, care devin baza serviciilor de calitate înaltă pentru utilizatorii săi. Astfel, comunitatea biblioteconomică este interesată de utilizarea tehnologiilor noi pentru susținerea cercetărilor științifice din diverse domenii. Colecțiile bibliotecii evoluează spre orientare preponderent pluridisciplinară.

Important e că noile tehnologii facilitează rapid, direct informația, solicitată de utilizator prin formarea sistematică, particulară a culturii informaționale, a metodelor tehnice și a documentelor specifice. Astfel, consultațiile individuale sunt percepute de utilizatori ca un proces firesc din cadrul serviciilor prestate de bibliotecar, în scopul obținerii deprinderilor tehnologice. Interesul pentru cunoașterea tehnologiilor este colosală, respectiv organizarea zilnică, în ore stabilite a consultațiilor în grup (cu înscriere prealabilă), precum și extinderea numărului de calculatoare a contribuit la obținerea performanțelor în acest sector de activitate. Această structură facilitează pozitiv coordonarea activităților personalului, eficientizează îndeplinirea sarcinilor în mod creativ și dorința de autoperfectare continuă.

Este indiscutabil că promovarea noilor resurse informaționale și a serviciilor informaționale în bibliotecă nu poate fi realizată în afara internetului, fără a crea și menține o pagină web pentru bibliotecă. Bineînțeles crearea și dezvoltarea site-ului web al unei bibliotecii contribuie ca suport nevoilor specifice ale utilizatorilor de informații. Și astfel este valoros succesul serviciilor bibliotecare pe piața informațională unde depinde de prezența bibliotecilor în spațiul virtual. Necesitatea bibliotecilor de a avea un site web este considerabilă ca să promoveze serviciile și publicațiile elaborate precum și la accesul resurselor informaționale proprii și externe; în scopul extinderii și diversificării serviciilor informaționale. Site-ul bibliotecii reflectă nu numai nivelul tehnic al activității bibliotecii, ci și devine un instrument foarte important în servirea utilizatorilor.

De menționat că site-ul web mențin relațiile cu utilizatorii precum și serviciile informaționale. Site-ul web este perceput ca un instrument strategic de marketing on-line. Iar în ultima perioadă este vizibilă creșterea creării site-urilor de bibliotecă și menținerea activă, dar nu întotdeauna la un nivel profesionist și calitativ.

Un alt instrument ce trebuie luat în calcul atunci când vorbim despre integrarea tehnologiilor informaționale în biblioteci este sistemul integrat de management al bibliotecii. În bibliotecile tradiționale, utilizatorul trebuie să caute publicațiile dorite în cadrul unui proces complicat unde nu există o întreținere adecvată a bazei de date despre anumite lucruri asociate. Progresul general al muncii este lent și este imposibil să se genereze un raport rapid. Bibliotecarii trebuie să lucreze pentru aranjarea, sortarea, gestionarea publicațiilor. În același timp, trebuie să verifice și să monitorizeze detaliile cărții de împrumut / împrumut cu amendă. Este un proces obositor să lucrezi simultan în diferite sectoare. Sistemul integrat îi ajută pe bibliotecari să lucreze cu ușurință și să gestioneze simultan mai multe probleme. Utilizatorii nu trebuie să stea la coadă pentru o perioadă lungă de timp pentru a returna/împrumuta o carte din bibliotecă, serverul conține toate datele. Cu ajutorul sistemelor integrate, bibliotecarul poate găsi cartea la raft, poate adăuga/vizualiza/actualiza / șterge cărți și detaliile utilizatorilor. Odată ce bibliotecarul intră în sistem, conform drepturilor de acces oferite de administrator el poate modifica orice date din baza de date. Utilizatorul la rândul său poate accesa doar contul său și interfața OPAC, trebuie să se conecteze cu ID-ul de utilizator și parola. După cum s-a menționat anterior, sistemele integrate de management a bibliotecilor actuale sunt concepute într-un mod ușor de utilizat, astfel încât administratorul să poată gestiona sistemul fără probleme, fără sfatul experților. Toate datele sunt stocate și recuperate din baza de date SQL, astfel încât acestea sunt extrem de sigure.

Un sistem de bibliotecă integrat este un sistem de planificare a resurselor pentru o bibliotecă,

utilizat pentru a urmări obiectele deținute, comenzile făcute, facturile plătite și utilizatorii care fac împrumuturi.

Un sistem integrat de bibliotecă cuprinde de obicei o bază de date relațională, software pentru a interacționa cu acea bază de date și două interfețe grafice de utilizator (una pentru clienți, una pentru personal). Cele mai multe sisteme separă funcțiile software în programe discrete numite module, fiecare dintre ele fiind integrate cu o interfață unificată. Exemple de module ar putea include:

- achiziții (comandarea, primirea și facturarea publicațiilor);
- catalogare (clasificarea și indexarea publicațiilor);
- circulație (împrumutarea publicațiilor către utilizatori și recepționarea lor);
- seriale (urmărirea revistelor, jurnalelor și stocurilor de ziare);
- catalog de acces public online sau OPAC (interfață pentru utilizatorul public).

Odată cu evoluția internetului de-a lungul anilor '90 și până în anii 2000, sistemele integrate de bibliotecă au început să permită utilizatorilor să interacționeze mai activ cu bibliotecile prin OPAC și portaluri online bazate pe web. Utilizatorii se pot conecta la conturile lor de bibliotecă pentru a rezerva sau reînnoi cărți, precum și să se autentifice pentru accesul la bazele de date online abonate la bibliotecă. Inevitabil, în acest timp, piața acestui tip de soft-ware a crescut exponențial.

Până la sfârșitul anilor 2000, furnizorii de sisteme integrate de bibliotecă au crescut nu numai numărul de servicii oferite, ci și prețurile acestora, ducând la o oarecare nemulțumire în rândul multor biblioteci mai mici. În același timp, software-urile open source se aflau în stadiile incipiente de testare. Unele biblioteci au început să apeleze la sistemele open source precum Koha și Evergreen. Motivele obișnuite menționate au fost evitarea blocării furnizorului, evitarea taxelor de licență și participarea la dezvoltarea de software. Eliberarea de la furnizori a permis, de asemenea, bibliotecilor să acorde prioritate nevoilor în funcție de urgență, spre deosebire de ceea ce poate oferi furnizorul lor. Bibliotecile care au trecut la software open source au descoperit că vânzătorii sunt acum mai predispuși să ofere servicii de calitate pentru a continua un parteneriat.

Dacă este să vorbim despre situația din Republica Moldova putem menționa că se utilizează atât sistemele comerciale cât și cele open-source. Datorită experienței în utilizarea KOHA ILS o să menționăm câteva din plusurile acestui sistem:

- Cost, Stabilitate, Libertate, Suport;
- pot fi utilizate, modificate și distribuite gratuit;
- aplicațiile sunt modificate și îmbunătățite frecvent de către utilizatori;
- nu depind de o anumită companie;
- important este să aibă o comunitate cât mai extinsă.

Koha este un sistem integrat de bibliotecă open source, utilizat la nivel mondial de bibliotecile publice, universitare și speciale. Koha are o interfață web atât pentru utilizatori, cât și pentru bibliotecari (administratori), cu o bază de date SQL (MariaDB sau MySQL), cu date de catalogare stocate în MARC și accesibile prin Z39.50 sau SRU. Interfața de utilizator este foarte configurabilă și adaptabilă și este tradusă în mai multe limbi. Koha dispune de, practic, toate caracteristicile pe care trebuie să le dețină un sistem de bibliotecă la etapa actuală, inclusiv:

- Soft integrat de bibliotecă bazat pe tehnologie web (utilizare cu un browser de internet);
- Koha implementează sistemul OPAC 2.0;
- utilizează standardele internaționale (UNIMARC, MARC 21, NORMARC, Z39.50/SRU);
- tehnologia Cloud – portal comun de căutare;
- diferite facilități Web 2.0 precum etichetarea, comentariile, distribuirea socială și fluxurile RSS;
- căutare personalizabilă;
- circulația online;
- tipărirea codurilor de bare etc.

Repozitoriile instituționale reprezintă un alt instrument online menit să ofere acces utilizatorilor la publicațiile full-text. Acestea sunt adevărate arhive electronice deschise, cumulative constituite și gestionate de bibliotecile instituțiilor de învățământ în vederea acumulării, stocării, conservării și diseminării rezultatelor activității științifice și didactice, elaborate în cadrul acestor instituții.

Repozitoriile instituționale au fost dezvoltate mai întâi ca o soluție online pentru colectarea, conservarea și diseminarea burselor universităților, colegiilor și a altor instituții de cercetare. Repoziitoriul a evoluat rapid într-o platformă pentru ca bibliotecile să publice și să prezinte toate publicațiile unei instituții, inclusiv articole, cărți, teze, disertații și reviste. A fost adăugat suportul pentru imagini, video, audio și alte surse media

Din 2000, au fost dezvoltate o serie de platforme de depozitare, fiecare cu propriul lor set de beneficii și criterii tehnice cum ar fi: Digital Commons, DSpace, EPrints, Fedora, Islandora.

Toate aceste schimbări plasează bibliotecile care dețin repozitorii instituționale într-o poziție de invidiat. Platformele de depozitare au seturi de caracteristici bogate și toate platformele majore sunt disponibile ca serviciu găzduit, care are, fără îndoială, un cost total de proprietate mai mic și consumă mai puțin timp decât rularea unui server local.

În Republica Moldova majoritatea repozitoriilor instituționale deținute de biblioteci rulează pe platforma DSpace. DSpace este un pachet software de depozitare open source utilizat de obicei pentru crearea de depozite cu acces deschis pentru conținut digital științific și/sau publicat. În timp ce DSpace partajează unele caracteristici care se suprapun cu sistemele de gestionare a conținutului și sistemele de gestionare a documentelor, software-ul depozit DSpace servește unei nevoi specifice ca sistem de arhive digitale, axat pe stocarea pe termen lung, accesul și conservarea conținutului digital.

Concluzionând putem afirma că spațiul virtual devine o lume a relațiilor dintre tehnologia digitală a informației și lumea fizică reală, o relație între adevăr și falsitate, între tehnologie și mintea supraumană. Tehnologiile informaționale și comunicaționale sunt deja o parte componentă a bibliotecilor, iar bibliotecile actuale pot fi privite ca niște structuri de tranziție de la bibliotecile tradiționale la un nou tip de biblioteci în care tehnologia va avea un cuvânt greu de spus.

