

GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA  
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ  
CATEDRA ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE

**CONFERINȚA ȘTIINȚIFICO-PRACTICĂ INTERNAȚIONALĂ**

**CONSOLIDAREA  
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE  
ȘI PERSPECTIVELE EUROPENE  
ALE REPUBLICII MOLDOVA**

23 noiembrie 2018

CHIȘINĂU, 2018

Conferința este organizată în cadrul proiectului instituțional de cercetări aplicative  
„Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova  
în contextul implementării Acordului de Asociere la UE”. Nr. de înregistrare: 8951NST.  
Cifru Proiectului: 15.817.0629A

### COMITETUL ORGANIZATORIC

1. **BALAN Oleg**, dr.hab., prof.univ – rector, Academia de Administrare Publică
2. **ȘAPTEFRAȚI Tatiana**, dr.conf.univ., – director de proiect,
3. **DULSCHI Ion**, dr.conf.univ. - cerc.șt.superior,
4. **POPOVICI Angela**, dr.conf.univ. - cerc.șt.superior,
5. **SAVCA Tatiana**, mag. lector, superior – cerc.șt.superior,
6. **DELIU Tudor**, mag. lector, superior - cerc.șt.superior,
7. **ȚAP Iurie** – cercetător șt., doctorand
8. **ANDRIEVSKI Ludmila**, mag. lector, superior – cercetător șt.,
9. **MAEV ANDREI**, cand. șt. adm., docent, Institutul Regional de Administrare Publică,  
Odesa, Ucraina
10. **CARADAICĂ MIHAIL**, lector universitar Școala Națională de Științe Politice și  
Administrative, București, România.

### COLEGIUL REDACȚIONAL

1. **BALAN Oleg**, rector dr.hab., prof.univ – rector, Academia de Administrare Publică
2. **ȘAPTEFRAȚI Tatiana**, dr.conf.univ., – director de proiect,
3. **DULSCHI Ion**, dr.conf.univ. - cerc.șt.superior,
4. **POPOVICI Angela**, dr.conf.univ. - cerc.șt.superior,
11. **MAEV ANDREI**, cand. șt. adm., docent, Institutul Regional de Administrare Publică,  
Odesa, Ucraina
5. **CARADAICĂ MIHAIL**, lector universitar Școala Națională de Științe Politice și  
Administrative, București, România

---

#### DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

**"Consolidarea administrației publice locale și perspectivele Europene ale Republicii Moldova", conferință științifico-practică internațională (2018 ; Chișinău).** Conferința științifico-practică internațională "Consolidarea administrației publice locale și perspectivele Europene ale Republicii Moldova", 23 noiembrie 2018 / com. org.: Balan Oleg [et al.]. – Chișinău : S. n., 2018 (Tipogr. "Garomont Studio"). – 374 p. : fig., tab.

**Antetit.:** Guvernul Rep. Moldova, Acad. de Administrare Publică, Catedra Științe Administrative. – Texte : lb. rom., rusă. – Rez.: lb. engl., rusă. – Bibliogr. la sfârșitul art. – 90 ex.  
**ISBN 978-9975-134-20-0.**

**CZU 352(478):[327:061.1EU](082)=135.1=161.1**

**C 66**

---

## SUMAR

### SESIUNEA PLENARĂ

**BALAN Oleg**

Mesaj de salut către participanții la Conferința științifico-practică  
cu participare internațională „Consolidarea administrației publice locale  
și perspectivele europene ale Republicii Moldova” .....7

**ȘAPTEFRAȚI Tatiana**

„Capacitatea administrativă a administrației publice locale  
între realizări și provocări” .....9

**ȚAP Iurie**

Dezvoltarea funcțională a administrației publice locale în contextul  
Acordului de Asociere la UE” .....18

**ЛЬВОВА Елизавета Олеговна**

„Направления институционального и заканадательного развития  
публичного управления Украины в контексте интеграции  
в европейское правовое пространство” .....30

### PANELURI DE DISCUȚIE

#### PANELUL 1

#### INSTITUȚII, INSTRUMENTE ȘI MECANISME DE CONSOLIDARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

**1. POPOVICI Angela**

„Resonsabilitatea ca instrument de consolidare a bunei guvernări la nivel local” .....37

**2. DULSCHI Ion,**

“Profesionalismul – factor determinant al calității deciziilor administrative” .....44

**3. МИННИГУЛОВА Динара Борисовна,**

„Систематизация российского законодательства о государственной службе  
в условиях административной реформы” .....51

**4. SAITARLÎ Natalia**

“Funcționalitatea autorităților publice locale din Republica Moldova  
în contextul integrării europene” .....60

**5. DELIU Tudor, PLĂCINTĂ Nadejda**

„Principiul reprezentativității – elementul sine qua non în fortificarea democrației” .....65

<b>6. BUZATU Radu, ROȘCOVAN Mihai, RUSSU Andrei</b> „Optimizarea organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova” .....	74
<b>7. ȘAVGA Alexandru,</b> “Raționamente privind oportunitatea reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova.....	81
<b>8. ZELENSCHI Angela,</b> “Dezvoltarea comportamentului etic al funcționarilor publici ca factor de modernizare a administrației publice” .....	88
<b>9. PRODAN-ȘESTACOVA Liubovi,</b> „Opțiunile strategice în alegerea paradigmei de formare a funcționarilor publici” .....	97
<b>10. CASTRAȘAN Tatiana,</b> „Descentralizarea administrativă în contextul implementării Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016 - 2020 din Republica Moldova” .....	103
<b>11. BUTNARU Veronica,</b> „Eficiența și eficacitatea în sectorul public prin prisma responsabilității sociale” .....	110
<b>12. GRAUR Oleg,</b> „Factorii care influențează eficiența administrației publice în Republica Moldova” .....	115
<b>13. РОЗМАРИЦЫНА Наталья Анатольевна,</b> „Общественный контроль в сфере предоставления административных услуг: прозрачность и публичность деятельности власти” .....	126
<b>14. ȘTEFANIȚA Anastasia,</b> „Carta Europeană a Autonomiei Locale la cea de-a 30 –a aniversare” .....	133
<b>15. SAVVA Alexandru,</b> „Aspecte istorice privind descentralizarea administrativă” .....	141
<b>16. MANOLE Dinu,</b> „Analiza comparată a sistemelor de administrare publică locală în spațiul Uniunii Europene” .....	148
<b>17. FURCULIȚA Andrei,</b> „Aspecte doctrinare privind reglementarea juridică a muncii străinilor în cadrul spațiului european” .....	155

## PANELUL 2

### BUNA GUVERNARE LA NIVEL LOCAL

18. **МАЕВ Андрей Петрович,**  
„Объединение громад: опыт Европы и реализация в Украине” .....167
19. **MOSTOVEI Tatiana,**  
„Regimul juridic al cadourilor în serviciul public-dificultăți și remedii  
pentru implementare” .....176
20. **BUCATARU Igor,**  
„Comunicarea autorităților publice locale de nivelul doi cu părțile interesate  
în procesul decizional” .....183
21. **SAVCA Tatiana**  
„Politici de dezvoltare locală durabilă în republica moldova: probleme și oportunități” ....190
22. **CHIRIAC Diana,**  
„Rolul deciziei administrative în procesul de guvernare la nivel local  
în Republica Moldova” .....204
23. **BĂLUȚEL Boris,**  
„Consolidarea administrației publice prin responsabilizarea  
și orientarea spre performanță” .....211
24. **FRIMU Teodora,**  
„Impactul fenomenului birocrăției asupra organizării și funcționării  
autorităților publice locale ale municipiului Chișinău” .....219
25. **РОГУЛЬСКИЙ Олег Иванович,**  
„Роль самообразования при подготовке публичных служащих в Украине” .....226
26. **BELOUSOV Ruslan,**  
„Abordarea synergetică a administrației publice în contextual  
integrării europene a Republicii Moldova” .....231
27. **ФОЛЬГИНА Татьяна Александровна,**  
„Энерго менеджмент в системе ЖКХ: европейский опыт и реализация в Украине” ..239
28. **POPOVICI Ion,**  
„Capacitatea administrativă și reforma administrației publice locale” .....246
29. **ANTOCI Ana,**  
„Controlul asupra administrației publice locale, forme, competențe și metode” .....252
30. **TOMA Alexandru,**  
„Aspecte teoretice privind tipologia indicatorilor unui studiu de impact social  
al programelor și proiectelor în administrația publică” .....257

<b>31. GUGULAN Eugenia</b> „Probleme actuale privind administrarea și gestionarea fondului cinegetic în Republica Moldova” .....	264
<b>32. ROȘCOVAN Mihai, DRIGA Olga</b> „Provocările în finanțarea investițiilor verzi cu emisii reduse de carbon în Republica Moldova” .....	272
<b>33. TUTUNARU Tudor,</b> „Rolul asistenței externe în consolidarea capacității administrației publice locale” .....	279
<b>34. OLARAȘU Nicola,</b> „Rolul autorităților publice locale în asigurarea protecției drepturilor consumatorilor” .....	288
<b>35. VEȘCA Aliona,</b> „Rolul și efectele multiple ale turismului” .....	294
<b>36. LUPAȘCU Mihail,</b> „Managementul asigurării calității – componenta principală a sistemului calității în construcții” .....	300
<b>37. PALDI Alexandru,</b> „Unele aspecte privind studiul de fezabilitate a proiectelor de investiție ca activitate de expertiză tehnico-economică a bunurilor imobile” .....	306
<b>38. CEBOTARU Eugenia</b> „Modernizarea serviciilor publice în Republica Moldova” .....	315
<b>39. CARPOVICI Grigore</b> „Centrele multifuncționale – mecanism de îmbunătățire a mediului de afaceri în Republica Moldova” .....	321
<b>40. ȘPAC Denis</b> „Diaspora – instrument de valorificare a procesului migraționist, la nivel local” .....	335
<b>41. BOAGHI Leonid</b> „Particularitățile guvernării locale în statele Uniunii Europene” .....	345
<b>42. BOGHIAN Vasile</b> „Dimensiuni europene ale funcției publice și statutului funcționarului public din România” .....	354
<b>43. VARZARI Ana</b> „Funcționarul public – factor de eficientizare al activității administrației publice” .....	362
<b>44. BOȚ Vadim</b> „Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și impactul ei asupra dezvoltării administrației publice” .....	366

## **SESIUNEA PLENARĂ**

### **MESAJ DE SALUT CĂTRE PARTICIPANȚII LA CONFERINȚA ȘTIINȚIFICO-PRACTICĂ INTERNAȚIONALĂ „CONSOLIDAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ȘI PERSPECTIVELE EUROPENE ALE REPUBLICII MOLDOVA”.**

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

#### **Stimați participanți la conferință !**

Forul de astăzi este unul inedit în activitatea Academiei. Acest eveniment depășește dimensiunile unei activități ordinare în cadrul proiectului instituțional, el vine să încununeze șirul de activități planificate în acest an, care a fost unul deosebit pentru instituția noastră, un an jubiliar - 25 de ani de la fondarea Academiei de Administrare Publică.

Pe parcursul tuturor anilor de funcționare a Academiei, conducerea și tot colectivul instituției se conduc de un credo – tot ce se face să se soldeze cu rezultate concrete. Nu este excepție și acest proiect care face subiectul conferinței științifico-practice internaționale, care urmează să ne antreneze în discuții constructive și formulări de idei practice și aplicative pentru domeniul administrației publice.

Proiectul *Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană* este – unul deosebit. Vin cu această afirmație fermă, deoarece toate activitățile desfășurate, de rând cu abordarea științifică, au pus accentul pe latura aplicativă - acordarea suportului autorităților publice locale.

Pe parcursul celor 3 ani de activitate, echipa de proiect a stabilit relații de colaborare și a conlucrat cu 28 de autorități publice locale de nivelul I și II, au fost elaborate ghiduri practice, instrucțiuni și recomandări pentru administrația publică locală. În mod special, evidențiem activitatea desfășurată cu colegii din raionul Leova. În urma unor studii realizate, discuții cu primarii și secretarii

consiliilor din acest raion, s-a identificat un șir de probleme, o parte dintre care țin de insuficiența informațională și metodică. Astfel, a fost elaborat un Ghid practic, care conține mai multe aspecte ale activității autorităților publice, începând cu procesul decizional și finalizând cu politicile publice.

O altă activitate practică, ce ține de abordarea problemelor stringente ale administrației publice locale, a fost realizată în cadrul unei mese rotunde, organizate cu concursul Președintelui raionului Glodeni, cu participarea raioanelor Fălești, Rîșcani și Edineț. Subiectele abordate în cadrul evenimentului menționat s-au regăsit într-o publicație, acestea fiind valoroase prin multiplicarea experienței pozitive și bunelor practici dezvăluite la această masă rotundă. Ambele publicații au fost remise tuturor autorităților publice locale de nivelul II pentru a disemina bunele practici existente la nivel local. De rând cu aceasta, mai multe autorități publice locale au beneficiat de suportul metodic în realizarea proceselor administrative, cum ar fi: planificare, proces decizional, asigurarea transparenței etc.