BIBLIOGRAFIE

1. Bankier J. G. Gleason K. Institutional repository software comparison. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227115> (accesat la 10.04.2021).
2. Carcea S. Biblioteca Academiei de Administrare Publică și instruirea online: instrumente, resurse, servicii, Teoria și practica administrării publice, Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 22 mai 2020, Ch.: AAP, 2020, p. 404-407.
3. DSpace. <https://en.wikipedia.org/wiki/DSpace> (accesat la 12.04.2021).
4. Integrated library system. https://en.wikipedia.org/wiki/Integrated_library_system (accesat la 16.04.2021).
5. Official Website of Koha Library Software. <https://koha-community.org/> (accesat la 15.04.2021).

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ - INSTRUMENT DE MOTIVARE A ANGAJAȚILOR ÎN SERVICIUL PUBLIC

PROFESSIONAL DEVELOPMENT - AN INSTRUMENT TO MOTIVATE EMPLOYEES IN THE PUBLIC SERVICE

*Aliona GÎȚU,
specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

A distinctive feature of the contemporary society with democratic values, is such an organization of its state apparatus, which allows to ensure, in the conditions of any changes of the political situation, the normal and continuous functioning of the entire state mission. The foundation of this organization is the well-organized public service. The public service, going through multiple reform processes, must adapt to a series of changes that occur in the short term. Civil servants are facing the new requirements of civil society, the private sector, changes in the regulatory framework, and requirements for the modernization of public services. Throughout this process, the probability of reducing the performance of officials increases. For this reason, both for the benefit of the organization and for the own benefit of the employees, its management must work permanently and in any way possible to increase the potential of its employees. It is proven that employee motivation has a direct influence on their performance. Thus, staff motivation is one of the key challenges of leaders / managers at all levels.

Keywords: *motivation, performance, public service, professional development.*

De-a lungul timpului, capitalul uman și-a demonstrat eficacitatea și contribuția în orice domeniu de activitate, fie că este vorba de sectorul public sau cel privat. Rolul și importanța resurselor umane în cadrul serviciului public este una majoră, prin implicarea directă asupra performanței organizaționale.

Motivarea personalului reprezintă factorul de bază care determină și orientează angajații spre anumite rezultate. Motivarea reprezintă unul din subiectele frecvent tratate în literatura de specialitate. Ca urmare, se înregistrează o mare varietate de abordări, deseori contradictorii, asupra acestui subiect. Cu toate că motivarea personalului a constituit subiect de preocupare pentru o multitudine de cercetători, în special începând cu secolul XX, abordarea motivării într-o viziune managerială modernă impune luarea în considerație a ansamblului elementelor esențiale ce intervin în procesul motivării personalului.

În abordarea modernă, din perspectiva managementului resurselor umane, persoanele nu sunt angajați doar pentru a ocupa anumite posturi vacante și a fi remunerați pentru munca efectuată, dar și pentru rolul și contribuția lor pe care o pot avea în cadrul instituției. Motivarea personalului prezintă parte componentă și indispensabilă a managementului eficient al resurselor umane atât în sectorul public, cât și în cel privat. Multe din succesele sau insuccesele instituțiilor publice au la bază resursele umane și calitatea managementului aplicat asupra acestora. Managerii, conștientizează tot mai mult importanța resurselor umane, dar și contribuția acestora la valorificarea organizației. Resursele umane constituie un potențial uman care trebuie motivat și implicat direct și cât mai deplin în realizarea obiectivelor instituției. Astfel, managerii trebuie să fie în permanență preocupați de modul în care își pot motiva angajații să lucreze mai eficient, pornind de la ideea că un manager poate lua măsuri care vor avea un efect asupra cantității și calității performanțelor angajaților[1]. Motivarea angajaților reprezintă abilitatea de convingere și mijloace prin intermediul cărora aceștia pot fi stimulați să contribuie la realizarea scopului și obiectivelor organizației. Rezultatele activității desfășurate într-o instituție publică sunt condiționate într-o măsură tot mai mare de modul în care managerii publici gestionează, pregătesc și dezvoltă competența, profesionalismul funcționarilor. Cu cât un manager înțelege mai bine comportamentul subordonaților, cu atât va fi mai capabil să influențeze comportamentul lor, astfel încât acesta să devină mai concordant cu îndeplinirea obiectivelor organizației.

Deseori, termenii de motivare și motivație sunt confundați și utilizați în contexte diferite. Astfel, motivarea resurselor umane reprezintă setul de strategii și tehnici aplicate de către instituțiile și manageri în vederea menținerii, și sporirii nivelului de motivație a angajaților din cadrul acesteia sau din subordine. Motivarea, ca și celelalte funcții manageriale cum ar fi planificarea, organizarea și controlul, contribuie în mod decisiv la realizarea obiectivelor organizaționale pe termen scurt și lung. De metodele de motivare depinde direct și motivația personalului. În funcție de anumite criterii, modurile prin care managerii aleg să-și motiveze angajații variază. Mai jos detaliem cele mai cunoscute forme de motivare folosite în prezent:

Pozitivă – mărirea de salariu, prime, procente din profit, feedback pozitiv, aprecieri, promovări;

Negativă – penalizări, diminuări salariale, retrogradări în funcție, mustrări verbale;

Cognitivă – satisfacerea nevoilor intelectuale ale angajatului, nevoia de a fi informat;

Afectivă – măsuri prin care angajatul să se simtă bine la locul de muncă, să fie apreciat și simpatizat de colegi și șefi, subordonați;

Intrinsecă – măsuri care îl determină pe angajat să se implice din propria voință, pentru ca acest lucru îi satisface anumite nevoi;

Extrinsecă – motivarea angajatului să se implice în proiecte pentru că îi aduc rezultate care vor genera din partea organizației o reacție pozitivă;

Economică – salarii, prime sau penalizări la salarii în caz de erori;

Moral-spirituală – comunicarea încrederii din partea conducerii, exprimarea de laude și mulțumiri sau de titluri onorifice.

Motivația reprezintă starea internă a angajaților care orientează și dirijează comportamentul acestuia prin satisfacerea anumitor necesități sau trebuințe [5, pag. 162]. Lipsa unei motivații corespunzătoare a angajaților generează o multitudine de probleme atât la nivel instituțional, cât și cel național. Dacă vorbim despre nivelul instituțional, lipsa motivației generează reducerea productivității muncii, creșterea absenteismului, reducerea calității serviciilor prestate, fluctuația personalului, etc. La nivel național, acestea constau în lipsa dorinței de angajare în câmpul muncii, generarea locurilor de muncă vacante, migrația internațională a forței de muncă, etc.

În funcție de starea interioară a angajatului, distingem două tipuri de motivații la locul de muncă:

1. **Motivație extrinsecă** – în care angajatul urmărește, prin activitățile realizate: prestigiu, notorietate, faimă, bani, statut, poziție etc.

2. **Motivație intrinsecă** – în care angajatul urmărește o activitate sau chiar mai multe strict cognitivă, când acțiunile întreprinse sunt pentru sine: muncă plăcută, dezvoltare și perfecționare profesională etc.

Rolul motivării nu se limitează doar la ideea de a face ca angajații să muncească, ci a merge până la a-i face să muncească bine, lucru care implică utilizarea integrală a resurselor fizice și intelectuale de care dispun persoanele. Pentru asta, conducerea instituțiilor publice trebuie să-și cunoască angajații și climatul din cadrul organizației, cu scopul aplicării celor mai bune strategii care vor menține angajați cu potențial în organizații și vor crea condiții de atragere a noilor candidați competenți.

Deseori, angajații mai presus de muncă, pun accent pe starea de bine, pe satisfacția față de anumite activități. Aceștia apreciază instituțiile care oferă suport angajaților și îi conduc spre succes. Aceasta, nu este altceva decât bunăstarea la locul de muncă percepută de către angajați. Bunăstarea la locul de muncă vizează trei componente reflectate în figura 1 [3].

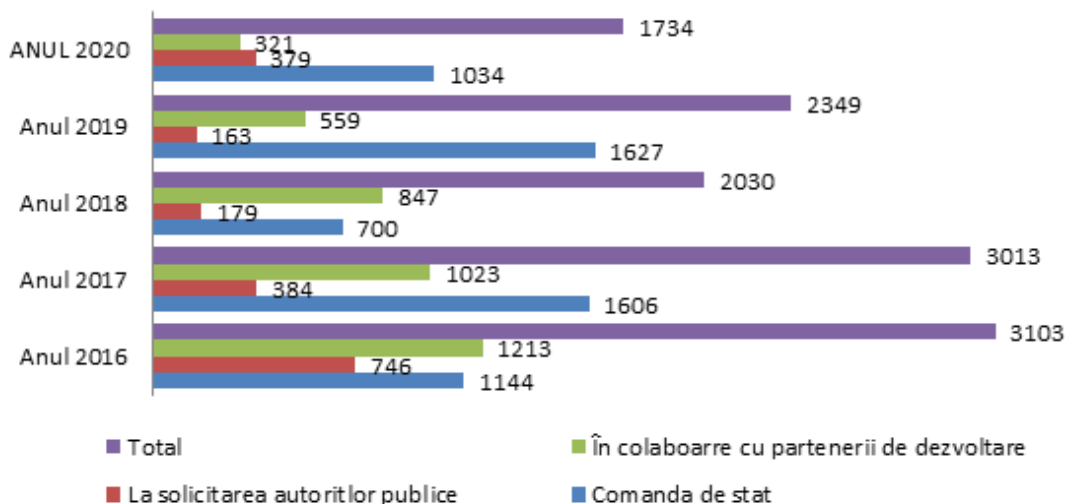
Fig. 1. Componentele bunăstării la locul de muncă.



Mediul de lucru – concomitent cu un management eficient, angajatul are nevoie și de un spațiu de lucru plăcut, care să îl inspire în activitățile zilnice și care să îi ușureze eforturile depuse pentru realizarea obiectivelor.

Recunoașterea de către angajator - la baza prestației unui angajat stă respectul dintre cei doi indivizi. Dacă respectul este într-un singur sens (de la angajat către angajator), munca va deveni din ce în ce mai grea, mai obositoare și angajatul se va simți neglijat, neapreciat, fiind imposibil de a da randamentul scontat.

Fig. 2. Contingentul de funcționari care au participat la cursurile de dezvoltare profesională organizate de Academia de Administrare Publică în perioada 2016-2020.



Satisfacția sau insatisfacția angajaților nu este altceva decât rezultatul motivării acestora. Deseori, în rândul angajaților apare procesul de demotivare, care poate fi tratat ca inversul implicației, al satisfacției și al motivației. În opinia cercetătorilor, demotivarea este unul dintre motivele de bază pentru care angajații nu își realizează sarcinile. Demotivarea generează un comportament negativ al angajaților în mediul profesional al acestora. Analizată prin prisma organizației, F. Druță consideră că demotivarea este un adevărat flagel și se manifestă prin absenteism, demisii, conflicte de muncă [2, p. 120]. Putem enumera câteva factori ale demotivării:

- lipsa unor obiective și instrucțiuni clare, în absența cărora salariații nu știu ce se solicită de la ei;
- reguli inutile;
- absența feedback-ului sau prezența doar a unui feedback negativ;
- lipsa de comunicare;
- tratarea inechitabilă a salariaților ce conduce la sentimentul inutilității eforturilor depuse.

Salariatul atașat de muncă își va pierde entuziasmul când constată că alții care nu depun același efort obțin aceeași tratare (salarii premii, recunoaștere) etc.

Unul din motivele demotivării funcționarilor, care are un impact negativ, este activitatea pentru care funcționarul nu se simte pregătit sau nu are calificarea necesară. Angajații din sectorul public se confruntă cu schimbări frecvente ale cadrului normativ, cu cerințe privind modernizarea serviciilor publice, informatizarea și automatizarea tot mai accentuată a activităților din administrația publică determină necesitatea instruirii continue a funcționarilor. Pentru a răspunde la aceste cerințe și provocări, personalul din serviciul public trebuie să fie calificat și să-și dezvolte permanent potențialul. Existența unor funcționari care nu mai reușesc să corespundă cerințelor, în plan profesional, cu transformările ce au loc în serviciul public reprezintă o problemă de care trebuie să fie preocupată tot mai mult conducerea administrației publice. Instituțiile publice au obligația să identifice și să aplice, în condițiile legii, instrumente de motivare nu doar cele morale și materiale a funcționarilor publici, precum și să sprijine inițiativele privind dezvoltarea profesională individuală a acestora. Progresul nu este posibil fără formarea unui corp al funcționarilor publici profesioniști. Îmbunătățirea calificărilor funcționarilor publici este un domeniu important, fără de care este imposibil să se îmbunătățească sistemul administrației publice în ansamblu.

Astfel, motivarea funcționarilor publici este prevăzută în Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Conform prevederilor art.40 al Legii menționate, funcționarul public este motivat/stimulat pentru exercitarea eficientă a sarcinilor și atribuțiilor sale, manifestarea spiritului de inițiativă în activitatea profesională. Pentru succese deosebite în activitate, merite față de societate și față de stat, funcționarul public poate fi decorat cu distincții de stat. De asemenea, cadrul legal prevede motivarea/stimularea funcționarului public prin oferirea oportunităților de dezvoltare și avansare în cariera profesională[4].

La baza activităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici stă proces coerent și continuu de planificare pentru însușirea și/sau dezvoltarea cunoștințelor și abilităților funcționarilor publici.

Diverse forme de formare profesională, cum sunt seminare, cursuri, ateliere, conferințe nu sunt deloc de ignorat, și asta pentru că oamenii sunt dornici să învețe, iar acestea sunt o motivare considerabilă pentru angajați. Motivarea funcționarilor prin oferirea oportunității de dezvoltare profesională sporește gradul de încredere în forțele proprii a angajaților, învață să fie eficient și eficace, dezvoltă abilități care ajută să rezolve cu ușurință sarcinile, sporește gradul de cunoștințe. Funcționarii trebuie să fie instruiți astfel încât aceștia să aibă satisfacția reușitei în muncă și să poată crește pe plan profesional.

Preocuparea pentru îmbunătățirea performanțelor funcționarilor din sectorul public din țară, prin diverse forme de dezvoltare profesională, există în cadrul oricărui organism, fie minister, agenție sau autoritate a administrației publice locale. Potrivit datelor din figura 2, putem observa dinamica participării funcționarilor publici în instruirii externe pentru funcționari, organizate și realizate de Academia de Administrare Publică în ultimii cinci ani [7].

În procesul de planificare și realizare a activităților de dezvoltare profesională, este extrem de important de luat în considerare necesitățile reale de dezvoltare profesională a funcționarilor, altfel instruirile vor avea un caracter steril, fără impact scontat. Programele de instruire nu trebuie să fie abordate ca un cost suplimentar, ci ca un potențial beneficiu al autorității. Realitatea este puțin altfel, constatăm faptul că segmentul dezvoltării profesionale a funcționarilor din serviciul public din Republica Moldova rămâne în continuare lipsit de finanțare corespunzătoare, faptul care limitează oportunitatea funcționarilor de a-și spori capacități profesionale. Potrivit datelor din Raportul anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public al Căminului de Stat, anul 2019, au beneficiat de diverse activități de instruire 9763 funcționari publici (APC – 7193 funcționari publici, APL – 2570 funcționari publici). Dat fiind faptul că în serviciul public sunt angajați 16728,5 funcționari publici, doar 58,4% de funcționari au beneficiat de diverse programe de dezvoltare profesională, un număr relativ mic [6]. Întru sporirea randamentului dezvoltării profesionale în sectorul public e necesar de dezvoltat acest segment prin sensibilizarea și atenționarea conducătorilor autorităților publice privind necesitatea dezvoltării profesionale a subalternilor săi, elaborarea și aprobarea unui nou document strategic privind instruirea funcționarilor publici cu stabilirea priorităților în domeniu pentru următorii ani, promovarea și oferirea oportunității de instruire a personalului în țară și peste hotare, etc.

Eficiența și eficacitatea sunt elementele indispensabile ale muncii funcționarilor și ale succesului schimbărilor în serviciul public. Lipsa acestora inevitabil duce la consecințe negative în activitatea instituției, cu atât mai mult creează premiza nerealizării obiectivului fundamental al serviciului public - satisfacerea interesului public. Factorul uman reprezintă elementul cheie al activității și performanțelor. Valorificând, dezvoltând potențialul uman vom putea crea un sistem administrativ eficient și viabil.

BIBLIOGRAFIE

1. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18 iulie 2002.
2. Druță F. Motivația economică: dimensiuni psihologice și manageriale. București, Editura Economică, 1999, 320 p.
3. Ghid practic pentru managerii din serviciul public, Motivarea personalului, Chișinău, 2012.
4. Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.
5. Managementul resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova. Cojocaru Svetlana, Tatiana Tofan, Butnaru Veronica, Academia de Administrare Publică, 2014, 280p.
6. Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Căminul de Stat a Republicii Moldova, Chișinău, 2020. <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-1158-2019.pdf>
7. Raporturile cu privire la organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice în a anii 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, Departamentul dezvoltare profesională, Academia de Administrare Publică.

DEZVOLTAREA ABILITĂȚILOR DE COMUNICARE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVANTS' COMMUNICATION SKILLS

*Elena TATAROV,
specialist principal,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Without communication, not even the first steps towards human cooperation can be made and it is impossible to talk about organizational issues without talking about communication or at least considering it involved. Communication is vital in the public service. Without communication, no activity in the public administration is possible at both central and local level, including for the adoption of sound decisions and their transposition.

Keywords: communication, civil servant, training.

*„Comunicarea adevărată este un schimb de idei,
ceea ce înseamnă o discuție între doi oameni, în care amândoi fac schimb de idei.
Nu există comunicare atunci când doar unul vorbește, iar celălalt doar ascultă.
În mod cert, comunicarea este o stradă cu două sensuri.”
Burt Goldman*

Din cele mai vechi timpuri omul a utilizat cuvântul pentru a-și exprima gândurile, a le împărtăși altor oameni, adică a comunica cu ei. Comunicarea face contactul, legătura între oameni și are o importanță deosebită în toate sferile activității umane. Fără comunicare nu pot fi făcuți nici măcar primii pași spre cooperarea umană și este imposibil să vorbim despre probleme organizatorice fără să vorbim despre comunicare sau măcar să o considerăm implicată. Comunicarea are o importanță vitală în serviciul public. Fără comunicare nu este posibilă nici o activitate în cadrul administrației publice atât la nivel central, cât și la cel local, inclusiv pentru adoptarea unor decizii judicioase și transpunerea lor în viață [3, p. 515].

Termenul de comunicare provine din limba latină, de la cuvântul „communis”, care înseamnă „a fi în legătură”, sau „a fi în relație”, dar și „a pune de acord”, „a pune în comun” sau „a împărtăși ceva celorlalți”. Doi cercetători, Frank Dance și Carl Larson, au identificat nu mai puțin de 126 de definiții ale comunicării, din care rezultă următoarele caracteristici:

- activitate informațională concentrată, programată și permanentă;
- producție informativă, serviciu de informare;
- promovare a valorii sociale a instituției, relaționarea ei interactivă cu cetățeanul, opinia publică;
- conversiune a identității în imaginea instituțională valorizantă;
- legitimare a notorietății instituției, a culturii și personalității ei;
- modificare a comportamentului, atitudinii publicului [2, p. 37].

Fiecare funcționar public trebuie să se dovedească specialist în comunicare, transpunându-se în rolul fiecărui cetățean (client). Oricât de minuțioasă ar fi, organizarea activităților va rămâne fără efect dacă funcționarul public nu va fi capabil să stabilească relații directe, nemijlocite cu cetățeanul. Iată de ce numai conversația directă și deschisă cu cetățeanul constituie cea mai importantă formă de comunicare cu acesta.

Așadar, pentru a putea realiza o comunicare eficientă, este absolut necesară prezența activă, ca singură modalitate de a cunoaște doleanțele și problemele concrete cu care se confruntă orice cetățean. Discuțiile purtate cu el și cu colaboratorii lui implică un comportament adecvat, deosebit de riguros și supus unor principii și reguli bine definite, a căror cunoaștere constituie o cerință esențială pentru majorarea substanțială a șanselor de a reuși [1, p. 809-810].