La moment echipa de proiect finalizează elaborarea unei lucrări cu caracter metodic – intitulată „Administrația publică locală”, și care este destinată autorităților publice, dar și tuturor celor interesați de problematica dată: cercetătorilor, studenților etc.

În cadrul acestui proiect intenționăm să materializăm încă o idee, un mini-proiect care să se regăsească într-un model de manual al Calității pentru autoritățile publice locale, asupra căruia se muncește intens. Acest produs va fi în premieră pentru Republica Moldova și aici contăm mult pe colegii din România, care deja au această experiență.

În mod special, doresc să menționez că Academia dispune de potențialul necesar pentru a elabora acest manual, inclusiv, ținând cont că în anul curent instituția a primit certificatul internațional de calitate ISO la compartimentul „dezvoltare profesională”, fiind apreciați la cel mai înalt nivel de compania internațională TUV Thuringen din Germania.

Suntem primii, și la moment unici în Republica Moldova și România, care deținem certificat internațional de calitate la dezvoltare profesională. De rând cu acesta sunt și alte idei, care sperăm să realizăm de comun.



# CAPACITATEA ADMINISTRATIVĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎNTRE REALIZĂRI ȘI PROVOCĂRI

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

## SUMMARY

*This article briefly analyzes the competences of the local public administration in the Republic of Moldova in the context of public administration reform. The are specified the problems faced by the local public administration and the competencies for solving them. The content of the article also analyzes the challenges faced by the local public administration in achieving the attributions stipulated in the normative framework. In order to consolidate the capacities of the public administration, are put forward concrete proposals.*

*Keywords: local public administration, competencies and attributions, responsibilities, decentralization, functional capabilities, institutional capabilities.*

Dezvoltarea și implementarea unei administrații eficiente și democratice constituie unul dintre cele mai importante criterii care definesc modernizarea unei țări. În acest context, o prioritate necesară a guvernării este realizarea unei reforme profunde prin care administrația publică din Republica Moldova să se situeze la nivelul standardelor europene și să se caracterizeze prin promovarea proceselor democratice: descentralizare, transparență, responsabilitate, participare, eficiență și coerență. Aceste procese sunt fundamentale și trebuie să fie aplicate atât la nivel central cât și local.

Condițiile existente în prezent impun ca administrația publică locală din Republica Moldova să fie angajată într-un proces de schimbare pe ambele dimensiuni: organizațional și funcțional. Necesitatea acestor schimbări sunt determinate de mai mulți factori: capacități administrative reduse, management ineficient, problemele economice și sociale cu care se confruntă comunitățile locale.

În această ordine de idei menționăm și rezultatele cercetărilor efectuate în cadrul Proiectului instituțional de cercetări aplicative „*Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova în contextual implementării Acordului de Asociere la Uniunea Europeană (2015-2018)*” care demonstrează, că administrația publică locală se confruntă cu multiple probleme de ordin social, economic, infrastructură, de mediu, de consolidare a capacităților pentru a face față provocărilor.

Astfel, problemele principale identificate în cele 28 de unități administrative analizate includ:

- Fluctuație sporită a specialiștilor din autoritățile administrației publice locale.
- Asigurare insuficientă cu echipament tehnic a autorităților publice locale (calculatoare, copiatoare, printere, panouri informative) a autorităților publice locale.
- Lipsa resurselor financiare pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.
- Management inefficient a patrimoniului public.
- Nivel sporit de migrație a populației apte de muncă.
- Insuficiență de specialiști în instituțiile publice din unitățile administrative.
- Infrastructura drumurilor locale deteriorată.
- Lipsesc sau sunt asigurate insuficient cu rețele de apă și sanitație.
- Cadrul legal imperfect în domeniul consolidării terenurilor agricole.
- Lipsa pieței de desfacere a produselor agricole.
- Lipsa sistemelor de irigare a terenurilor agricole.
- Existența terenurilor agricole neprelucrate și degradate
- Lipsa specialiștilor de meserie (mecanizatori, tractoriști, sudori, lăcătuși....)
- Lipsa unui punct de colectare a produselor agricole.
- Lipsa unor minifabrici de prelucrarea a producției agricole.
- Condiții nefavorabile pentru contractarea de credite de către agenții economici.
- Costuri exagerate la achiziția energiei electrice, gazelor naturale, carburanți.

În același timp, menționăm că pe parcursul ultimilor decenii administrația publică locală din Republica Moldova a fost supusă mai multor reforme. Astfel, au fost elaborate și adaptate o serie de legi și hotărâri care vizează direct administrația publică locală. În acest sens menționăm reglementările ce vizează descentralizarea și transmiterea unor atribuții și obiective către administrația publică locală. În sarcina administrației publice locale au trecut serviciile publice comunal-locative, de asigurare cu căldură și apă, administrarea drumurilor locale, transportul local, administrarea patrimoniului instituțiilor din domeniul învățământului și sănătății, etc.

Principalul document de politici în domeniul administrației publice locale este Strategia Națională de Descentralizare aprobată la 5 aprilie 2012 [4]. Scopul Strategiei a fost planificarea strategică a procesului de descentralizare pentru a consolida capacitățile administrației publice locale și a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor.

Implementarea Strategiei de Descentralizare a fost planificată pentru perioada 2012-2015. Volumul mare de măsuri preconizate, dar și instabilitatea politică și economică a perioadei respective au compromis realizarea în termenii stabiliți a Strategiei, astfel Planul de implementare a Strategiei a fost extins până în anul 2018.

Continuarea reformei de descentralizare este prevăzută și în Programul de activitate a Guvernului (2016-2018) și în Strategia de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020 [5,9]. Componenta descentralizării direct și indirect se regăsește și în Acordului de Asociere la Uniunea Europeană.

Una din provocările cu care se confruntă reforma de descentralizare în Republica Moldova la moment este capacitate administrativă redusă a administrației publice locale.

Literatura de specialitate definește *capacitatea administrativă ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor stabilite prin lege.* [8]

În conformitate cu normele metodologice capacitatea administrativă a administrației publice locale este determinată de [6]:

1. *cadrul normativ, organizatoric și funcțional;*
2. *capacitatea funcțională de realizare a competențelor atribuțiilor și responsabilităților;*
3. *capacitatea de planificare strategică și atragere a investițiilor;*
4. *capacitatea de management financiar;*
5. *capacitatea de management a resurselor umane;*
6. *capacitatea de management al proiectelor;*
7. *capacitatea de relaționare și asigurare a transparenței;*

Rezultatele analizelor efectuate relevă că domeniul administrației publice locale este reglementat în primul rând în Constituția Republicii Moldova (art. 109, 112, 113) care conține dispoziții cu statut de principii de bază, Legea nr.436 privind administrația publică locală, precum și alte legi

speciale precum: Legea Nr.768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local, Legea nr.397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, MO. nr. 248 – 253, Legea privind descentralizarea administrativă Nr. 435 din 28.12.2006, ș.a. În aceeași ordine de idei menționăm, că numărul extrem de mare de legi, ce reglementează diverse aspecte ale activității administrației publice locale, complică activitatea autorităților administrației publice.

Cu referire la cadrul normativ intern de organizare și funcționare, menționăm că autoritățile administrației publice locale activează: în baza Regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului local, Regulamentul primăriei, statele de personal și fișa postului elaborată conform cerințelor în vigoare. În același timp în majoritatea unităților administrativ-teritoriale analizate lipsește statutul localității, iar în localitățile unde există acest document este depășit de timp, fiind aprobat cu 10-12 ani în urmă. În nici o autoritate a administrației publice locale analizate nu există un Plan de dezvoltare instituțională. În acest sens menționăm și lipsa (în 80% de autorități analizate) unui Plan de activitate a Consiliului local pe perioada mandatului.

Analiza capacităților funcționale de realizare a competențelor, atribuțiilor și responsabilităților în cele 28 autorități ale administrației publice a identificat atât puncte forte cât și puncte slabe pe această dimensiune. Astfel, în toate autoritățile publice locale analizate există registrul de evidență a corespondenței, registrul de evidență a patrimoniului unității administrative, registrul de stare civilă, a lucrărilor de notariat. În fișele de post a primărilor și funcționarilor publici din primării sunt indicate atribuțiile administrației publice locale stipulate în Legea nr.436 privind administrația publică locală și Legea nr.435 privind descentralizarea administrativă. Menționăm, deasemenea existența sediilor și a spațiilor de muncă.

În același timp au fost identificate și un șir de probleme, inclusiv:

- Una din cele 28 de autorități publice locale analizate nu dispune de sediu propriu;
- Numărul de atribuții specificate în cadrul normativ depășesc capacitatea resurselor financiare și umane din administrația publică locală. Unele competențe ale administrației publice locale în domeniul dezvoltării locale și regionale, referitoare la organizarea și gestionarea de servicii publice, nu au mecanism clar, complet de implementare;
- Numărul de angajați, conform organigramei, nu acoperă realizarea atribuțiilor autorităților locale prevăzute în legislație;

- În majoritatea cazurilor (60% din autoritățile locale analizate) nu sunt elaborate instrucțiuni pentru prestarea serviciilor administrative;
- Lipsa programelor computerizate și a bazelor de date;
- Asigurare insuficientă cu rechizite și alte materiale necesare pentru funcționarea APL;
- Nivel scăzut de utilizare a tehnologiilor informaționale. De ex. În cca 70% de autorități publice locale analizate pagina WEB este nefuncțională sau lipsește;
- În cca 90% din unitățile administrative analizate nu există Plan Urbanistic de Dezvoltare.

Analiza chestionarelor realizate în cadrul autorităților publice locale pe dimensiunea: capacitatea de planificare strategică și atragere a investițiilor ne demonstrează cunoștințe și abilități scăzute în acest domeniu. Lipsa Planului de dezvoltare instituțională precum și lipsa Planului de activitatea a consiliului pentru perioada mandatului (4 ani) atestă lipsa viziunii și perspectivei de dezvoltare a autorităților publice locale. În același context menționăm și lipsa strategiilor de dezvoltare durabilă integrată în unele localități. Această lacună în activitatea administrației publice locale poate fi explicată și prin lipsa unei metodologii a planificării strategice la nivel local.

Capacitățile administrației publice locale în managementul financiar sunt determinate de mai mulți factori inclusiv cadrul normativ. Deși modificările la Legea privind finanțele publice locale (art.4, veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale) contribuie la consolidarea capacităților în domeniul managementului financiar, totuși este necesar să fie elaborate și adoptate o serie de acte normative, care ar permite primarilor să poată colecta impozite și să atragă mijloace bănești în bugetul local.

Valoarea unei administrații publice este direct proporțională cu calitatea resurselor umane care activează în structurile acesteia. În structura autorităților publice locale de nivelul I nu este prevăzut o unitate responsabilă de resursele umane, fapt ce se reflectă asupra calității managementului resurselor umane. Rezultatele cercetărilor efectuate demonstrează că majoritatea angajaților din autoritățile locale depășesc vârsta de 50 ani. Funcția publică în autoritățile locale nu este atractivă, iar organizarea concursurilor este dificil de realizat din motivul că nu sunt candidați. Infrastructura slab dezvoltată în localitățile rurale, gradul de motivare redus generează un nivel sporit de fluctuație a personalului din administrația

publică locală. Lipsa resurselor financiare se răsfrânge și asupra dezvoltării profesionale a angajaților din administrația publică locală. Problemele pe care trebuie să le soluționeze autoritățile locale sunt complexe și necesită nivel de calitate sporit și din partea consilierilor locali. Nivelul redus de cunoaștere și abilitățile scăzute a oficialilor aleși locali în materie de administrare crează impedimente în asigurarea unei bune guvernări la nivel local.

Programele partenerilor de dezvoltare oferă posibilități de soluționare a problemelor din localități. Pentru atragerea de fonduri sunt necesare cunoștințe în elaborarea și managementul proiectelor. Autoritățile publice locale au capacități insuficiente în managementul proiectelor. Organigrama rigidă și lipsa resurselor financiare nu permit angajarea unei unități sau crearea unei structuri ce s-ar ocupa de acest domeniu. Rezultatele cercetărilor efectuate indică și un acces redus la informații cu privire la sursele de finanțare.