În relațiile de comunicare, o atenție deosebită se acordă calității comunicării dinspre administrație către public. Orice comunicare de acest gen trebuie să fie bună și eficace. Capacitatea de comunicare este o aptitudine specială, care poate fi formată și dezvoltată. Comunicarea către public implică numeroase elemente, prin a căror unire are loc realizarea sa. Acestea sunt: sursa de emisie (expeditorul), receptorul (destinatarul), mesajul transmis (conținutul comunicării), canalul de transmisie, perturbațiile și feed-back-ul [4, p. 36].

Fiecare funcționar public își poate îmbunătăți abilitățile de comunicare, fie prin studierea individuală a literaturii de specialitate, fie prin participarea la cursuri de dezvoltare profesională.

În conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, dezvoltarea abilităților necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu este unul din obiectivele de bază ale procesului de dezvoltare profesională, care contribuie la sporirea nivelului de profesionalism al funcționarilor publici și eficienței administrației publice.

În comanda de stat stabilită anual de către Guvern Academiei de Administrare Publică, sunt prevăzute cursuri de dezvoltare profesională ce includ subiecte referitor la dezvoltarea abilităților de comunicare, precum și comunicarea eficientă în administrația publică. Aceste instruiți au ca scop de a spori competențele și a dezvolta abilitățile comunicative ale participanților la curs în vederea asigurării unei comunicări eficiente în sistemul administrației publice.

Astfel, în cadrul instruirilor, se pune accentul pe elementele de bază în atenția acordată cetățeanului – stabilirea unei comunicări efective, implementarea tehnicilor specifice managementului relațiilor cu clienții, aspecte de deontologie profesională. În realizarea acestor cursuri sunt antrenați atât formatori din cadrul Academiei de Administrare Publică, cât și formatori invitați, experți în sistemul administrației publice cu o bogată experiență teoretică, metodologică și practică în domeniul relațiilor publice și a comunicării. Pe durata realizării instruirii participanții au posibilitatea nu doar să studieze conceptele teoretice, noțiunile, categoriile din domeniul vizat, dar și să participe la exerciții interactive, practice, discuții în grup, soluționarea studiilor de caz concrete (atât din practica Republicii Moldova, cât și din practicile altor țări), care facilitează însușirea materialului, precum și formarea abilităților și atitudinilor la participarea în procesul de instruire. Un alt beneficiu, al acestor programe de instruire este posibilitatea de comunicare nu doar între formator și persoana instruită, ci și comunicarea participant – participant, lucrul care oferă posibilitatea unui schimb reciproc de practici acumulate (atât pozitive, cât și negative) și, în general, a experienței în domeniul prestării serviciilor publice.

Instruirea funcționarilor publici în domeniul comunicării are următoarele obiective prioritare:

- actualizarea cunoștințelor participanților la curs privind scopul și obiectivele comunicării în sectorul public, condițiile de eficiență a comunicării în autoritățile publice;

- dezvoltarea la participanți a abilităților de comunicare și relaționare organizațională eficientă, utilizare a instrumentelor de comunicare internă și externă necesare unui funcționar public în exercitarea atribuțiilor de serviciu, utilizare a tehnicilor de eficientizare a comunicării.

Pentru eficiența comunicării, trebuie îndeplinite anumite condiții specifice:

- elaborarea mesajului și căutarea condițiilor favorabile pentru transmiterea lui;

- exprimarea clară și logică, operațională a mesajului;

- conturarea precisă a obiectivului comunicării mesajului;

- definirea condițiilor optime pentru a realiza o bună comunicare;

- transmiterea efectivă a mesajului către un receptor, prin anumite canale, mijloace organizate;

- receptarea mesajului, înțelegerea și prelucrarea lui;

- formularea răspunsului și integrarea lui în comunicarea semnificației mesajului [5, p.106].

Comunicarea în cadrul serviciului public are tendința de divizare în comunicare formalizată și neformală. Comunicarea formalizată, este aceea în cadrul căreia indivizii participanți în comunicare sunt dominați în comportamentul lor de rolul social, postul, locul în ierarhia administrativă și imaginea profesionistă ce le este caracteristică. Ea reiese din convenționalitatea situației (ședință, audiență etc.) și corelația rolurilor partenerilor (șef-subaltern etc.).

În procesul comunicării formalizate persistă un șir de reguli, norme de conduită, reglementări de acțiune ce nu permit partenerilor să realizeze un comportament autentic, conjugat plenar cu intențiile personale, stările emoționale de moment și caracteristicile individuale, ci îi obligă să îndeplinească acțiunile dictate de situația în cauză.

Comunicarea neformală (neoficială) presupune includerea interlocutorilor în acest proces cu realizarea unui comportament adecvat caracteristicilor individuale și stabilirea unui statut egal de parteneriat [3, p. 518-519].

Din punctul de vedere al relațiilor ce se stabilesc între administrație și cetățeni, comunicarea poate fi verbală, nonverbală și în scris. Comunicarea verbală constituie un mijloc principal prin care se derulează relațiile oficiale cu publicul. Acest tip de comunicare are numeroase avantaje față de celelalte:

- dă posibilitatea emițătorului să-și exprime ideile mai rapid și mai ușor;
- există posibilitatea controlului prin feed-back;
- se pot folosi tehnici persuasive, dar și gesturi sau mimică;
- se evită echivocul din mesaj, existând posibilitatea controlării fluxului informațional, pe toată durata derulării comunicării.

Acest tip de comunicare poate fi optimizat în funcție de armonizarea câtorva caracteristici: volumul sau tăria vocii, frecvența sau debitul verbal, tonul [4, p.39].

Felul în care un funcționar public scrie și comunică, timbrul vocii acestuia, felul în care își alege cuvintele și tonul comunicării sale scrise îi pot consolida sau distruge cariera. Cu cât sunt mai mari progresele tehnologice, cu atât va fi mai necesar ca vocea funcționarului sau reprezentantului instituției publice (primar, prefect, consilier etc.) să poată convinge, să calmeze, să laude și să încurajeze.

Nu se poate vorbi cu adevărat despre o prezență eficientă fără o voce cultivată. Felul în care funcționarul public comunică cu ceilalți (cetățeni, colegi, superiori) este aproape tot atât de important ca și contextul mesajului său. Astfel, o scrisoare trebuie scrisă folosindu-se cuvinte adecvate și corect tehnoredactată, pe o hârtie de bună calitate. O conversație se cere condusă utilizând cuvinte alese, cu o voce plăcută și cu o modulație potrivită situației. Maniera în care comunică verbal constituie o parte importantă a imaginii și prezenței tale în calitate de reprezentant al administrației publice. Comunicarea funcționar public cetățean este directă, nemediată. O voce bună și puternică este o adevărată comoară pentru un funcționar, ea constituind o importanță nealță socială. Cetățenii te judecă adesea după ceea ce spui și după cum o spui. Așadar, o transmitere a mesajului, încununată de succes, depinde și de un bun timbru vocal, folosirea atentă a vocabularului, o ținută potrivită în timp ce vorbești, limpezimea gândirii [6].

În cadrul instruirilor la tema comunicării funcționarii publici cunosc care sunt stilurile de comunicare și în ce situații acestea pot fi folosite. Stilul de comunicare se referă la ansamblul particularităților de manifestare caracteristice unei persoane în procesul de comunicare. Acest lucru implică atât modalitățile de recepționare/decodificare a mesajului cât și pe cele de prelucrare/interpretare a acestora. Aceste caracteristici sunt strâns legate de unicitatea și individualitatea ființei umane, fiind expresia personalității.

Conștientizarea propriului stil de comunicare și a stilului celorlalți reprezintă un punct de plecare atunci când dorim să ne îmbunătățim abilitățile de comunicare. Fiecare persoană are un mod unic de a comunica. Conceptul de stil de comunicare se aplică doar acolo unde caracteristicile formale, general valabile ale actului comunicativ, se asociază cu anumite maniere personale de receptare, prelucrare și emisie a mesajului. Facem referire la acele maniere de comunicare formate în decursul dezvoltării individului, care sunt stabile și caracteristice fiecărei persoane și care se manifestă relativ independent de conținutul comunicativ și de contextul în care se manifestă.

Stilul agresiv (atitudinea de atac) – tendința de a fi mereu în față, de a avea ultimul cuvânt, de a se impune cu orice preț, indiferent dacă sunt lezate sau supărate alte persoane. Acest stil de comunicare se poate manifesta astfel: pentru a domina, persoana se folosește de orice mijloc (de exemplu, îi contrazice pe ceilalți, îi umilește, are atitudine sau comportament șocant, este răzbu-nător, își asumă riscuri excesive), această atitudine stimulează agresivitatea și antipatia partenerilor și are ca efect, pentru persoana în cauză, sentimentul de a nu fi iubită, respectată și apreciată de ceilalți – aceste lucruri sporesc agresivitatea. Practic vorbim despre un cerc vicios al agresivității.

Stilul manipulator (atitudinea de manipulare) – reprezintă preferința individului pentru un rol de culise, tendința de a aștepta momentul potrivit pentru a ieși la lumină și pentru a se pune în valoare. Apare tendința de a căuta intenții ascunse în spatele oricăror afirmații ale celorlalți. Se poate manifesta astfel: persoana evită să spună deschis ceea ce gândește, își schimbă opiniile în funcție de cele ale interlocutorului, îi place să fie în jurul persoanelor puternice (lucru ce apare ca o compensare pentru propriile slăbiciuni) sperând să obțină beneficii, urmărește ca ceilalți să facă ceea ce și-ar dori individul să facă, dar acest lucru să nu presupună confruntări deschise, joacă roluri diverse ca semn al insuficienței maturizării sociale, sau a unui statut social slab, precar, nesatisfăcător, se tem de judecata celorlalți și de marginalizare.

Stilul asertiv (atitudinea constructivă) – reprezintă capacitatea de autoafirmare, de exprimare onestă, directă și clară a opiniilor și a drepturilor proprii, fără agresivitate și fără a-i leza pe ceilalți.

Se manifestă astfel: subiectul are capacitatea de a-și urmări propriile interese, fără a încălca nevoile celorlalți, știe să asculte și este dispus să se facă înțeles, se bazează pe propriile forțe în atingerea obiectivelor, această atitudine permite atingerea scopurilor propuse fără a provoca resentimente din partea celorlalți și, de cele mai multe ori, persoana reușește să câștige simpatia acestora.

Stilul non-asertiv (atitudinea de fugă pasivă) – tendința de a se ascunde, de a fugi mai degrabă decât de a-i înfrunta pe alții. Se poate manifesta astfel: printr-un exces de amabilitate și conciliere, prin tendința de a amâna luarea unei decizii (adesea chiar prin imposibilitatea de a lua o decizie), teamă maladivă de a nu fi judecat de ceilalți, supărare resimțită în cazul unui eventual eșec. Pentru a evita aceste lucruri individul preferă să se supună hotărârii celorlalți, însă această dorință nu exclude apariția sentimentelor de ciudă, mânie mocnită sau ranchiună [7].

În activitatea lor, funcționarii publici sunt îndemnați să folosească asertivitatea, ca cel mai eficient mod de comunicare. Asertivitatea reprezintă calea de mijloc între doua extreme: pasivitatea și agresivitatea. Sentimentele, nevoile și dorințele tale nu sunt nici mai mult nici mai puțin importante decât cele ale altor oameni: sunt egal de importante.

De multe ori, în relația lor cu cetățeanul, funcționarii publici pot avea o stare de spirit necorespunzătoare unei astfel de comunicări, din cauza unor motive diverse precum: o discuție anterioară care i-a enervat, o indicație a șefului, faptul că un alt serviciu nu a pus încă la dispoziție documentele solicitate de respectivul funcționar public sau careva motive personale. Însă nici unul din aceste motive nu trebuie să influențeze comunicarea în serviciul public, funcționarii trebuie să încerce să acționeze în mod relaxat și amabil. Parteneriatul interactiv funcționar public-cetățean presupune circulația informației în ambele sensuri. Dincolo de aspectele oficiale, instituționale, această relație trebuie să conțină o anumită doză de informații. Un gest de prietenie, un sfat amical, un moment de relaxare sunt întotdeauna apreciate și își au locul lor în realizarea apropierei dintre funcționarii publici și cetățeni, astfel contribuind la creșterea încrederii cetățenilor în administrația publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Ion Verboncu, Management public, București, 2005, 871 p.
2. Marin Constantin, Comunicare instituțională, Chișinău, 1998, 180 p.
3. Mihail Platon, Administrația publică, Chișinău, 2008, 736 p.
4. Stancu Șerb, Relații publice și comunicare, București, 1999, 144 p.
5. Viorica Aura Păuș, Comunicare și resurse umane, Polirom, 2006, 307 p.
6. <https://www.creeaza.com/legislatie/administratie/Comunicarea-intre-functionarul277.php>
7. <https://clipsi.ro/stilul-comunicare-asertiv-agresiv-manipulator-nonsertiv/>

SERVICII ȘI PRACTICI INOVATOARE ÎN BIBLIOTECI

INNOVATIVE SERVICES AND PRACTICES IN LIBRARIES

Igor NEAGA,
master în administrare publică,
șef interimar, Direcția informare și documentare/Biblioteca,
Academia de Administrare Publică

Lilia CANTÎR,
șef serviciu, filiala „Ștefan cel Mare”,
Biblioteca Municipală „B. P. Hasdeu”

SUMMARY

This article identifies and explores various innovative services and practices in modern libraries that contribute to their reinvention, both in their form and missions, and in the way they are perceived and appropriated by society. Innovative services and practices are the key words of today's libraries. Changes in the electronic environment have affected libraries and led to their transformation. The creation of innovative services in libraries around the world, are still in a extensive process of change and modernization, a process generated by globalization, especially the challenges and opportunities offered by the information society.

Keywords: *library services, library innovation, information technology, electronic resources, access to information, users.*

Bibliotecile reprezintă fundamentul stimulativ-evolutiv al unei societăți. Ele sunt deschise lumii și au capacitatea de a fortifica și diversifica viitorul. Aceste temple ale revelației și imaginației alimentează continuu transformările fundamentale din toate domeniile sociale, economice și politice ale unei civilizații. Ele reduc inegalitățile și multiplică discrepanțele. În întreaga lume, bibliotecile conturează obiectivele de dezvoltare, de durabilitate și integritate, prin ținute și conținuturi de moralitate și spiritualitate indubitabilă. Prin urmare, acestea fac parte integrantă din elementul civilizațional definitoriu și complex prin care se produce actul de inovare transformațională evolutivă.

Crearea de servicii inovatoare contribuie la reinventarea bibliotecilor, atât în forma și misiunile lor, cât și în modul în care sunt percepute și însușite de către societate [1]. Proiectele, în colaborare cu multiple biblioteci din țară, sunt realmente pârgii formidabile care oferă instrumente pentru a moderniza bibliotecile și a le proiecta în afara pereților acestora. Pe lângă faptul, că oamenii au acces în fiecare zi la instrumente cu conținut de învățare de calitate, într-un loc sigur, aici se pot regăsi și pot fi sprijiniți oamenii din păturile mai vulnerabile, unde, la fel, biblioteca vine cu idei și instrumente pentru fiecare.

Bibliotecile din Republica Moldova, ca și celelalte biblioteci din întreaga lume, sunt și în prezent într-un amplu proces de schimbare și modernizare, proces generat atât de globalizare, mai ales de provocările și posibilitățile oferite de societatea informațională. Bibliotecile, indiferent de statutul lor, continuă procesul de modernizare, asigurând evoluția bibliotecilor de-a lungul istoriei prin serviciile prestate în continuă inovare. Mai mult ca oricând bibliotecile, alături de alte instituții culturale, se implică, cu suportul informației și a inepuizabilei imaginații, la rezolvarea multor probleme în societate, oferind susținere gratuită în educație, instruire, dezvoltare personală, susținere psihologică și materială. Bibliotecile și serviciile informaționale joacă un rol cheie în accesarea resurselor informaționale indispensabile. Desfășurarea lor susține utilizatorii, indiferent de vârstă, sex, statut profesional sau economic, nivelul de alfabetizare, aptitudini mentale sau fizice, apartenență religioasă sau politică, origine culturală sau etnică sau nivelul de alfabetizare. Este deosebit de important ca fiecare utilizator să beneficieze de accesul la informații, idei, activități, ateliere de creație etc.

O experiență de bibliotecă poate contribui la înțelegerea lumii, la rezolvarea problemelor care îi frământă, la creativitate prin organizarea de cluburi pe interese, activități unde sunt discutate și analizate diverse subiecte cu lecții de viață, cu prezența personalităților notorii, profesori-

lor universitari, academicieni, specialiștilor de clasă în diverse domenii. Sfaturile, informațiile și experiența acumulată în biblioteci a oamenilor, conferă instituțiilor un rol definitoriu în comunitate și devin locuri potrivite pentru toate etapele vieții a oricărui cetățean indiferent la vârsta care se află. Atunci, când biblioteca oferă mijloace de educație continuă, oportunitățile de a învăța noi abilități devin surse de informații generale, politice și sociale, rezervoare de idei, locuri de descoperiri, de împărtășire și împlinire, centre socio-culturale, fiind un suport indispensabil și vital pentru societate.

În fiecare țară există o Bibliotecă Publică Națională care își asumă rolul principal, având centre de cercetare, instruire și perfecționare a cadrelor din domenii. Însă, uneori acest rol și-l poate asuma și bibliotecile universitare cu competențe specializate sau de studii în acest context. Bibliotecile sunt esențiale pentru indivizi și comunități în căutarea perspectivelor critice, atunci când vine vorba de a-ți forma o opinie sau de a-ți asuma controlul asupra vieții tale. Bibliotecile vin într-o bogată, consistentă varietate de forme. Ele prezintă colecțiile și serviciile în spații fizice și virtuale.

Rolul serviciilor milenare din biblioteci rămân în continuare pe poziții, și sunt foarte utile în ceea ce privește împrumutul la domiciliu, deși regulile pe timp de pandemie COVID-19 s-au schimbat. Pentru consultarea documentelor se oferă servicii electronice prin rețele de comunicare. Organizarea activităților, prestarea instruirilor, atelierelor de creație la fel au trecut pe online, pe platforme, cum ar fi Zoom, Google Meet etc.[2]. Au căpătat interes serviciile comunitare și tehnologice, mai ales cele de studiere a programelor și aplicațiilor digitale pentru elevi care au trecut la studiile online, dar, neapărat, trebuie luată în calcul și generația vârstei a treia care necesită competențe digitale pentru a putea comunica cu familia și cei dragi plecați peste hotarele țării. La fel, ar trebui să privim biblioteca ca un spațiu al minții civice, teritoriul cu cele mai multe servicii sociale, care contribuie la dezvoltarea spiritului civic comunitar, ca un simbol al valorilor comunității.

Bibliotecile fac eforturi considerabile pentru a rămâne relevante într-o societate care se schimbă rapid[3]. Ele răspund prompt provocărilor generate de schimbările majore produse de pandemia care au venit cu diverse probleme în buna funcționare a instituțiilor. Accesul la resurse, dar și la servicii s-au schimbat radical. Însă bibliotecile s-au reorientat rapid la interesul utilizatorului, implementând servicii online prin metode eficiente de furnizare a informațiilor necesare și digitalizarea documentelor, atât de interes instructiv-educativ, cât și de relaxare. Creativitatea bibliotecarilor au adus numai beneficii utilizatorilor și consumatorilor de lectură. Poveștile au luat forma de surse electronice, audio-video sau teatralizate prin spectacole de păpuși și povești digitale. Implementarea inovațiilor în managementul info-documentar au devenit o necesitate profesională de supraviețuire a profesiei, dar și a menținerii imaginii bibliotecii ca suport indispensabil, productiv, util, eficient și de valoare.

Inovarea serviciilor a rezultat din necesitatea creării unora care să îndeplinească funcții noi, cu cheltuieli minime, dar și calitative. La fel de important este și modernizarea utilajului pentru a produce schimbări eficiente, prin schimbarea strategiilor, valorificarea noilor surse, îmbinarea tuturor tipurilor de inovații, dezvoltarea și aplicarea cercetărilor științifice în procesul modernizării. Rezultatul muncii mai rezumă și inovații sociale și de comportament. Serviciile prin care sunt schimbate procesele tehnologiilor de bibliotecă, menținerea celor existente și inovarea celor depășite sunt supuse unor schimbări impuse de timpurile pe care le trăim. După cum spunea Philip Kotler: „Un serviciu reprezintă orice activitate sau avantaj pe care o parte îl oferă alteia și care are în esență un caracter intangibil, neavând drept rezultat transferul proprietății asupra vreunui lucru”[4].