Administrația publică locală reprezintă un sistem deschis, care în procesul de activitate relaționează atât cu administrația publică centrală cât și în cadrul administrației publice locale de nivelul I și II. În acest sens, menționăm relațiile dintre administrația publică locală și sectorul privat precum și societatea civilă. Relațiile administrației publice locale cu administrația publică centrală se materializează în colaborarea cu serviciile desconcentrate în teritoriu. În procesul de analiză s-a stabilit că administrația publică locală desfășoară activități în beneficiul serviciilor desconcentrate fără acoperire financiară. Exemplu de astfel de activități sunt: recrutarea tinerilor pentru satisfacerea serviciului militar, asigurarea cu transport a asistenților sociali, suport financiar și tehnic pentru desfășurarea concursurilor cognitive, sportive în instituțiile de învățământ din localitate ș.a.. Cu referire la colaborarea administrației publice locale cu societatea civilă, menționăm că în majoritatea localităților se înregistrează un nivel scăzut de colaborare, mai mult ca atât în unele localități nu sunt ONG-uri funcționale.

O administrare pe deplin transparentă presupune informarea și participarea cetățenilor la procesul decizional, devenind un principiu indispensabil al statului de drept.

Capacitatea de relaționare și asigurare a transparenței în administrația publică locală este asigurată prin utilizarea mai multor instrumente, inclusiv: gazeta locală, postul de radiou local, televiziune locală, buletinul informativ al Consiliului local, panourile informative, adunările generale ale cetățenilor,

informarea verbală difuzată de către funcționarii publici, informarea verbală neoficială. Rezultatele analizelor demonstrează, că cel mai frecvent sunt utilizate: panourile informative (35%) și informarea verbală difuzată de către funcționarii publici (23%). În același timp s-a stabilit, că în pofida faptului, că administrația publică locală utilizează diverse surse, nivelul de informare a populației din localități este insuficient

Pentru realizarea cu succes a reformei administrației publice este necesar consolidarea capacităților administrației publice locale. După cum demonstrează rezultatele analizelor la moment autoritățile locale se confruntă cu un șir de probleme la acest capitol.

În țările cu tradiții democratice, raporturile dintre autoritățile administrației de diferite niveluri se bazează pe cooperare, solidaritate și loialitate. În exercitarea competențelor conferite de lege, autoritățile administrației publice locale de diferite niveluri sunt asigurate cu condiții pentru o cooperare eficientă și reciproc avantajoasă [7]. Astfel, autoritățile locale sunt consultate de către autoritățile centrale atunci când, prin acțiunile luate de către acestea din urmă, sunt afectate interesele din sfera lor de competență sau interesele individuale.

De asemenea, competențele cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale sunt depline și nu pot fi limitate de autoritatea publică ierarhic superioară, decât în condițiile legii. Cu toate acestea, în Republica Moldova dependența într-o măsură mai mare sau mai mică de transferurile de la bugetul de stat este specifică majorității autorităților publice locale din țară. Această stare de lucruri relevă gradul scăzut de autonomie al administrației publice locale, precum și capacitatea redusă de a răspunde necesităților cetățenilor la nivel local. Deja este o practică prin care guvernul determină prioritățile pentru investiții în infrastructură, educație și sănătate, iar administrația publică locală rămâne un observator pasiv al acestui proces.

Organizarea administrativ-teritorială rămâne în continuare un subiect de discuție în societate. Menționăm că, Republica Moldova, din punct de vedere al organizării administrativ-teritoriale este un stat foarte fragmentat. Astfel în prezent sunt 898 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi și 34 de unități administrativ-teritoriale de nivelul doi. Majoritatea unităților administrativ-teritoriale nu dispun de un potențial adecvat pentru dezvoltare, nu au capacități și resurse necesare ca să organizeze servicii publice de calitate. Alimentarea cu apă, evacuarea deșeurilor menajere, iluminatul

stradal, gestionarea spațiilor verzi sau organizarea transportului public sunt servicii care necesită investiții mari și întreținere constantă. În acest sens ultimul timp tot mai des se discută ideea că, o soluție pentru autoritățile locale ar fi cooperarea intercomunală și asocierea în organizarea serviciilor publice dintre două sau mai multe localități.

Deși există un șir de probleme în realizarea reformei administrației publice locale promovarea unei abordări sistemice ar asigura caracterul coerent și consecvent al consolidării capacităților administrației publice locale.

În acest sens venim cu următoarele propuneri:

1. Un cadru legal coerent și transparent, prin care să fie stabilite clar competențele și responsabilitățile decizionale între diferite nivele ale administrației publice, mecanismele de realizare a lor precum și resursele financiare necesare acoperirii exercițiului lor efectiv;
2. Actualizarea și aprobarea actelor normative interne de organizare și funcționarea a administrației publice locale (Statutului localităților și Regulamentului Consiliului Local);
3. Îmbunătățirea nivelului de dotare tehnică a administrației publice locale prin utilizarea de calculatoare și echipament electronic nou, programe soft moderne;
4. Pregătirea personalului calificat și motivat în conformitate cu responsabilitățile ce îi revin administrației publice locale;
5. Elaborarea unui ghid metodologic pentru angajații administrației publice locale cu privire la realizarea atribuțiilor și prestarea serviciilor;
6. Asigurarea unei ambianțe favorabile și de facilitare care să asigure crearea unor parteneriate între diferiți actori din administrația publică locală;
7. Sporirea nivelului transparenței autorităților publice locale prin aplicarea diverselor instrumente, în special utilizarea tehnologiilor informaționale;
8. Valorificarea pe deplin a posibilităților cooperării intercomunitare;
9. Atragerea reusurselor financiare din exterior prin elaborarea programelor și proiectelor;
10. Investirea voinței politice și a unui interes sporit din partea autorităților publice centrale de a implementa în deplină măsură procesul de descentralizare



## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, Moldpres, 2004
2. Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial nr. 32 -35 din 09.03.2007.
3. Legea privind descentralizarea administrativă Nr. 435 din 28.12.2006, (Monitorul Oficial nr. 29-31 din 02.03.2007 .
4. Legea Nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018. Monitorul Oficial Nr. 143-148 din 13.07.2012.
5. Hotărârea Nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Monitorul Oficial Nr. 256-264 din 12.08.2016.
6. Metodologia evaluării capacităților administrației publice locale. Elaborată în cadrul *Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată*, PNUD Moldova. Chișinău, 2010
7. Onofrei Mihaela, Administrație publică-Fundamente și bune practici-Ed. Universității "Al. I. Cuza", Iași, 2007
8. Viorescu R., Drept administrativ și administrație publică. Editura Universității „Ștefan cel Mare din Suceava”, 2006, 203p.
9. <https://gov.md/ro/advanced-page-type/government-activity-program>.

# DEZVOLTAREA FUNCȚIONALĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN CONTEXTUL ACORDULUI DE ASOCIERE

*Iurie ȚAP, deputat,  
Parlamentul Republicii Moldova*

## SUMMARY

*The decentralized administrative regime presupposes the existence of territorial autonomous communities which designates the public authorities responsible for the administration of local affairs. The functionality of the local public administration system is determined by the adequate allocation of competences under the conditions of the financial and material resources necessary for their accomplishment. The analysis of the general situation in the Republic of Moldova reveals a major discrepancy in this sense. For the functional development of the local public administration authorities it is necessary to reconceptualise the local autonomy regime to adequately transpose it in the Constitution and in the national legislation, but also the correct implementation of.*

*Keywords: decentralization, territorial collectivity, local public administration, skills, financial resources, patrimony.*

Conform Constituției, Republica Moldova este un stat unitar descentralizat. De rând cu administrația de stat, Constituția prevede constituirea administrației publice locale, care, în calitate de autorități administrative autonome, rezolvă treburile publice locale [4, p. 36 - 37 ].

La 24 de ani de la adoptarea Constituției constatăm transpunerea inadecvată a prevederilor acesteia privind sistemul administrativ descentralizat. Autonomia locală rămâne a fi un obiectiv major, realizarea căruia ar putea asigura dezvoltarea durabilă a colectivităților teritoriale.

Acest obiectiv se conține și în Acordul de Asociere între Republica Moldova pe de o parte, și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Statele membre ale acestora, pe de altă parte (Titlul IV, art. 21 – 23), accentuându-se necesitatea „modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor publice de calitate cetățenilor Republicii Moldova” [1].

În acest context, întru dezvoltarea funcțională a sistemului administrației publice locale se impune realizarea a trei obiective:

- alocarea adecvată a competențelor către autoritățile locale;

- asigurarea resurselor financiare în condițiile *Cartei Europene a Autonomiei Locale* (art.9);
- delimitarea proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale și asigurarea mecanismelor de gestionare eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului local.

Mai întâi de toate, întru a respecta rigorile teoretice, vom exprima ideea clarificării noțiunilor utilizate. Astfel, actualele prevederi ale Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă utilizează sintagma „domeniile de activitate ale autorităților publice locale”.

Noțiunea de domeniu are și înțelesul de sferă de activitate (DEX). În acest context vom preciza și faptul utilizării în dreptul public a noțiunii de competență, înțelegând prin ea aptitudinea juridică de luare a deciziilor în exercitarea unei funcții guvernamentale, administrative, jurisdicționale sau în exercitarea unui mandat electiv. În dreptul public noțiunea de competență este una fundamentală. Ea exprimă ideea, potrivit căreia puterea nu aparține celor care o exercită și prevede stabilirea anumitor limite pentru deținătorii puterii în vederea deciziilor pe care aceștia le pot lua [6, p. 54].

În această ordine de idei, considerăm logic să se utilizeze noțiunea de competență, care reflectă adecvat esența noțiunii date în calitate de instrument al autorităților publice. De asemenea, se impune necesitatea clarificării conceptului intereselor specifice locale, care fac obiectul competenței proprii (exclusive) a autorităților administrației publice locale. Din perspectiva teoretică, esența fenomenului descentralizării pornește de la recunoașterea existenței categoriei de interese specifice locale. În acest sens, Constituția Republicii Moldova doar statuează faptul că „consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe”. [4, p. 37]. Evident, noțiunea de „treburi publice” este una generală și nu răspunde la întrebarea formulată. O clarificare, în acest sens, este expusă în Legea nr.435 din 28.12.2006, care în capitolul II „Domeniile de activitate ale autorităților publice locale” definește „Domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale”. Astfel, am putea deduce, că competența este echivalentă treburilor publice locale. Totodată, analizând prevederile art. 4 (1) constatăm definiția confuză a unora dintre ele. Astfel, litera c) prevede doar „distribuirea apei potabile”, competența fiind „domeniul serviciului public de alimentare cu apă” [10]. Exprimăm mari rezerve privind definirea drept domeniu a prevederilor care

se conțin la litera l), prevedere care statuează „instituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ teritoriale” și care este lipsită de sens. Astfel, fondarea întreprinderilor municipale poate fi făcută în diferite domenii și nu constituie în sine un domeniu, cum nu constituie un domeniu aparte ceea ce este stipulat în partea a doua a sintagmei respective. Cu atât mai mult, că domeniul dezvoltării economice locale, se regăsește la litera k). Sunt în dezacord cu practica, dar și cadrul legal relevant, prevederile expuse la litera h). Or, statul partajează cu colectivitățile locale întreținerea instituțiilor preșcolare, iar cele extrașcolare revin consiliilor raionale. Este confuză și prevederea literei m) : construcția de locuințe ar putea fi una partajată cu statul, iar ceea ce ține de facilitățile pentru diferite categorii ale populației este prea generală.

În această ordine de idei vom face anumite precizări. Conform opiniei generale, interesele specifice locale sunt cele legate nemijlocit de habitat, care, are și înțelesul de „ansamblu echilibrat și unitar al condițiilor de locuit, necesare omului civilizat, modern” (DEX). În acest context, treburile specifice locale sunt reprezentate prin serviciile aferente locuinței (inclusiv calitatea locuirii) beneficiarilor – serviciile comunitare de utilități publice (apă, canalizare, transport, salubritate, spații verzi, iluminatul public, altele), cele conexe acestora: amenajarea teritoriului și urbanismul, dezvoltarea locală, activitățile culturale, sportive, de agrement.

Pe de altă parte, în șirul responsabilităților de bază obligatorii ale autorităților locale se înscriu cele delegate de către stat [ 12, p. 121, 131, 133, 134; 7, p. 14- 15]. Este o practică general acceptată. În acest sens, Legea nr.435 din 28.12.2006 nu reglementează expres competențele delegate de stat, acestea regăsindu-se doar în legislația sectorială ( de exemplu: competențele privind documentarea populației, recrutarea, organizarea alegerilor, legalizarea semnăturilor, și altele). Constatăm o situație confuză: colectivitățile locale realizează competențe care nu sunt prevăzute de legile de bază și care nu sunt acoperite cu resursele necesare, așa cum statuează prevederile *Cartei*, dar și Legii nr. 436 din 28.12.2006. Urmare a acestei situații sunt distrase mijloacele colectivităților locale, fapt ce afectează interesele acestora, dar și încalcă grav autonomia locală.