Relația dintre utilizator și bibliotecari este foarte importantă și contribuie la structurarea evoluției modelului de bibliotecă, de aceea trebuie mereu adaptată schimbărilor culturale, sociale, politice și economice din societate. Această relație se realizează între utilizator și creatorul serviciului, dar și biblioteca ca spațiu fizic și digital, fiind ca un tot întreg. Acest fapt dă posibilitatea utilizatorului de a controla realizarea serviciului și dacă nu sunt mulțumiți, să solicite imediat schimbările, care ar contribui și la motivarea personalului prin recunoștința față de acesta. După cum a fost menționat mai sus, inovația își face loc în serviciile oferite utilizatorilor contând pe relația cu utilizatorul și pe necesitățile lui. Deci, care sunt aceste căi pentru inovație? Cele mai solicitate se găsesc atât pe partea medierii care facilitează accesul, ghidarea și primirea, cât și natura serviciilor. Activitatea inovațională este foarte importantă, mai ales, în condițiile stimulării vieții bibliotecare dinamizată de implementarea tehnologiilor moderne în această activitate. Inovațiile sunt efectul explorării creativității bibliotecarilor, de abilitățile acestora de a cerceta, evalua și adapta la condițiile bibliotecii concrete a inovațiilor testate cu succes de alte biblioteci. Inovațiile din anul trecut, dar și în acest an, continuă să se bazeze în special pe explorarea realizărilor do-

meniului tehnologii informaționale și a domeniilor înrudite. În cele din urmă, cu ajutorul tehnologiilor putem inova aproape toate serviciile din bibliotecă. De exemplu: lectura online - cursuri digitale, audio etc. și în ceea ce privește formarea și crearea atelierelor combinate cu diferite forme de conținut, cum ar fi date codificate vizuale, audio, text, formate lingvistice etc. Prin publicarea colecțiilor și a conținutului acestora, bibliotecarul devine cel care le diseminează online, teta-teta cu utilizatorul prin diferite platforme: Skype, Messenger, Viber, Zoom, Google Meet etc. Inovația în serviciu poate fi, de asemenea, prin comunicarea aplicând platforme ale telefoniei mobile – SMS, pentru a răspunde foarte repede și simplu la întrebări scurte și în serviciile la distanță, simplificarea accesului la colecții și informații[5]. O practică nouă de succes, un serviciu nou trebuie evaluat în baza unor criterii: beneficiile, eficiența și impactul în comparație cu practica tradițională, accesibilitatea pentru bibliotecarii din rețea, corespunderea condițiilor concrete de activitate. E timpul să trecem de domeniul trecutului faptul, când bibliotecile erau locuri în care te duci să împrumuți o carte, să o citești și să o aduci înapoi două săptămâni mai târziu sau să pui o întrebare bibliotecarului de referință. Utilizarea bibliotecii a fost foarte tradițională.

Bibliotecarii trebuie să accepte ieșirea din „zona de confort”, de a merge în pas cu schimbările și a rezona din start și rapid cu necesitatea și valoarea serviciilor inovatoare în instituțiile lor. Bibliotecarii responsabili de munca pe care o prestează au un rol foarte important în schimbarea mentalității și a atitudinilor față de ei, dar și față de utilizatori. Inovația are loc aproape exclusiv în sistemele în care procesul decizional este descentralizat. Un serviciu nou va fi implementat mai ușor dacă bibliotecarul conștientizează necesitatea și valoarea acestuia. Dărmarea barierelor este un principiu deja aplicat de bibliotecarii din alte țări. Curajul de a prezenta serviciile bibliotecii acolo unde nu este prezentă în general, dar și prin înregistrarea de cititori electronici, împrumuturi de tablete și asta, în ciuda regulilor incluse în acordurile cu utilizatorii, a riscurilor asumate.

În ceea ce privește cărțile digitale, există platforme care sunt accesibile bibliotecilor, dar cu regret sunt limitate. În pofida tuturor acestor obstacole, prin colaborare cu instituții, abilitatea de a oferi instrumente care să ghideze bibliotecarul spre experiențele altora care au reușit să mențină utilizatorul bine informat. Bibliotecile au toate elementele fundamentale pentru a se transforma și a servi mai bine noii generații de utilizatori. Mulți încă ezită să distrugă vechiul pentru a ridica noul, dar există câteva exemple strălucitoare de instituții pro-active care au dovedit că se poate face. Iată, câteva instituții academice și publice care s-au diversificat pentru a răspunde nevoilor consumatorilor de astăzi, au făcut mulți pași mai departe, nu numai diversificându-și ofertele, ci și rescriind principiile vechi[6].

Filiala „New River Library” din Florida are profesori de tehnologie informațională, care fac ore de voluntariat prin îndrumarea adulților mai în vârstă învățându-i individual programe și aplicații computerizate.

Biblioteca din Philadelphia dispune de serviciul „Hot Spots” care oferă acces la cursuri, computere și internet în cartierele din întreaga Philadelphia. Fiecare Hot Spot include calculatoare, o imprimantă și alte echipamente necesare, precum și o colecție de referință a materialelor gratuite ale Bibliotecii.

Biblioteca Memorială „George W. Covington” din Mississippi oferă servicii: lecții de bază individuale de cunoaștere a computerului pentru persoanele cu deficiențe de vedere. Contra Costa Country Library din California a lansat un serviciu cu titlul „Library-a-Go-Go” cu mașini automate care dețin cărți și pot fi răsfoite de pe ecran tactil și funcționează ca bancomatele cu o glisare a unui card de cititor. Ele sunt disponibile în zonele departe de biblioteci. Un proiect, la fel de util este „Snap & Go”, care permite utilizatorilor cu telefon mobil să acceseze diverse servicii de bibliotecă prin coduri QR scanate.

Biblioteca publică Skokie din Illinois oferă un laborator de media digitală, un spațiu cu instrumente de creare a conținutului care le permite utilizatorilor să creeze și să partajeze proiecte video, muzicale, fotografice și de programare.

Biblioteca publică din Portland, Biblioteca Memorială Curtis din Brunswick și Biblioteca Raymond Village din Maine oferă utilizarea telescopului. Ca parte a programului, în colaborare cu cluburile locale de astronomie găzduiesc evenimente astronomice și instruiți cum să folosiți telescopul și cum să privești cerul nocturn.

În Florida, Biblioteca Orange County a dezvoltat o aplicație web sofisticată bazată pe baze de date și referință virtuală care conectează oamenii care au nevoie de servicii publice guvernamentale și non-profit cu servicii publice adecvate cu titlul „Serviciu corect la momentul potrivit”.

Biblioteca publică „Bradley Beach” oferă excursii și plimbări prin orașul natal cu ghid care evidențiază repere și evenimente istorice semnificative.

Potrivit programelor de asistență online pentru cercetare, „American Library Association”, 70% din bibliotecile publice din SUA oferă servicii de referință digitale sau virtuale[7].

În același context, biblioteca academică, care este depozitul intelectual al unei universități evoluează continuu pentru a face față cerințelor actuale. Ca rezultat, au fost dezvoltate diverse servicii și practici inovatoare pentru a capta atenția utilizatorilor, în special în această eră în care se atestă în declin a interesului față de bibliotecă.

Page web a bibliotecii servește ca mijloc de interacțiune cu utilizatorii. Site-ul este baza de informații pentru utilizatori despre serviciile bibliotecii, orele de funcționare și personalul de specialitate. Acesta servește ca o fereastră prin care beneficiarii pot vizualiza rapid biblioteca și își fac o impresie a naturii și structurii sale. Site-ul bibliotecii oferă, de asemenea, acces către baze de date online și alte resurse electronice, actualizări cu privire la evenimentele universitare, activitățile bibliotecii și publicațiile instituționale.

Servicii OPAC. Catalogul cu acces public online (OPAC) este o bază de date care conține informații bibliografice privind documentele existente în colecțiile bibliotecii și completează catalogul tradițional pentru a oferi acces facil la resursele bibliotecii.

Repozitoriul instituțional reprezintă o arhivă electronică (depozit) deschisă, cumulativă, constituită și gestionată de bibliotecă în colaborare cu alte subdiviziuni structurale ale instituției în vederea acumulării, stocării, conservării și diseminării rezultatelor activității științifice și didactice, elaborate în orice subdiviziune, precum și de către angajații altor organizații, care au publicat materiale în publicații și au transmis instituției dreptul de a le plasa pe internet. Repoziitoriul are ca scop crearea și gestionarea unui sistem sigur de preservare (depozitare) centralizată, pe termen lung a lucrărilor științifice, didactice, informative, de reglementare sau de orice alt gen, cu text integral în format electronic[8].

Rețelele sociale au devenit o parte integrantă a bibliotecilor academice de astăzi. Prin intermediul platformelor de socializare, bibliotecile academice creează o prezență virtuală și se pot conecta cu o gamă largă de utilizatori. Astfel un număr din ce în ce mai mare de biblioteci facilitează accesul la resursele lor, dezvoltând și încorporând instrumente pe care beneficiarii le pot folosi în spațiul social media. Aceste instrumente sunt utilizate pentru a completa metodele tradiționale folosite de biblioteci pentru a-i îndruma pe clienți prin experiența bibliotecii, fără a-i forța să părăsească familiaritatea site-urilor lor preferate. Rețelele de socializare includ pagini pe facebook, twitter și blog.

Alfabetizare informațională: declinul bibliotecii este adesea asociat cu dificultățile utilizatorilor în procesul de căutare și prelucrare a informațiilor. Utilizatorii găsesc deseori frustrant și complicat să localizeze resurse în bibliotecă din cauza abilităților slabe de alfabetizare informațională. Pentru a combate această anomalie, abilitățile bibliotecarilor sunt transferate clienților prin programe de alfabetizare informațională. Datorită proliferării bazelor de date și a resurselor electronice de informații, care uneori prezintă provocări pentru cercetători, programele de alfabetizare informațională au fost extinse pentru toți beneficiarii. De asemenea, sprijinul personalului este o altă metodă concepută de a transfera abilitățile de alfabetizare informațională prin familiarizarea cu tehnicile de căutare.

Spații comune de învățare și cercetare: Bibliotecile și-au extins zonele de lectură și au stabilit spații de învățare pentru a satisface nevoile tuturor categoriilor de utilizatori. Astfel au fost create săli comune pentru personalul academic și studenții postuniversitari la nivel de masterat și doctorat. Cercetătorii au acces nelimitat la resursele electronice pentru un exercițiu academic aprofundat fiind asistați de un bibliotecar profesionist în funcție de necesități.

Pentru a crea servicii inovatoare bibliotecarii se inspiră, în primul rând, din discuțiile cu utilizatorii, dar și din colaborarea și consultarea cu alți bibliotecari, site-ul Asociației Bibliotecarilor din Republica Moldova, site-ul Novateca, instituții de învățământ, ONG-urile de profil, autoritățile publice locale, mass-media, rețele sociale, precum și în cadrul atelierelor de lucru și de instruire. La începutul lunii martie 2020, pandemia COVID-19 a închis ușile bibliotecilor. Pentru a proteja sănătatea utilizatorilor și a angajaților s-a trecut la prestarea serviciilor online și lucrul la distanță. Din fericire, cu ajutorul instruirilor căpătate pe parcurs s-au conectat rapid oferind multiple oportunități pentru interacțiunea de cercetare și dezvoltarea aptitudinilor digitale, oferind utilizatorului servicii pe măsura posibilităților. Deși, bibliotecarii așteptau cu nerăbdare revenirea la normal, și, iată că, anul 2021 este cel care ne-a adus la un alt „nou normal”. Unele servicii au produs efecte, de la care poate să fie imposibil de a te întoarce, fiind mai preferabile cele pe online. Unele biblioteci au schimbat viziunile în ceea ce privește colecțiile, serviciile, spațiile și operațiunile, în speranța că vor inspira o nouă gândire și un dialog continuu. Dacă criza pan-

demică ne-a învățat ceva și majoritatea bibliotecilor au limitat accesul din cauza preocupărilor privind răspândirea virusului, atunci conținutul din colecțiile tipărite a devenit mai accesibil în format electronic, ceea ce nu a fost posibil pentru o mare parte a bibliotecilor. Probabil că, următorii câțiva ani, se va cheltui mai mult timp și mai mulți bani pentru dezvoltarea colecțiilor de carte electronică. Această provocare va trebui să dezvolte noi strategii pentru a crea biblioteci digitale și servicii online. De asemenea, vor trebui dezvoltate noi modele de acces la ele pentru a evita încălcarea drepturilor de autor și utilizarea echitabilă a documentelor. Modele de autoservire și alternative virtuale vor facilita accesul la produsele bibliotecilor.

Bibliotecile încep să-și asume, un rol important în educație prin crearea de resurse gratuite care asigură și facilitează accesul la informație. La fel va trebui să-și regândească site-urile web care reprezintă calea principală de interacțiune pentru consumatori urmând principiile de utilizare și căutare a site-urilor web ale bibliotecii pentru a evolua și a fi mai ușor de folosit. Pentru a prospera în această nouă realitate, bibliotecile vor trebui să fie mai agile și mai receptive decât oricând.

Bibliotecile vor rămâne întotdeauna vitale, deoarece misiunea lor este de a oferi acces universal la educație și informații, nu doar la cărți. Astăzi, informațiile sunt împărtășite prin intermediul mass-media și tehnologiei digitale, iar cererile de cărți digitale cresc. Asta înseamnă mai puțin spațiu pe rafturile pentru cărți de hârtie și mai multe spații comune pentru a împărtăși idei și a accesa tehnologii de ultimă generație, cum ar fi imprimantele 3D și realitatea virtuală. Pentru noi, bibliotecarii, este necesar să mergem în pas cu timpul, să găsim modalități mai sofisticate de a conecta acei oameni care au nevoie de serviciile noastre. Cineva ar prefera să solicite doar servicii online, unii vor prefera să citească sau să asculte în incinta bibliotecii, alții pentru a se instrui sau doar pentru a se relaxa. Uneori este dificil să-i facem pe oameni să accepte schimbările, iar de multe ori ei le așteaptă cu nerăbdare.

BIBLIOGRAFIE

1. Atkinson, J. Reflecții asupra tehnologiei, schimbării și bibliotecilor academice. *Tehnologie, schimbare și biblioteca academică: studii de caz, tendințe și reflecții*. Oxford, Chandos, 2020, p. 185-193.
2. Library services strategic plan 2020-21. <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/administration-and-support-services/library/public/library-services-strategic-plan-2020-21.pdf> (accesat la 10.04.2021).
3. Osoianu-Filip, Vera. Tribuna avocatului bibliotecii. Îndrumar pentru bibliotecari. Vera Osoianu-Filip; Bibl. Naț. a Rep. Moldova. Chișinău, Biblioteca Națională a Republicii Moldova, 2016, 146 p.
4. Kotler, Philip. *Principiile marketingului*. București, Teora, 1998, 135 p.
5. Tornato, Laurence. Services innovants en bibliothèque: retours d'expériences, épisode 3. *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)*, 2013, nr. 6. https://bbf.enssib.fr/tour-d-horizon/services-innovants-en-bibliotheque-retours-d-experiences-episode-3_64137 (accesat la 11.04.2021).
6. Examples of innovative public library services advancing community development in Europe. <https://www.eifl.org/resources/examples-innovative-public-library-services-advancing-community-development-europe> (accesat la 12.04.2021).
7. Innovative technologies to implement at the library of the future. <https://princh.com/8-technologies-to-implement-at-the-library-of-the-future/#.YHKY3ugzbiU> (accesat la 12.04.2021).
8. Regulamentul de organizare și funcționare a Repozitoriului Instituțional al Academiei de Administrare Publică. <http://aap.gov.md/biblioteca/sites/default/files/Regulament%20Repozitoriu%20AAP.pdf> (accesat la 13.04.2021).

CUPRINS

Oleg BALAN

Cercetarea științifică – prioritate a activității Academiei de Administrare Publică4

SESIUNEA PLENARĂ

Serghei PALIHOVICI

Considerații generale privind constituirea și evoluția administrației publice centrale în Republica Moldova6

Lavinia Claudia NICULESCU

Noul model de recrutare în funcția publică din România - Concursul național16

Элла МАМОНТОВА

Проблемы взаимодействия органов публичного управления и общественности в свете европейского выбора Украины22

ATELIERUL I. MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE**Aurel SÎMBOTEANU**

Reflecții asupra studiului „Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства 1991-2021”26

Лилия ЯКОВЛЕВА

Инклюзивная легитимность как составляющая демократизации публичной власти32

Tatiana SPĂTARU

Noile politici de coeziune europene orientate spre eliminarea disparităților regionale35

Andrii MAIEV, Nataliia MEDLOVSKA

Some issues on sustainability of regional development39

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

Democratizarea administrației publice prin prisma participării cetățenilor la procesul decizional43

Igor BUCATARU

Sinteza gradului de respectare a prevederilor legale privind transparența decizională de către autoritățile APL de nivel II și UTAG pentru anii 2017-202047

Gheorghe GUȚU

Delegatul sătesc față-n față cu autoritatea locală: opinie privind statutul juridic53

Victor SACA

Interese publice și relații publice: semnificații și interacțiuni. Cazul Republicii Moldova57

Aurelia PERU-BALAN

Profesionalizarea politicului și căutarea unei noi paradigme etico-politice: resursele suportului comunicării inter-instituționale61

Роман ПЯТКИВСКИЙ

Толерантность как условие эффективной деятельности публичного служащего65

Mihai ȘLEAHTIȚCHI

Liderii în dinamica reprezentării sociale: ideile de bază69

Angela ZELENSCHI

Aplicarea modelelor situaționale de leadership în managementul organizațiilor publice75

Mariana IAȚCO

Tendențe și inovații metodologice în domeniul administrației publice80

Violeta TINCU

Regionalizarea serviciilor publice – alternativă modernă de gestiune
pentru administrația publică locală84

Natalia ȘTEFÎRȚĂ

Schimbarea continuă a administrației de stat – amprentă a politicii monetare,
politicii macroprudențiale și a stabilității financiare88

Andrei GROZA

Despre originea rumânească a unor elemente din construcția de stat din Grecia Antică92

Bernard NEUWIRTH

The use of public administration services in Czech Republic98

Oleg SOLOMON

Procesul decizional administrativ între abordările normativă și descriptivă:
reflecții analitice104

Iryna LYKHOVIDOVA

Risk-oriented approach in the system of corporate management as one of the methods
of state supervision in the context of implementation of world standards108

Nelu GHEORGHITĂ

Dreptul la libera exprimare în contextul integrării europene114

Tatiana CASTRAȘAN

Impactul descentralizării în obiectivele reformei administrației
publice locale de la etapa actuală118

Iurie ȚAP

Descentralizarea puterii: realizări și perspective122

Vasile BOGHIAN

Percepții privind politizarea funcției publice în România128

Tatiana BOGOS

Rolul politicilor publice locale ca modalitate de realizare a relației interes
public - proces decizional - modernizarea administrației publice locale132

Svetlana NUNU

Aspecte legale privind participarea cetățenilor la procesul decizional136

Oleg BAXAN

Avantajele și dezavantajele participării cetățenilor în
guvernarea comunităților locale141

Renata ATAMUSOV

Parteneriatul public-privat în domeniul modernizării serviciilor publice
în Republica Moldova145

Andrei GUȚU

Modernizarea administrației publice locale prin descentralizare149

Olivia DULSCHI

Smart City - the city of the future152

ATELIERUL II. PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

Nicolae ȚĂUImpactul diplomației economice asupra arhitecturii relațiilor
internaționale contemporane156**Constantin SOLOMON**Evoluția relațiilor dintre Republica Moldova și
Uniunea Europeană – de la parteneriat și cooperare la asociere și preaderare164**Ludmila ROȘCA**

Educația interdisciplinară pentru toleranță și integrare socială169

Людмила КОЗЛОВАВзаимосвязь государственной миграционной политики Украины
и проблем регулирования миграционных процессов175**Marius VĂCĂRELU**