Vom remarca și lipsa reglementărilor în legislația națională privind competențele obligatorii și cele facultative, fapt ce conduce la afectarea

drepturilor fundamentale ale cetățenilor. În acest sens, experiența statelor europene este un exemplu relevant. Astfel, Codul comunal francez prevede obligativitatea exercitării de către comune a unui set de competențe, printre care se regăsesc: întreținerea drumurilor comunale, a cimitirelor, înhumarea săracilor, strângerea gunoaielor menajere, altele [7, p. 17].

O atare abordare ar trebui să ia în calcul constituirea bazei de venituri proprii privind acoperirea cu resursele necesare a competențelor obligatorii stabilite. Importanța problemei vine să fie confirmată de realitățile Republicii Moldova. Analiza bugetelor locale pentru anul 2015 ne permite să constatăm că colectivitățile rurale, care constituie 94 la sută, cheltuie pentru serviciile comunale de utilități publice doar 6 la sută din buget. Este de menționat și faptul prevalării nete a unui singur serviciu – aprovizionarea cu apă potabilă, celelalte domenii (servicii) rămânând fără de acoperire cu resursele necesare.

În acest context, dar și invocând recunoașterea interesului specific local drept condiție a descentralizării teritoriale [15, p. 269], vom exprima opinia privind rolul minor al autorităților publice locale în vederea satisfacerii interesului general al colectivităților teritoriale. Altfel spus, rolul acestora este mai mult unul de reprezentare, decât de asigurare a serviciilor publice.

Generalizând cele expuse anterior vom constata necesitatea alocării adecvate a competențelor colectivităților locale pentru asigurarea funcționalității acestora. În acest sens, Legea cadru a descentralizării urmează să definească tipurile de competențe care revin autorităților administrației publice locale (proprii, partajate, delegate), dar și la modul concret, să stabilească competențele proprii (exclusive) ale acestora, cele delegate și cele partajate cu statul, eventual cu nivelul regional. Vom reitera importanța respectării principiilor *Cartei Europene a Autonomiei Locale* privind alocarea competențelor colectivităților locale: „Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi ...” [ 3, p. 3].

Urmând principiile interesului satisfăcut [15, p.269], cel al subsidiarității, dar și luând în calcul experiența statelor descentralizate, practica curentă din Republica Moldova, am putea defini următoarele mari tipuri de competențe proprii ale colectivităților locale:

- administrarea domeniului public și celui privat al satului (comunei);
- serviciile comunitare/comunale de utilități publice (alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate; colectarea, canalizarea și

evacuarea apelor pluviale; alimentarea cu energie termică în sistem centralizat; gestionarea deșeurilor, înverzirea și deszăpezirea localităților, iluminatul public; transportul public de călători;

- urbanismul și amenajarea teritoriului;
- dezvoltarea economică locală.
- infrastructura de drumuri / străzi;
- serviciile de asistență socială privind protecția copilului, persoanelor vârstnice, social vulnerabile și celor aflate în dificultate;
- administrarea instituțiilor de cultură de interes local;
- activitățile sportive, de agrement, pentru tineret, gestionarea și dezvoltarea infrastructurii respective.

În contextul concepției serviciilor comunale/ comunitare de utilități publice vom semnală necesitatea reevaluării Legii nr. 1402 din 2002 privind serviciile publice de gospodărie comunală. Or, însăși denumirea acesteia este formulată confuz, fiind în disonanță cu înțelegerea doctrinară a noțiunii de serviciu public [ 2, p. 38]. Doctrinar este acceptată noțiunea de servicii comunitare/comunale de utilități publice (servicii de utilități publice), formulare, care este în concordanță deplină cu noțiunile de comună, comunitar/comunal, utilitate, interes general (public) și care se referă la nevoile esențiale de utilitate și interes public, aferente habitatului. Respectiv definirea noțiunii de „servicii publice de gospodărie comunală” nu este una adecvată, nu corespunde esenței acestora.

Privind serviciile propriu-zise: actuala lege conține formulări ambigue și confuze. Astfel, prin art. 3 (1) Legea prevede „Serviciile de gospodărie comunală asigură furnizarea/prestarea următoarelor servicii: litera c) canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale”, or, apele pluviale nu trebuie să fie epurate, ele trebuie colectate, canalizate și evacuate, în esență este o problemă aparte, diferită de canalizarea și epurarea apelor uzate.

Respectiv, litera d) prevede „salubritatea și înverzirea localităților”, iar prin art.2 este dat doar înțelesul noțiunii de „salubritate”. Apropo, Legea nr. 209 din 29.07.2016 privind deșeurile utilizează noțiunea de „gestionarea deșeurilor”. În contextul dat, este logic să fie asigurată utilizarea uniformă a noțiunilor (așa, cum prevede Legea nr. 209 din 2016), iar ”înverzirea localităților” să fie expusă separat, fiind un serviciu aparte.

Printre serviciile de utilități publice trebuie să se regăsească „iluminatul public”, competența prevăzută de Legea nr.435 din 28.12.2006 [8]. În același

timp, vom menționa definirea a două noțiuni care n-au tangență cu conceptul serviciilor comunitare de utilități publice, altfel spus, nu obiectul Legii nr. 1402 din 24.10.2002 (este vorba despre noțiunile „administrarea domeniului public” și, respectiv, „administrarea fondului locativ”).

În contextul general, este necesar de a reglementa mai bine problema organizării și funcționării serviciilor de utilități publice, în parte mecanismul de cooperare intercomunitară. Întru armonizarea conceptului de servicii comunitare/comunale de utilități publice celui de descentralizare teritorială, vom propune de lege ferenda reconceptualizarea Legii serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402 din 24.10.2002.

De rând cu competențele proprii colectivitățile locale vor realiza responsabilități partajate cu statul. În acest sens, Legea cadru a descentralizării urmează să prevadă un set de criterii, care ar oferi o clasificare generală, iar la modul practic ar fi ghid privind partajarea competențelor respective. Strategia Națională de Descentralizare (SND) fundamentează criteriile privind modul în care anumite competențe pot fi descentralizate:

- pot fi împărțite în componente/ părți distincte din punctul de vedere al exercitării lor – astfel, încât pot fi alocate unor nivele administrative diferite, administrate autonom și finanțate separat;
- sunt competențe de importanță națională – produc efecte pozitive întregii societăți;
- există preferințe și nevoi locale distincte în furnizarea serviciilor specifice acestor competențe, iar acestea sunt clar exprimate de beneficiari [ 16, p. 68].

Urmând această cale legiuitorul trebuie să materializeze adecvat distribuirea optimală a competențelor respective, în conformitate cu principiile bunei guvernări. În condițiile Republicii Moldova vom pleda pentru partajarea între autoritățile publice de nivelul întâi și cele centrale a următoarelor competențe: construirea de locuințe sociale și pentru tineret; acordarea ajutoarelor sociale persoanelor aflate în dificultate; prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență; educația preșcolară (după caz, învățământul primar); administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local la nivelul satelor; ordinea publică; serviciile de asistență socială cu caracter primar pentru persoane cu dizabilități;

În cazul furnizării anumitor servicii de utilități publice prin intermediul operatorilor regionali, autoritățile publice locale partajează aceste competențe cu cele regionale.

Un alt tip de competențe realizat de către autoritățile publice locale sunt cele delegate. Chiar dacă Legea nr. 435 din 28.12.2006 nu prevede acest lucru expres, în realitate, autoritățile locale îndeplinesc mai multe competențe ale statului, cum ar fi cele privind recrutarea, starea civilă, legalizarea semnăturilor, organizarea alegerilor, altele. Vom specifica dubla calitate pe care o are, în acest sens, autoritatea executivă (primarul), fiind subordonat, în cazul exercitării competențelor delegate, autorităților publice centrale de specialitate. Pe de altă parte, realizarea competențelor delegate de către stat nu este acoperită cu resursele financiare necesare, afectând astfel calitatea serviciilor respective, dar și autonomia locală. În acest context, pledăm pentru fundamentarea legală a competențelor delegate, inclusiv prevederea resurselor necesare realizării acestora.

Pentru o activitate rațională și eficientă administrația publică trebuie să însumeze anumite condiții. De rând cu crearea unui serviciu public profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale și delegării efective a competențelor aceasta trebuie să dispună de mijloace materiale și resurse financiare necesare. În acest context *Carta Europeană a Autonomiei Locale* vorbește despre dreptul colectivităților locale la resurse proprii suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercițiul competențelor lor și că aceste resurse trebuie să fie proporționale cu competențele stabilite de Constituție sau de lege [3, p. 4]. Anterior am constatat discrepanțe majore dintre prevederile constituționale și cele legale în raport cu practica atestată în Republica Moldova. Prin Recomandarea 322 (2012) și Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei remarcă dezechilibrul major între competențele și responsabilitățile administrației publice locale și resursele alocate acestora [14, p.4].

În același context, *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020*, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr.911 din 25 iulie 2016, stipulează expres: „Cele mai importante tergiversări se atestă la implementarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale, fapt ce compromite întreaga reformă de descentralizare” [17, p.13].

Guvernul, însă, n-a transpus adecvat prevederile Planului de acțiuni privind implementarea SND în vederea consolidării bazei de venituri locale



proprii și elaborării unui sistem de granturi pentru investiții, inclusiv a unui mecanism care să încurajeze cofinanțarea locală. Dimpotrivă, pe parcursul anilor 2016 – 2017 a continuat practica viciată privind alocarea de noi competențe autorităților locale prin legislația sectorială fără a prevedea și resursele financiare necesare pentru realizarea acestora. În consecință, discrepanțele majore dintre resursele financiare ale colectivităților locale și competențele acestora au crescut și mai mult, afectând grav funcționalitatea sistemului administrației publice locale.

Astfel, conform informațiilor Ministrului Finanțelor (Avizul asupra proiectului de lege pentru completarea art.6 al Legii nr. 48 din 22 martie 2012, privind sistemul de salarizare al funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 14.02.2018) „structura veniturilor bugetelor locale executate în anul 2017 atestă o dependență semnificativă de transferurile defalcate din bugetul de stat (peste 70 la sută din totalul veniturilor în bugetele respective) și ponderea mică a veniturilor proprii, care nu a atins nivelul de 10 la sută din totalul de venituri obținute în anul precedent”.

În același context, auditul de performanță realizat de Curtea de Conturi stabilește nereușita reformei sistemului finanțelor publice locale, invocând, în acest sens, factorii sistemici:

- substituirea măsurilor privind afirmarea descentralizării financiare cu un simplu mecanism de redistribuire a veniturilor bugetare, sporind centralizarea mijloacelor;
- conceperea incertă privind crearea stimulentei de extindere a bazei de venituri proprii numai prin implementarea noului model de alocare a transferurilor;
- absența la autoritățile APL a competențelor integrale în dezvoltarea bazei de venituri proprii.

Curtea de Conturi rezumă că revizuirea sistemului finanțelor publice locale nu s-a soldat cu atingerea obiectivului reformei, aceasta riscând a fi compromisă definitiv [ 13, p.90].

Constatăm ponderea mare a cheltuielilor administrative suportate de autoritățile publice locale. Media acestora, pentru colectivitățile rurale, depășește cota de 19 la sută din volumul bugetelor executate în anul 2016. Vom reitiera prevederile Legii nr.435 din 28.12.2006 privind capacitatea administrativă a unităților administrativ - teritoriale: „O unitate administrativ – teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea

dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin. Capacitate administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii” [8, p.5]. În cazul Republicii Moldova cheltuielile administrative depășesc veniturile proprii mai bine de două ori.

Pornind de la organizarea administrativă a Republicii Moldova pe două niveluri vom constata caracterul depășit al raioanelor ca unități administrativ – teritoriale de nivelul doi. Competențele raioanelor nu sunt importante în vederea furnizării serviciilor. În condițiile noului sistem al finanțelor publice locale raioanele și-au pierdut funcția de alocare a resurselor și transferurilor financiare de la stat către nivelul întâi. Funcțiile de bază ale raioanelor la etapa actuală țin de administrarea rețelei de educație, unor servicii de asistență socială și sănătate publică. De altfel, aceste funcții ar putea fi mult mai eficient administrate în condițiile unei divizări administrativ-teritoriale optime. Experiența țărilor care au realizat descentralizarea, în parte experiența Poloniei și Letoniei, vin să confirme aceste teze.

Tabel  
privind dinamica cheltuielilor administrative ale APL  
pe anii 2013-2016

mii lei

	Executat total cheltuieli administrative									
	2013	2014	Devieri 2014/2013		2015	Devieri 2015/2014		2016	Devieri 2016/2015	
			(+/-)	%		(+/-)	%		(+/-)	%
A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Total general pe UAT</b>	924,451.0	976,796.3	52,345.3	105.7	1,057,217.6	80,421.3	108.2	1,295,825.1	238,607.5	122.6
<i>Total general nivelul II</i>	382,118.1	401,968.6	19,850.5	105.2	410,228.3	8,259.7	102.1	506,426.5	96,198.2	123.4
<i>Total general nivelul I</i>	542,332.9	574,827.7	32,494.8	106.0	646,989.3	72,161.6	112.6	789,398.6	142,409.3	122.0

Tabelul demonstrează clar creșterea semnificativă a costurilor de administrare la ambele niveluri și dacă costurile suportate de nivelul întâi pot fi justificate (acest nivel fiind responsabil de furnizarea serviciilor de bază),

atunci creșterea generată de raioane este absolut nejustificată (pornind de la rolul neînsemnat al acestora în furnizarea serviciilor).

O concluzie privind resursele financiare ale colectivităților locale ține de organizarea judicioasă a sistemului administrației publice locale în condițiile descentralizării: amenajarea adecvată a teritoriului și alocarea competențelor respectând principiile subsidiarității și eficienței economice. În condițiile *Cartei*, având înțelegerea posibilităților reale, dar și urmând condițiile procesului de descentralizare, problema alocării resurselor financiare trebuie conceptualizată și implementată adecvat. În acest sens, pornind de la prevederile teoretice, dar și luând în calcul experiența avansată în domeniul descentralizării, vom defini pașii necesari a fi urmați: evaluarea necesităților de cheltuieli în baza unor standarde de cost și calitate pe dimensiunea tipurilor mari de competențe proprii (exclusive); creșterea veniturilor proprii ale colectivităților locale în contextul experienței statelor descentralizate (cel puțin 40 la sută din totalul de venituri); dezvoltarea descentralizării fiscale: impozitul pe venit al persoanelor fizice, finanțarea investițiilor de capital, împrumuturile locale, audituri interne și externe; evaluarea necesităților de cheltuieli pentru exercitarea competențelor delegate de către stat; evaluarea necesităților de cheltuieli pentru exercitarea competențelor partajate.

Descentralizarea presupune atribuirea colectivităților locale a calității de persoană juridică, care include deținerea de către acestea a propriului patrimoniu. Din perspectiva conceptului de autonomie locală acestea trebuie să dispună de bunuri materiale, pe care să le gestioneze potrivit intereselor proprii. Patrimoniul, care după natura acestuia trebuie să fie pe cât de posibil diversificat (terenuri, suprafețe acvatice și împădurite, porțiuni ale subsolului, altele), constituie principala sursă de venituri și fundamentul dezvoltării colectivităților locale. Urmare a reformelor realizate în cadrul Republicii Moldova, patrimoniul, aflat anterior în proprietatea exclusivă a statului, a fost redistribuit, o parte importantă revenind unităților administrativ-teritoriale. Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă a dezvoltat prevederile constituționale:

„art.13 (1) Autoritățile publice locale posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, și dispun liber de acesta în condițiile legii”.

Planul de acțiuni privind implementarea SND pentru anii 2012-2018, prin obiectivul specific III prevedea finalizarea procesului de delimitare a proprietății

de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat, dar și asigurarea mecanismelor de gestionare responsabilă a patrimoniului. Analiza stării de lucruri la acest capitol indică restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială. Astfel, *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* constată: „Avansarea cu modificările la sistemul finanțelor publice locale a scos în evidență restanțe la capitolul delimitarea și gestionarea patrimoniului la nivel local. Tergiversarea procesului de descentralizare patrimonială poate influența negativ responsabilitatea autorităților administrației publice locale de a genera venituri proprii și a aplica un management eficient al proprietăților din gestiune. Lipsa delimitării clare și înregistrării proprietății publice, nealocarea surselor financiare pentru executarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobile proprietatea autorităților publice locale, diminuează baza impozabilă a instituțiilor administrației publice locale”.

Pornind de la aceste constatări, *Strategia*, prin obiectivul specific 6 definește direcțiile de acțiune privind asigurarea descentralizării patrimoniale pentru perioada 2019-2020, chiar dacă SND (PA), aprobate prin Legea nr.68 din 05.04.2012 prevăd perioada 2016-2018. De altfel, constatând o întârziere considerabilă la capitolul descentralizării patrimoniale, guvernarea tergiversează în continuare acest proces, amplificând disfuncțiile atestate ale sistemului administrației publice locale. În esență putem vorbi despre lipsa voinței politice pentru implementarea reformei de descentralizare. Or, interesele electorale prevalează asupra intereselor generale ale societății.

În concluzie, vom reitera importanța abordării doctrinare a regimului administrativ descentralizat. Or, funcționalitatea acestuia, respectiv eficiența în furnizarea serviciilor publice locale, dar și celor delegate/partajate este în dependență directă de respectarea principiilor fundamentale privind organizarea și funcționarea administrației publice locale. Competențele alocate colectivităților locale trebuie să fie depline și întregi, respectiv să fie acoperite financiar, dar și să fie alocat patrimoniul necesar realizării responsabilităților ce le revin conform legii.

Vom stărui privind implementarea în volum deplin a prevederilor Acordului de Asociere ( Titlul IV, art.21- 23), care sunt cruciale în vederea dezvoltării funcționale a sistemului administrației publice locale, fapt ce ar crea condiții favorabile privind dezvoltarea locală și regională.

## BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Statele membre ale acestora, pe de altă parte din 27.06.2014:// Monitorul Oficial nr. 185 -1991442 din 18.07.2014.
2. Alexandru J., Matei L. Servicii publice, Editura Economica, București, 2000.
3. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.85, Ratificată prin Hotărârea Parlamentului R.M. nr.253 – XIV din 16.07.1997.
4. Constituția Republicii Moldova, Chișinău 2004.
5. „Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova”, Conferința internațională, 2015, Chișinău.
6. Dictionaire du droit constitutionnel, SIREY, 2007.
7. Douay D., Jacd M., Defrenne J., Comunitățile locale în sistemul administrativ francez, Fundația Jean Jores, 1994.
8. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, Monitorul Oficial nr. 29 – 31, 02.03.2007.
9. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, Monitorul Oficial nr. 32-35, 09.03.2007.
10. Legea nr.303 din 13.12.2013 privind serviciul public de apă și canalizare, Monitorul Oficial nr. 60 – 65, 14.03.2014.
11. Planul de Acțiuni privind implementarea SND, aprobat prin Legea nr. 68 din 05.04.2012, Monitorul Oficial nr. 143 – 148, 13.07.2012.
12. Popa V., Munteanu I., Mocanu V., De la centralism spre descentralizare, Cartier,1999.
13. Raportul anual (2016) a Curții de Conturi a Republicii Moldova, Chișinău 2017.
14. Recomandarea 322 (2012) „Democrația locală și regională în Republica Moldova a CPLRCE, Strasbourg, 20 – 22 martie 2012.
15. Rivero J., Waline J., Dalloz J., Droit Administratif, 1994.
16. Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea nr. 68 din 05.04.2012. Monitorul Oficial nr.143 – 148, 13.07.2012.
17. Strategia privind reforma Administrației Publice pentru anii 2016 – 2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului. Nr.911 din 25 iulie 2016, Monitorul Oficial, nr.256 – 264, 12.08.2016.

# НАПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ИНТЕГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО

**Елизавета ЛЬВОВА,**

к.ю.н., доцент, Одесский региональный  
институт государственного управления,  
Национальной академии государственного  
управления при Президенте Украины

## SUMMARY

*In modern international legal order, the rights and obligations of individuals and independent states are not uniformly applied and have normative limits. The paper deals with several sections of developments in national legal system of Ukraine, that is observed while exploring the chances and challenges of institutional developments of Ukrainian public law and administration in the European context. The paper also focuses on the normative premises and sociological evidence of legislative backgrounds of Ukraine that give food for legal thought about its future as one the EU Associated countries.*

Несмотря на сложную экономическую и политическую ситуации в стране, которая негативно сказывается на международной правосубъектности Украины, идея европейской и евроатлантической интеграции с каждым днем становится все более обсуждаемой и значительно наполняет правовым содержанием политику Украины.

В современных условиях европейской интеграции, дальнейшая европеизация законодательства Украины рассматривается как необходимое условие консолидации национальных особенностей независимого демократического государства с идеей европейской идентичности. Вступление в силу 1 сентября 2017 года Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны (далее - Соглашение об ассоциации) и определение перспективы вступления Украины в ЕС придали новый смысл сотрудничеству органов публичной власти Украины с институтами Европейского Союза. [1]

Несмотря на то, что современный миграционный кризис посягает на порядок межгосударственного сотрудничества, несмотря на

процессы дезорганизации в системе Европейского Союза и оторочку процес сов расширения ЕС до 2025 года, с целью построения правовой демократической государственности Украине необходимо активно продолжать модернизацию системы национального права. Сделать это возможно лишь на основе правовой интеграции и рецепции опыта развитых стран мира, в том числе стран, ассоциированных с Европейским Союзом.

В частности, Соглашение об ассоциации предусматривает, что к 2025 году Украина должна приблизить своё законодательство с законодательством ЕС и имплементировать (транспонировать) в своё законодательство положения более полусотни директив, регламентов и решений, а также разработать порядок и процедуру их воплощения в жизнь. Соглашение об ассоциации предусмотрело обеспечение постепенной адаптации законодательства Украины к *acquis* ЕС в соответствии с направлениями, определенными в Соглашении, и обязательство обеспечивать эффективное её выполнение согласно Дорожной карты Украина - ЕС.

Рецепция законодательства Европейского Союза, как процесс транспонирования правовой системы, её части и/или правовой культуры Европейского Союза в правовую систему Украины, является основным условием стабильного развития правовой системы национального государства, в соответствии с требованиями ЕС.

Выполнение обязательств, взятых в рамках Соглашения между Украиной и ЕС, определило необходимость построения новой архитектуры публичного управления в государстве с учетом принципов защиты прав человека, верховенства права, законности и транспарентности.

25 мая 2018 года вступил в действие Общий Регламент защиты данных, более известный как GDPR (General Data Protection Regulation), который модернизировал принципы, закреплённые в Директиве о защите данных 95/94/ЕС, и имеет целью гармонизацию законодательства в сфере приватности информации резидентов стран-членов ЕС.

Регламент касается любой работы с персональными данными, в том числе их сбора, хранения и передачи. Регламентом также описан и расширен перечень прав субъектов персональных данных:

- право на информацию об обработке;

- право на доступ к данным;
- право на исправление данных;
- право на удаление данных ( «право быть забытым»);
- право на ограничение обработки;
- право переноса данных;
- право на возражение;
- право на автоматизированное принятие решений, включая составление профиля;
- право знать об утечке данных. [2]

Регламентом вводится принцип полного и абсолютного информирования лица о всех действиях с его/её персональными данными, и внедрение согласия на их обработку. Таким образом, данный Регламент распространяется на резидентов и компании Украины, которые обрабатывают данные резидентов Европейского Союза.

В Украине право на информационную персональную приватность гарантируется ст. 32 Конституции Украины - «... не допускается сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации о лице без его согласия ..». [3]

Для граждан Украины важно не только знать об утечке данных, но и иметь право знать кому были переданы персональные данные и на каких основаниях. Соответствующая информация должна представляться своевременно, а также субъект персональных данных должен быть спокоен относительно использования их в целях обеспечения законности. Поскольку в Законе Украины «О защите персональных данных» отсутствует определение термина «защита персональных данных», считаем концептуально важным законодательное закрепление и определение термина «защита данных».

Также в Законе Украины «О защите персональных данных» термин «согласие субъекта персональных данных» используется в следующем значении: «добровольное волеизъявление физического лица (при условии его осведомлённости) о предоставлении разрешения на обработку его персональных данных в соответствии с сформулированной целью их обработки, воплощенный в письменной форме или в форме, которая позволяет сделать вывод о предоставлении согласия». [4]

В указанном контексте общественно-важным представляется расширение термина «персональные данные» и внесения в него перечень



данных об IP-адресе и настроек, сохранении информации о сайтах, которым пользователь предоставил преимущества, информацию об анализе ДНК, и тому подобное.

Поскольку налогоплательщики-граждане ЕС, в отличие от граждан Украины, активно пользуются своим правом знать и контролировать каким образом администрация распределяет публичные фонды и на какие цели, особого внимания в контексте данной статьи и тематики адаптации финансового и налогового законодательства Украины к законодательству ЕС заслуживает Европейский Суд аудиторов.