Statul de drept în secolul XXI: universalitate sau fragmentare179

Galina ȚURCAN

Multiculturalism și corectitudine politică183

Silvia DULSCHI

Internaționalizarea învățământului superior- imperativ al timpului187

Stela SPÎNU

Hofstede's cultural dimensions and the ethnic conflict192

Angela POPOVICIDinamica cooperării transfrontaliere între Republica Moldova,
România și Ucraina pe dimensiunea conservării patrimoniului istoric194**Ion DULSCHI**

Tehnica documentară – metodă de cercetare în științele sociale199

Petru FURTUNĂ

Problema toleranței în condițiile globalizării lumii contemporane203

Artiom JUCOV

Probleme actuale ale sistemului actual de reglementare a relațiilor comerciale internaționale208

Gabriel-Cătălin DONEEuropeanizarea procedurii administrative – impactul, răspunderea publică
și cultura organizațională în domeniul securității naționale din România213**Ina MACOVEI, Irina COIALNÎC**Rolul internaționalizării în dezvoltarea instituțiilor de
învățământ superior din Republica Moldova216

Dana PAIU

Republica Moldova și colaborarea cu NATO – argument forte
pentru integrarea în Uniunea Europeană221

Olga IURCO

Revenirea diasporei acasă în contextul pandemiei COVID-19225

Iulian PETCO

Migrația populației Republicii Moldova în Republica Italiană229

Julia SIROTA

Food supply vaccination policy to terminate covid-19 crisis in Israel233

Mădălina BALAN, Svetlana CEBOTARI

Considerații privind repercusiunile crizei ruso-ucrainene
asupra securității Republicii Moldova236

Tatiana LUNGU

Probleme ale egalității de gen în perioada postmodernă243

Valeria BOTNARI

Sistemul educațional din Republica Moldova în contextul procesului Bologna250

Evghenia ILAȘCO

Rolul organizațiilor internaționale în gestionarea crizei COVID-19254

Natalia RAHMISTRIUC

Rolul diplomației economice în promovarea interesului economic
al Republicii Moldova259

Roman GORMAH

Fundamentarea și evoluția conceptului de diplomație:
aspecte istoriografice și abordări teoretico-metodologice262

Natalia VACARCIUC

Provocările mediului de securitate contemporan267

Ion DÎNGA

Diplomația în sistemul medical271

Elena ONȚA

Promovarea imaginii Republicii Moldova ca destinație turistică vitivinicolă275

ATELIERUL III. ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Ion GUCEAC

Dreptul obiectiv și drepturile omului în statul de drept democratic modern278

Nicolae ROMANDAȘ

Unele repere cu privire la munca forțată
(reglementări naționale și internaționale).....286

Claudia Livia PAU

Dezbateri și teorii relevante privind buna guvernare292

Tetyana PAKHOMOVA, Elena KNYAZEVA

Regulation of professional activity in the system of public service in Ukraine:
harmonization aspect297

Динара МИННИГУЛОВА

Правовые пробелы администрирования страховых взносов в системе
обязательного социального страхования в Российской Федерации301

Mariana ODAINIC

Necesitatea de coordonare a achizițiilor cu obiect complex - un imperativ
al eficienței achizițiilor publice în statul de drept305

Virginia ZAHARIA, Veronica POZNEACOVA

Rolul organelor securității statului în lupta cu covid-19310

Ирина НАГОРНАЯ

Проблемы финансирования программ развития территорий317

Andrian PALADII

Controverse privind aplicarea prescripției răspunderii fiscal320

Василий ЧЕРНОЛУЦКИЙ, Анна ШИМАНСКАЯ

Украинское село в условиях децентрализации: обещания и реальность323

Галина КУСПЛЯК, Игорь КУСПЛЯК

Программа, цель, методы – основные компоненты ПЦМ
в условиях реформирования бюджетной политики327

Denis COȚOFAN

Aspecte istoriografice ale protecției sociale în Republica Moldova331

Anastasiia KLYMENKO

Status and tools for formation of social trust in local self-government
of territorial communities in Ukraine335

Olena MAKAROVA

Ukrainian public administration in the field of customs affairs:
international experience337

Ana SACARA

Repere istorice privind constituirea și dezvoltarea asistenței sociale în Moldova341

Alexandru ȚĂRNĂ

Mecanisme de protecție juridică a vieții private și a datelor cu caracter personal
în spațiul digital din Republica Moldova346

Ion CARMEN, Lenuța GIURGEA

Public administration in the service of abandoned children352

Diana Mihaela MALINCHE

Reprezentarea socială a persoanelor cu dizabilități. Aspect comparativ356

Alexander STEPANENKO

Social capital of the territorial community as an unfit to increase its capacity359

Adriana Alina SPATARIU

Considerații generale cu privire la rolul instituțiilor supreme de audit în consolidarea
statului de drept. Respectarea principiului legalității în administrația publică361

Gabriela MANEA Cadastrul general - garantul dreptului de proprietate	365
Леонид ДЕМЧЕНКО Внедрение европейского опыта инфраструктурой города	340
Lenuța GIURGEA, Ion CARMEN Cooperarea autorităților statelor europene în materia înapoierii minorilor la reședința obișnuită	373
Ion COJOCARI Evoluția istorică a fenomenului corupției	376
Ghenadie PREȚIVATÎI Înființarea persoanei juridice de drept public	381
Eugeniu PETERSCHI Dislocarea răspunderii penale a infracțiuni de falsificarea probelor în diverse legi penale ale altor state	384
Mihaela Otilia AROȘOAIE Tendențe în exercitarea tutelei administrative a prefectului	389
 ATELIERUL IV. NOI TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREARII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE 	
Tatiana TOFAN, Mihail DOGOTARI Practica Uniunii Europene în dezvoltarea creativității artistice	394
Galina SAVELIEVA, Svetlana ZAHAROV Comparative analysis of principal indicators of employment in the Republic of Moldova and several countries of the european union	398
Alexandr CHEBAN Some issues policy evaluation	407
Viorica LOPOTENCO Provocările sectorului financiar al Republicii Moldova în perioada post Covid-19	410
Юлия ЕВСТЮНИНА, Сергей ПРОСЯНИК Популяризация энергоэффективности в Украине	415
Elena VACULOVSCHI Perspective de dezvoltare durabila a sectorului energetic din Republica Moldova	419
Татьяна ВАСИЛЕВСКАЯ Этические аспекты кадровой политики в системе государственной службы	423
Cezara ABRAMIHIN Dezvoltarea capitalului uman - condiție de asigurare a competitivității pe piața muncii într-o economie bazată pe cunoaștere	427
Maria STRECHII Modalități de finanțare a micului business	431

Angela BOGUȘ

Gestiunea eficientă a cheltuielilor publice în domeniul social
întru asigurarea dreptului la un traiului decent434

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Birocrația de urgență: pregătirea autorităților
pentru noile provocări438

Boris GOLOVIN, Natalia CATANOI

Gestionarea situației pandemice COVID-19 de IMSP
Centrul Național de Asistență Medicală Urgență Prespitalicească442

Virgiliu MOREI

Dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova prin
prisma creării orașelor-poli de creștere regională445

Elena BĂDĂRĂU, Valeriu GUREU

Aspectele și importanța comerțului electronic în condițiile pandemice450

Sveatoslav MIHALACHE

Noile paradigme de marketing în perioada pandemiei454

Veronica BUTNARU

Public service values in democratic societies459

Ala GRECU

Practica internațională în organizarea și funcționarea sistemului medical463

Tatiana FURCULIȚĂ

Aspecte practice privind procesul de evaluare a performanțelor
funcționarilor publici466

Natalia CHIRIAC

Experiența și designul modern al sistemelor fiscale internaționale470

Anastasia SILION

Specificul evaluării performanțelor profesionale a funcționarilor publici
din Republica Moldova474

Lidia COJOCARU

Specificul relațiilor ce intervin la nivelul sistemului organizatoric
în instituțiile medicale478

Elena MANOLE

Experiența țărilor Uniunii Europene în motivarea funcționarilor publici481

ATELIERUL V. DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Dana VULPAȘU, Cristina-Georgeta BĂJENARU

Profesionalizarea și perfecționarea funcționarului public în
contextul creșterii capacității administrației publice485

Aurelia ȚEPORDEI

Identificarea și evaluarea necesităților de instruire a funcționarilor
din administrația publică490

Ludmila ANDRIEVSCI

Sporirea calității serviciilor prin creșterea performanței personalului
din administrația publică496

Eugenia CEBOTARU

Impulsionarea transformărilor digitale la nivel național de pandemie500

Oxana SCUTELNIC

Analiza cadrului normativ privind egalitatea de gen în cadrul poliției504

Mihai-Ciprian BOBOCICĂ

Formarea profesională a funcționarilor publici din cadrul
serviciilor publice de evidență a persoanelor508

Tatiana SAVCA, Denis ȘPAC

Instruirea funcționarilor publici în aplicarea instrumentului inovativ
Foresight pentru modelarea viitorului sectorului public512

Deonis TOMOV

Instruirea colaboratorilor Centrului Național Anticorupție
în domeniul securității cibernetice519

Veronica BUTNARU

Metode inovatoare de predare, facilitate de noi tehnologii
și de resurse educaționale deschise522

Marinela PETREA

Dezvoltarea profesională a personalului din cadrul Forțelor Armate527

Irina CIUTAC

Extinderea și consolidarea echipei de formatori – condiție esențială
pentru asigurarea calității procesului de dezvoltare profesională
a personalului entităților publice530

Inna JOSAN

Întocmirea și aprobarea Planului de dezvoltare profesională
a funcționarilor publici din cadrul autorităților publice locale534

Sergiu CARCEA, Lilia GAMARȚA

Tehnologia informațională – un instrument important în bibliotecă540

Aliona GÎȚU

Dezvoltarea profesională - instrument de motivare
a angajaților în serviciul public b.....544

Elena TATAROV

Dezvoltarea abilităților de comunicare a funcționarilor publici548

Igor NEAGA, Lilia CANȚÎR

Servicii și practici inovatoare în biblioteci552

Direcția editorială

Sergiu VLADÎCA - șef Direcție

Ana GOREA, dr. conf. univ. - redactarea textelor în limba engleză

Ion AXENTI - specialist principal

Ana-Laura PAȘNIC - specialist principal

Marina PASTUH - inginer programator

||| Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

||| Tipar executat la „Print-CARO” SRL

Tiraj: 150 ex. Hârtie offset

Preț contractual