Европейский суд аудиторов (англ. – European Court of Auditors, фр.- Court des Comptes Europeenne) занимает почётное место среди других органов Европейского Союза, вместе с Европейским парламентом, Советом Европы, Советом Европейского Союза, Европейской Комиссией, Судом Европейского Союза и Европейским Центральным банком. Европейский суд аудиторов - это так называемый «финансовый наблюдатель Европейского Союза» - независимый орган, который отвечает за аудит финансов ЕС и мониторинг расходов публичных фондов.

В украинской профессиональной литературе можно встретить перевод «Счетная Палата», «Суд аудиторов», в то время как Маастрихтский договор закрепи название «Европейский суд аудиторов».

[5]

Европейский суд аудиторов (далее - ЕСА) выполняет две основные функции – проверяет каким образом институты осуществляют управление своими доходами и расходами, и гарантирует, что институты тратят свои фонды наиболее демократично, прозрачно, взвешенно и эффективно. [6]

Организационно-правовые основы деятельности ЕСА закреплены в ст. 285 - 287 Договора о функционировании Европейского Союза (быв. Ст.ст.246-248 Договора об учреждении Европейского Сообщества). Все институты ЕС, и любые учреждения, оперирующие средствами от имени ЕС, а также государственные ревизионные органы или правительственные ведомства должны предоставлять документы по запросу ЕСА. [7]

При необходимости Суд аудиторов может изучать документы: «на месте в других институтах ... и государствах-членах» или «в помещении любого управляющего органа средствами от имени ЕС и его членов и любого физического или юридического лица, получавшего деньги из бюджета». Результаты своих исследований ЕСА обнародует в виде

годовых и специальных тематических отчетов, и выражает свои мысли и позицию.

В Украине с 1993 года существует сложная система институционального контроля за качеством управления публичными финансами, в состав которой входят:

- Счетная Палата, которая подотчетна Верховной Раде Украины и от её имени осуществляет контроль за поступлением средств в Государственный бюджет Украины и их использованием [8],
- Государственная аудиторская служба, которая является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины [9],
- Палата Аудиторов Украины как независимый орган [10],
- общественные объединения (аудиторские и бухгалтерские союзы) и т.д.

Вопрос дальнейшей адаптации законодательства Украины к стандартам ЕС и программа взаимодействия между ЕСА и Палатой Аудиторов Украины должны учесть необходимость проведения следующих мероприятий:

- 1) определение сфер компетенции и задач ЕСА, учитывая особенности Украины как суверенного государства;
- 2) совершенствование системы контроля за соблюдением финансовой дисциплины в Украине с учетом опыта стран-членов ЕС (например, использовать опыт Польши по созданию основ для реализации функции контроллинга ЕСА [11];
- 3) унификация перспективных планов-графиков взаимодействия между ЕСА и национальных аудиторов;
- 4) постоянное информирование публичных служащих по проблематике адаптации законодательства в сфере осуществления аудиторской деятельности в Украине к законодательству ЕС.

Таким образом, перспективу для дальнейших научных исследований имеет изучение вопросов адаптации законодательства стран, подписавших Соглашение об ассоциации с ЕС, к стандартам, касающихся защиты баз данных органов финансового контроля и порядка внесения данных в эти базы, а также изучение проблематики

институционального развития органов финансового контроля в контексте интеграции в европейское правовое пространство.

### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Соглашение об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны // [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344)
2. Регламент Европейского Парламента и Совета (ЕС) 2016/679 от 27 апреля 2016 о защите физических лиц в связи с обработкой персональных данных и о свободном движении таких данных, и об отмене Директивы 95/94 / ЕС (Общий регламент о защите данных ) (Официальный украинский перевод) // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/es-2016679.pdf>
3. Конституция Украины от 28 июня 1996 года, с изменениями и дополнениями (с изменениями и доп.) // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Закон Украины «О защите персональных данных» от 01.06.2010 №2297-VI // Электронный ресурс - Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>
5. Договор о Европейском Союзе. Европейский Союз; Договор, Международный документ от 07.02.1992 [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029)  
См. Подробнее информацию на официальной странице Европейского суда аудиторов по ссылке: [www.esa.europa.eu](http://www.esa.europa.eu)
6. Договор о функционировании Европейского Союза. – Treaty on functioning of the European Union, 26.10.2012 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu>
7. Закон Украины «О Счетной Палате» от 02.07.2005 № 576-VIII - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/576-19>;
8. Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о Государственной аудиторской службе Украины» от 3

февраля 2016 № 43 - [Электронный ресурс] - Режим доступа:  
[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-% D0% BF](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF);

9. Закон Украины «Об аудиторской деятельности» от 22 апреля 1993 № 3125-XII - [Электронный ресурс] - Режим доступа:  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>

10. A.Sylwestrzak, *European Court of Auditors vs. Supreme Chamber of Audit and the Issue of Sovereignty in Public Administration and Administrative Law in the Face of the European Integration*, ed. Janusz Slugocki, Szczecin, 2004 – p.181.

# SESIUNEA DE LUCRU ÎN PANELE

## PANELUL NR.1

### INSTITUȚII, INSTRUMENTE ȘI MECANISME DE CONSOLIDARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

#### RESPONSABILITATEA CA INSTRUMENT DE CONSOLIDARE ABUNEI GUVERNĂRI LA NIVEL LOCAL

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

#### SUMMARY

*The concept of "accountability" has evolved as an essential concept related to democratization and decentralization strategies, as well as good governance at the local level. However, despite the relevance of this notion, it often appears that there is a lack of precise representation about the conditions for its implementation, so that the various attempts to establish a system of local responsibility are often unsuccessful. In this context, it is important to understand the mechanisms by which public administration can be accountable and consequently what is their effectiveness.*

*Keywords: accountability of public administration, reform, modernization, civil servants.*

Conceptul de "responsabilitate" a evoluat ca un concept esențial legat de strategiile de democratizare și descentralizare, precum și de bună guvernare la nivel local. Cu toate acestea, în ciuda relevanței acestei noțiuni, se pare că lipsesc reprezentări exacte cu privire la condițiile de punere în aplicare a acesteia, astfel încât mai multe încercări de a stabili un sistem de responsabilitate la nivel local s-au dovedit a fi nereușite. Adesea, este neglijat faptul că interpretarea conceptului de responsabilitate este marcată de o notă occidentală, puțin compatibilă cu realitățile Republicii Moldova.

Banca Mondială definește buna guvernare ca exercițiul autorității politice și utilizarea resurselor instituționale pentru realizarea managementului nevoilor și intereselor societății și ale statului. În opinia Comisiei Europene, buna guvernare reprezintă regulile, procesele și comportamentele care influențează

exercitarea puterilor, mai ales din punctul de vedere al deschiderii, participării, responsabilității, eficienței și coerenței, care sunt cele cinci principii ale bunei guvernări [1].

Buna guvernare este o cerință valabilă la toate nivelele administrației publice. La nivel local ea este de importanță fundamentală întrucât autoritatea la nivel local este cel mai aproape de cetățeni și furnizează serviciile esențiale pentru viața acestora. În anul 2007, miniștrii pentru problemele administrației publice locale din statele membre ale Consiliului Europei, au hotărât să adopte Strategia pentru inovare și bună guvernare la nivel local, cunoscută sub numele de Strategia de la Valencia. În cadrul Conferinței de la Valencia, statele membre au convenit să promoveze cadrul legal adecvat pentru dezvoltarea democrației locale și regionale pe baza a 12 principii cuprinse în Strategie, Consiliul Europei angajându-se să sprijine procesul de consolidare a capacității autorităților publice locale de a asigura o guvernare democratică și eficientă.

Strategia pentru Inovare și Bună Guvernare la nivel local este un instrument practic prin care sunt generate sinergii între partenerii locali și naționali pentru îmbunătățirea continuă a calității administrației publice locale, respectiv a calității serviciilor publice și pentru stimularea participării cetățenilor la viața publică locală.

Strategia are la bază 12 principii, recunoscute și puse în aplicare de statele democratice din Europa, respectiv: alegeri conforme legislației, reprezentare și participare echitabilă; receptivitate; eficiență și eficacitate; deschidere și transparență; supremația legii; conduita etică; competență și capacitate; inovație și deschidere pentru schimbare; durabilitate și orientare pe termen lung; management financiar solid; drepturile omului, diversitate culturală și coeziune socială, responsabilitate [1].

Punerea în aplicare a strategiei depinde de eforturile autorităților naționale, asociațiilor autorităților locale și, în cele din urmă, autorităților locale individuale. Aceste eforturi trebuie să fie bine pregătite, planificate, coordonate și acceptate de către toți. Punerea în aplicare a celor 12 principii ale Strategiei va avea drept rezultat o mai bună guvernare la nivelul unităților administrativ-teritoriale, ceea ce va contribui în mod direct la crearea și consolidarea cadrului în care libera inițiativă poate să se dezvolte și să capete noi valențe ajungând să creeze locuri de muncă în diverse domenii, precum: agricultură, servicii, industrii prelucrătoare etc. Aplicarea consecventă a celor 12 principii ale Strategiei va putea asigura optimizarea și eficientizarea sarcinilor

administrative și implicit, eficientizarea rezultatelor obținute în asigurarea serviciilor publice furnizate cetățenilor.

Buna guvernare la nivel local va putea asigura condițiile pentru înființarea unor noi IMM-uri, dezvoltarea celor existente și implicit crearea de noi locuri de muncă. Buna guvernare la nivel local va avea numeroase efecte pozitive în plan social, stimulând democrația participativă, asigurând furnizarea unor servicii de calitate către cetățeni, inclusiv din categoria serviciilor sociale și contribuind direct la creșterea standardelor de viață.

Principiul responsabilității este un pilon al bunei guvernări. Acesta oferă asigurări că aleșii locali și funcționarii publici își asumă responsabilitatea și sunt trași la răspundere pentru acțiunile lor. Drept indicator servește faptul că toți cei care participă în procesul de luare a deciziilor sunt conștienți în legătură cu responsabilitățile colective și individuale pe care și le asumă pentru deciziile luate, acestea fiind specificate foarte clar într-un cadru legal și în descrierea fișelor de post corespunzătoare.

Totodată responsabilitatea presupune faptul că deciziile sunt raportate, explicate și pot fi supuse sancțiunii cetățenilor. Drept indicatori în acest sens pot servi următoarele:

- Consiliul pregătește rapoarte publice în mod periodic (sau cel puțin anual), pentru a explica și justifica deciziile care au fost luate;
- Cadrul juridic al autorității locale include detalii cu privire la raportarea, explicarea și sancționarea deciziilor, fapt bine înțeles de către reprezentanții aleși, funcționari și cetățeni;
- Rapoartele și alte documente vor fi accesibile și puse la dispoziția publicului.

Responsabilitatea este consolidată de faptul că există măsuri eficiente împotriva administrării defectuoase și împotriva acțiunilor autorităților locale care încalcă drepturile civile. Drept indicatori servesc:

- Autoritatea locală dispune de un audit transparent și independent, după cum este prevăzut în cadrul legal. Modalitățile de efectuare a controlului sunt respectate și considerate ca fiind independente și obiective, fără frică sau favoruri;
- Auditorii știu cu exactitate cine se face responsabil pentru fiecare decizie luată, iar cei care participă la luarea deciziilor se prezintă benevol pentru un control public;

- Autoritatea locală are un proces pentru remediere obiectiv și solid, după cum este prevăzut în cadrul său legal, împotriva administrării defectuoase și împotriva acțiunilor autorităților locale care încalcă drepturile civile, în conformitate cu normele, reglementările și cele mai bune practici.

Republica Moldova, deși este membru al Consiliului Europei, nu a scris deocamdată la *Strategia pentru Inovare și Bună Guvernare la nivel local*. Totuși țara noastră și-a asumat o serie de obligații în promovarea guvernării democratice, participând la sesiunile Comitetului European pentru Democrație și Guvernanță (CDDG), ce reunește oficiali din statele membre ale Consiliului Europei care implementează acțiuni interguvernamentale în domeniul guvernării democratice, promovând democrația participativă la nivel local și sprijinind reformele administrative.

În acest context este important să înțelegem care sunt mecanismele prin care actualmente poate fi responsabilizată administrația publică și în consecință care este eficacitatea lor. Un asemenea mecanism sunt acordurile internaționale și în cazul Republicii Moldova evidențiem Acordul de Asociere între Republica Moldova și UE, care condiționează sprijinul Uniunii Europene pentru țara noastră prin promovarea democrației, bunei guvernări și a participării [2].

Urmează acordurile de finanțare în cadrul cărora buna guvernare și democrația sunt condiționalitățile ajutorului pentru dezvoltare oferit Republicii Moldova. Alte mecanisme ale responsabilizării administrației publice ar fi asigurarea transparenței prin publicarea trimestrială a stării de executare a bugetului, elaborarea și realizarea unui plan național de bună guvernare, a codurilor deontologice, implementarea sistemului de management al calității, respectiv al procesului de certificare a calității serviciilor – ISO 9001, pentru serviciile prestate cetățenilor etc.

Printre mecanismele sociale ținem să evidențiem cultura democratică, care presupune, inter alia, că funcționarul public este conștient de faptul că mijloacele atribuite exercitării funcției sale sunt proprietate publică de care nu trebuie să abuzeze. Cultura democratică impune asumarea greșelilor și demisia dacă situația o cere. În șirul mecanismelor sociale de asigurare a responsabilizării administrației publice se înscrie și eficacitatea libertăților cetățenești (libertatea de a demonstra, libertatea de exprimare și libertatea de asociere); presă liberă; cultura civică (cunoașterea drepturilor și îndatoririlor);



încrederea cetățenilor în administrația publică; colaborarea între autoritățile publice și societatea civilă.

Pentru succesul programelor de democratizare și de descentralizare, în curs de realizare în multe țări la inițiativa donatorilor occidentali, promovarea responsabilității guvernanților față de cei conduși pare să joace un rol tot mai important. Acest lucru se datorează ideii că nu este suficient ca într-o țară să fie create instituții democratice și să se organizeze alegeri libere. Odată ajunși în funcții guvernanții trebuie, de asemenea, să răspundă pentru succesele și insuccesele înregistrate și să accepte pierderea mandatului și alte sancțiuni în caz de eșec. Aceasta este singura modalitate de a se asigura că instituțiile democratice se înrădăcinează și nu rămân disfuncționale.

Descentralizarea, înțeleasă ca un transfer al sarcinilor, funcțiilor și resurselor de la nivelul central la nivelul autorităților locale pare a fi o abordare promițătoare în acest context. În multe state, care se angajează în mod oficial în eforturile de democratizare și descentralizare, guvernele, în realitate, nu respectă regulile jocului [3, p.53]. Acest lucru se atestă nu numai la nivel național, dar și la nivelul primăriilor și consiliilor locale. Cauza rezidă nu doar în reticența factorilor de decizie, dar și în lipsa unei structuri democratice a populației. Statul este adesea perceput de către populație ca un corp străin, cu care aceasta se confruntă la distanță. Alegătorii se consideră mai degrabă adepți ai liderilor politici, cu care au afiliere etnică sau familială. În cazul succesului electoral, susținătorii contează pe avantaje materiale directe sau pe ocuparea unor poziții în structurile administrative. Pe de altă parte, ideea de a fi cetățean, față de care sunt responsabili politicienii, nu este larg răspândită. În astfel de circumstanțe, reformele de descentralizare conduc mai degrabă la umflarea aparatului administrației publice și nu contribuie la îmbunătățirea serviciilor publice. În asemenea condiții, conceptul responsabilității, care este o parte indispensabilă a alegerilor democratice, se realizează cu greu.

Gradul de responsabilitate este, de asemenea, determinat de relația dintre reprezentantul administrației publice și cetățean. Responsabilitatea pentru deciziile luate de autoritățile publice centrale este percepută mai dificil de cetățean, în cazul în care administrația centrală este considerată competentă pentru aceste cazuri. La nivel local, însă, actorii sunt cunoscuți și nu se pot eschiva de la confruntarea personală cu problemele care apar. Această circumstanță ar fi trebuit să exercite un anumit efect de disciplinare

asupra reprezentanților administrației publice locale. De asemenea, accesul la informație poate fi mult mai facil în condițiile clare pe care le poate stabili o autoritate publică locală. Astfel, responsabilitatea în conexiune cu instrumentul alegerilor locale ar putea fi, cel puțin, la nivel local o modalitate fezabilă prin care populația să influențeze luarea deciziilor.

Autonomia locală pornește de la ideea guvernării directe a comunității de către cetățenii săi. Distanța dintre conducători și cei conduși este astfel redusă la minim, astfel încât problema controlului se simplifică considerabil [4, p.15]. Controlul asigură transparența și transformă responsabilitatea într-un dialog permanent. Acest lucru ghidează în mod clar foaia de parcurs, pornind de la faptul că cetățenii abordează permanent majoritatea evenimentelor administrative din localitățile lor. De asemenea, la nivel local interesul de control al cetățenilor și de responsabilizare a administrației publice este frecvent transpus în viață. Astfel, societatea civilă este asociată cu asociațiile auto-organizate de cetățeni, ONG-uri, uniuni și asociații obștești. Aceste asociații sunt capabile să acționeze în mod eficient în raport cu administrația publică locală, să propună sancțiuni, iar membrii lor sunt capabili să lanseze critici și să protesteze. La nivel local responsabilitatea pare a fi un instrument cu șanse mai mari de viabilitate, a cărui funcționare depinde de activismul și inițiativa cetățenilor.

Un element important care ține de responsabilizarea administrației ține și de originea resurselor financiare ale bugetului local. Dacă dreptul acordat autorităților locale de a colecta impozite și taxe este înlocuit de contribuțiile oportuniste ale elitelor, atunci răspunderea față de cetățeni dispare.

În final putem concluziona că pentru ca responsabilitatea să devină un instrument de consolidare a bunei guvernări la nivel local trebuie îndeplinite mai multe condiții:

- trebuie să existe o veritabilă responsabilitate a administrațiilor locale față de cetățeni și nu față de autoritățile centrale;
- o delimitare clară a competenței și responsabilității administrației publice locale;
- o gestiune transparentă a autorităților administrației publice locale;
- asigurarea dreptului la informare pentru cetățeni;
- o cultură a responsabilității în care factorii de decizie politică se simt forțați să-și justifice acțiunile față de comunitatea locală și niciun comportament interesat personal nu este tolerat.

Constatăm că noțiunea de responsabilizare este una polisemică, prin urmare, se declină în mod diferit în modernizarea la nivel central și local. La moment sunt necesare eforturi suplimentare, astfel încât să se raționalizeze cadrul instituțional prea fragmentat, să se elimine suprapunerea competențelor, îmbunătățind totodată controlul și echilibrul instituțional, să se ofere o dimensiune strategică politicii de responsabilizare a administrației publice și să se amelioreze capacitatea administrativă a funcționarilor publici. Astfel, în contextul cooperării pentru dezvoltare, responsabilitatea va deveni un instrument de consolidare a bunei guvernări.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. <http://infoeuropa.md/principiile-bunei-guvernari/>
2. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, 2014.
3. Ketelaar A., Manning N. Formules de gestion de la haute fonction publique axée sur les performances: les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays. *Documents de travail sur la Gouvernance publique*, 2007/5, Éditions OCDE.
4. Clotuche G. La responsabilité des acteurs de la sécurité sociale. In: Association internationale de la sécurité sociale, *Série européenne*, 1995, Documentation de la sécurité sociale, nr. 24.

# PROFESIONALIMUL – FACTOR DETERMINANT AL CALITĂȚII DECIZIILOR ADMINISTRATIVE

*Ion DULSCHI, doctor, conf.univ.  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This article deals with the professionalism of civil servants, which is the decisive factor in ensuring the quality and efficiency of the functioning of public administration authorities. The civil service training mission of the civil servants lies with the faculties carrying out bachelor and master study programs in the field of public administration.*

Necesitatea și importanța educației profesionale vine ca un factor determinant și indispensabil al democrației și a bunei guvernări realizate de autoritățile administrației publice central și locale. Pe dimensiunea guvernării publice locale, asigurarea calității deciziilor administrative vine să fie realizată de un corp de funcționari publici competenți cu un grad de inteligență adecvat examinării și executării atribuțiilor autorităților publice și domeniilor gestionate.

În contextul administrației publice, în special în cel al împrejurărilor ce țin de domeniul educației în genere și cel al educației profesionale, autoritățile publice locale au în sfera de responsabilitate o gamă vastă de probleme de ordin local, care prin definiție fac competența guvernării locale, dar și o gamă largă de competențe delegate, care solicită intervenția factorului managerial public.

Preocupările cercetătorilor privind sporirea calității guvernării în general și acele locale în special, sunt reflectate în literatura de specialitate autohtonă și din străinătate. Profesionalismul constituie o premisă a garantării calității bunurilor și serviciilor produse în cadrul activităților sociale. În toate timpurile, pentru executarea lucrărilor, erau în mare căutare persoanele cu reputație de meșter iscusit. Iar cei care dețineau asemenea talente se bucurau nu doar de respect ci și de un statut social deosebit.

Domeniul activității în autoritățile administrației publice vine în fața funcționarilor publici cu provocări de ordin social-economic multidimensional care presupune posedarea de cunoștințe bazate pe o cultură generală vastă, dar și cunoașterea perfectă a sectorului administrat.

Cadrul legal national, bazat pe normele constituționale care garantează dreptul cetățenilor de a participa la procesul de guvernare, nu stabilește careva interdicții determinate de cenșul de studii pentru ocuparea unor funcții electiv. Prin urmare, factorul decident, teoretic poate fi format și din persoane cu grad de instruire sub nivelul mediu pe țară. Potrivit Codului electoral, în calitate de candidat la funcția de primar sau consilier local poate fi înregistrată orice persoană care nu cade sub incidența prohibiției legale. [1]

În cele mai multe cazuri pe listele concurenților electorali, la funcțiile de consilier local sau de primar, majoritatea sunt persoane cu studii universitare, care activează în calitate de cadre didactice, medici, juriști, ingineri, agronomi etc. Ulterior unii din concurenți obțin mandatul de consilier local sau de primar și odată cu acesta și responsabilitățile de gestionare a fondurilor publice și de soluționare a problemelor comunității. Dezvoltând ideea profesionalismului suntem în drept să formulăm o întrebare cât se poate de simplă: îi putem considera pe noii aleși profesioniști în domeniul administrației publice? Considerăm că, răspunsul cinștit și onest ar fi “NU”.

În condițiile în care guvernânții locali nu dispun de competențe necesare privind gestionarea treburilor publice, vine și o altă întrebare: care va fi calitatea activității manageriale a aleșilor locali, și care urmează să fie măsurile necesare pentru asigurarea bunei guvernări?

O abordare fatalistă a problemei în cauză nu oferă careva soluții din perspectiva unei bune guvernări deoarece cât nu ne vom strădui, nu putem schimba nimic, totul e în mâinile Sorții.

O altă abordare, constructivistă, vine să ne identifice soluții pentru asigurarea unei activități eficiente a autorităților publice locale prin diverse metode de evaluare a situației reale și de elaborare a unor strategii adecvate soluționării problemelor existente. Primul pas, care urmează să-l întreprindă aleșii locali, din perspectiva realizării mandatului de ales al comunității este de a pătrunde în esența și scopul mandatului: “Persoana aleasă se află în serviciul comunității”. Următorul pas va fi axat pe ideea conjugării efortului tuturor aleșilor locali pentru interesul comun al localității. Și, cel de-al treilea pas ar fi: Să învățăm arta guvernării. *Cât privește scopul mandatului, vom insista pe principiul constituțional că orice mandat imperativ este nul., care se regăsește și în legea privind statutul alesului local.*[2] Indiferent de autoritatea publică reprezentativă în care este ales cetățeanul, acesta se află în

serviciul întregii comunități fie la nivel local, fie la nivel național. Nu conjunctura de grup, de partid și nici interesul personal urmează să determine comportamentul titularului de ales local sau de deputat, ci doar interesul comun al localității sau al țării.

Adeptii disciplinei de partid și al solidarității fracționare depășesc limitele interesului comun și promovează mandatul imperativ. În aceste condiții consiliile locale, cum observăm că se întâmplă în realitate, se transformă în terenuri de luptă politică, iar problemele comunității devenind o abstracție virtuală.

O r a conduitei orientate spre promovarea intereselor de partid o constituie conjugarea eforturilor și realizarea activităților în cadrul autorității publice în baza spiritului de echipă. O astfel de abordare nu doar va exclude ostilitățile în adoptarea deciziilor, dar va contribui esențial la calitatea documentelor elaborate.

Referindu-ne la cel de-al treilea reper pentru o guvernare profesionistă privind necesitatea însușirii artei guvernării, vom insista pe o înțelegere extinsă a noțiunii de învățare ca mijloc de formare a competențelor în unul sau mai multe domenii ale mediului ambiant.

Dezvoltând supoziția că o activitate profesionistă presupune competențe ceea ce înseamnă cunoștințe teoretice și empirice într-un anumit domeniu, obținute prin studii organizate la nivel instituțional sau prin autoinstruire, în limite suficiente pentru evaluarea adecvată a problemei și identificarea mijloacelor de soluționare a acesteia, precum și abilități de aplicare a cunoștințelor obținute în atingerea scopului scontat, vom veni cu o nouă întrebare dacă studiile obținute și experiența din domeniul din care vin aleșii locali întrunesc criteriul care satisface necesitățile de competențe profesionale în domeniul administrației publice.

Întrebarea este una retorică deoarece cel mai bun specialist în domeniul educației, sănătății, agriculturii nu va putea ține piept problemelor de asigurare a funcționării serviciilor de salubritate, sisteme ingineresti de asigurare cu apă potabilă și de iluminare stradală.

Conceptul de profesionalizare a serviciului public și a serviciului în administrația locală este prezentat de noi ca un proces de identificare, dezvoltare și susținere a competenței profesionale a persoanei în conformitate cu parametrii unei profesii, poziția prin formare profesională sistematică și

socializare în societatea civilă pentru a asigura prestarea serviciilor de interes (individual, pentru grup și pentru societăți în întregime).

La toate nivelele sistemului ierarhic al administrației publice există un spectru larg de funcții care impun necesitatea unei pregătiri profesionale a specialiștilor în domeniul administrației publice.

Soluționarea problemei formării profesionale pentru domeniul administrației publice și asigurarea unei activități profesionale eficiente de către funcționarii publice este determinată de specialitatea, calificarea, competența și capacitatea adaptării la condițiile de transformare a societății și a progresului tehnico-științific, etc.

În realizarea reformei administrației publice din Republica Moldova, în direcția democratizării și adaptării la standardele europene, o problemă de ordin primordial este asigurarea aparatului administrației publice cu specialiști de înaltă calificare, capabili să activeze în autoritățile publice și să asigure eficiența lor în condițiile transformărilor sociale și de implementare a Acordului de asociere cu UE.

Imediat după proclamarea independenței Republicii Moldova și trecerea la un nou sistem social-politic și economic, la ordinea de zi a venit și problema asigurării reformelor cu funcționari publici competenți, capabili să răspundă la provocările noii paradigme sociale.

Profesionalismul, calificarea și competența constituie criteriile de bază în aprecierea funcționarului public. Aceste categorii, cu toate că sunt foarte asemănătoare, oricum, se deosebesc prin conținut și modul de formare. Prin urmare, vom veni cu unele concretizări, pentru a identifica căile de sporire a acestora și a eficienței activității instituțiilor publice.

Abordarea funcțională a competențelor vine să răspundă la întrebări ce țin de activitatea funcționarului, raportată la sarcinile pe care urmează să le execute în virtutea statutului său în cadrul autorității publice. Competențele funcționarului public se regăsesc în fișa postului, care la rândul său este întocmită în baza regulamentelor subdiviziunilor structurale ale autorității publice.

Complexitatea atribuțiilor funcționale și competențelor delegate funcționarilor publici, vin să acopere necesarul de activități pentru realizarea programelor instituționale determinare de interesul comun la nivel de comunitate sau național pe domenii de responsabilitate a autorităților publice. În acest sens un rol important le revine instrumentelor puse în circuit de

autoritățile publice pentru valorificarea potențialului administrativ, prin sistemul judicios și echilibrat de decizii administrative. Calitatea deciziilor administrative este direct proporțional raportată la gardul de competență profesională a persoanelor implicate în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor. Nu vom insista mult pe rigorile procesului decizional care se regăsesc în mai multe publicații de specialitate, inclusiv și cele subsemnate. Cert este că dimensiunea profesionismului este una care nu poate fi ignorată.

Prin urmare, e logic să formulăm întrebarea, privind modul de formare a specialiștilor în domeniul administrației publice și de dezvoltare profesională a funcționarilor publici. Formarea profesională care vine să cultive competențe profesionale este concepută în cadrul studiilor superioare universitare, gradate în trei nivele: I - studii superioare de licență; II – studii superioare de doctorat; III – studii superioare de doctorat.

Cu toate că am început acest articol cu unele abordări ce țin de calitățile profesionale și abilitățile administrative ale aleșilor locali și rămânem pe poziția că pentru calitatea deciziei administrative lor le revine responsabilitatea în cea mai mare măsură, totuși lucrul de rutina zi de zi este realizat de funcționarii publici.

Pentru calitatea procesului decizional și buna funcționare a administrației publice, ne interesează profesionalismul funcționarilor publici. În acest scop vom apela la documentele de politici în domeniul formării profesionale și, în special, la Cadrul national al calificărilor, în calitate de document de referință bazat pe standarde educaționale europene. Autorii documentului au abordat curricula universitară luând în calcul, atât realizările științifice fundamentale în domeniile de instruire, cât și necesarul de competențe și abilități practice aplicative. În Cadrul de referință al curriculumului universitar, aprobat în 2015 de Consiliul Național pentru Curriculum, autorii vin cu definiția de competențe bazată pe proiectul TUNING în următoarea formulare: „Competențele reprezintă o combinație dinamică de abilități cognitive și metacognitive, demonstrarea cunoștințelor și a înțelegerii, a capacităților interpersonale, intelectuale și practice, precum și a valorilor etice. Competențele sunt dezvoltate în toate cursurile și evaluate la diferite etape ale programului de studii. Unele competențe sunt specifice pentru un anumit domeniu de studii, iar altele sunt generice (comune pentru orice program de studii). De obicei, dezvoltarea competențelor are loc într-un mod integrat și ciclic pe parcursul întregului program.” [3]



Din definiția citată mai sus punem ușor distinge caracterul complex al abordării competenței din perspectiva studiilor universitare. Fără a diminua importanța acestei definiții din perspectiva practică, vom face doar o remarcă prin care vom specifica caracterul relativ al definițiilor și necesitatea introducerii corijărilor de rigoare în activitățile practice. Am realizat această concretizare, deoarece cât de tare nu s-ar strădui autorii curriculei universitare să aducă conținutul programelor de studii mai aproape de problemele practice, oricum acestea vor fi taxate de o întârziere, deoarece viața reală este mai dinamică decât instrumentele de instruire. Cu toate acestea, rămânem fideli sistemului universitar de formare profesională, grație caracterului lui comprehensiv și coerent, flexibilității și posibilității ajustării la cerințele practice.

Cadrul național al calificărilor pentru domeniul de formare *Administrație publică* stabilește că „Scopul domeniului de formare profesională Administrație publică este de a pregăti cadre pentru administrația publică, capabile să susțină procesele transformatoare din societate și să implementeze tehnologiile moderne de administrare. Programul de formare profesională este fundamentat pe baza unui plan de învățământ ce cuprinde discipline din următoarele componente:

- a) fundamentale, care formează competențe de bază la specialitate, ce permit abordarea științifică a domeniului (Teoria politică, Teoria și istoria administrației publice, Drept constituțional și instituții politice, Drept administrativ, ș.a.);
- b) de formare a abilităților și competențelor generale (Limbi străine, Tehnologii informaționale);
- c) de orientare socio-umanistică (Economics, Integrare Europeană, ș.a.), ambele componente fiind menite să formeze competențe de cultură generală, aplicabile atât domeniului, cât și vieții sociale a absolventului;
- d) de orientare spre specialitate (Administrația publică centrală, Administrația publică locală, Drept civil, Dreptul muncii și protecției sociale, Contenciosul administrativ, Drept penal, Managementul resurselor umane, Managementul serviciilor publice, Urbanism și amenajarea teritoriului, Cultura organizațională în sectorul public ș.a.), care au ca obiectiv formarea competențelor specifice domeniului;

- e) de orientare către alt domeniu (Marketingul social, Teorii sociologice, Logistica, Organizarea socială, Achiziții publice, Metode de cercetare a fenomenelor sociale etc.)” [4]

Din prezentarea disciplinelor de studii e lesne de observat că absolvenții programelor de licență și de master în domeniul administrație publică obțin competențe generale și specifice care asigură titularul cu abilități suficiente pentru exercitarea atribuțiilor funcționale.

La elaborarea Cadrului calificărilor pentru Domeniul de formare profesională Administrație publică autorii au ținut cont de necesitatea racordării procesului de formare a specialiștilor pentru domeniul administrației publice cu rigorile de pregătire a funcționarilor publici, care derivă din statutul juridic al funcționarului public și din exigențele față de pregătirea profesională a acestuia.

Asigurarea realizării programelor de formare profesională a funcționarilor publici în domeniul administrației publice, de instruire a aleșilor locali, de dezvoltare profesională persoanelor din aparatul autorităților publice centrale este pusă în sarcina instituțiilor de învățământ superior. Doar abordarea sistemică a pregătirii profesionale poate garanta calitatea instruirii și formării calităților profesionale la absolvenți.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. COD NR. 1381 DIN 21.11.1997, MONITORUL OFICIAL NR. 81 DIN 08.12.1997.
2. LEGEA NR. 768 DIN 02.02.2000, PRIVIND STATUTUL ALESULUI LOCAL, MONITORUL OFICIAL NR. 34 DIN 24.03.2000
3. CADRUL DE REFERINȚĂ AL CURRICULUMULUI UNIVERSITAR, CHIȘINĂU, 2015.
4. CADRUL NATIONAL AL CALIFICĂRILOR. ÎNVĂȚĂMÎNT SUPERIOR. CHIȘINĂU, 2015.

# СИСТЕМАТИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

*Динара МИННИГУЛОВА,  
доктор юридических наук, доцент,  
Казанский филиал Российского  
государственного университета  
правосудия, Россия*

УДК 35.071.3

## **SUMMARY:**

*The article deals with potential directions of systematization of the legislation on the state civil service. The author is criticized an adoption of a separate codified act on the civil service of the Russian Federation at the present stage (the Code of civil service of the Russian Federation ).*

*Key words: state civil service, the Code of the state civil service of the Russian Federation, legislation on the state civil service, systematization, codification of the legislation of the civil service.*

В настоящее время происходит постоянное накопление и существенное обновление нормативного материала, регулирующего гражданскую службу, центральное и определяющее место в котором принадлежит изменению правового статуса гражданских служащих. Являясь видом государственной службы, служба гражданских служащих осуществляется во всех ветвях государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной. В связи с этим существует необходимость систематизации норм, регулирующих правовое положение гражданских служащих, сложные правовые связи, которые возникают на гражданской службе.

Разделяем мнение А. В. Каляшина о том, что в целях создания стройной системы нормативных правовых актов, обеспечивающей необходимую полноту правового регулирования государственно-служебных отношений, устранения их множественности и противоречивости, приведения их в соответствие с потребностями времени, развития и интересов проводимых реформ, на первый план должна выдвигаться задача по систематизации нормативных правовых актов о государственной службе [1, с. 22-26].

Одной из форм систематизации законодательства о государственной службе традиционно рассматривается кодификация соответствующего законодательства.

Необходимость разработки и принятия Кодекса государственной службы Российской Федерации (далее – Кодекс) неоднократно поднималась в исследованиях ведущих ученых [2, с. 20-29], [3]. Идея принятия Кодекса государственной службе высказывалась на высоком государственном уровне. В частности, она была отражена в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1997 г. «Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» [4], 1999 г. «Россия на рубеже эпох» [5] и т. д.

Еще Указом Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию «Порядок во власти — порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» Правительству России совместно с Администрацией Президента Российской Федерации было поручено разработать до 1 ноября 1997 г. концепцию кодекса государственной службы.

По мнению Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявского, «Кодекс может быть только комплексным кодифицированным актом, включающим нормы различных правовых отраслей» [6, с. 20]. Такой Кодекс, по мнению указанных авторов, позволит решить несколько актуальных задач:

- обеспечить систематизацию и кодификацию многочисленных действующих нормативных правовых актов о гражданской службе;
- создать стабильную и непротиворечивую нормативную правовую основу гражданской службы;
- разработать и принять новые нормы о гражданской службе с учетом очередных приоритетов целостности системы, а не ее отдельных элементов;
- отразить последние новые научные достижения и разработки в сфере регулирования гражданской службы.

Систематизация, по мнению Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявского, «... должна идти по трем направлениям: полное, непосредственное и непротиворечивое регулирование госслужбы в многочисленных и разнородных федеральных органах, прежде всего, – в органах власти;

единообразие регулирования вопросов государственной службы, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов; разработка единой системы взаимосвязей гражданской, специальной и муниципальной [7, с. 14] государственной службы» [6, с. 22].

Рассматривая структуру Кодекса, указанные авторы предлагают следующее строение. Кодекс государственной службы может иметь две части – Общую и Особенную. В общую часть войдут положения, относящиеся ко всем субинститутам государственной службы:

- понятие государственной службы;
- ее виды и взаимосвязь с муниципальной службой;
- понятие должности государственной службы;
- понятие государственного служащего;
- его права, обязанности и правоограничения.

Содержание Особенной части составят положения об основных субинститутах государственной службы: поступление; прохождение государственной службы; ее прекращение; гарантии и компенсации; финансирование [7, с. 21].

В целом предложенная структура Кодекса государственной гражданской службы лаконична. Но в данном случае Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский предположительно говорят о создании Кодекса государственной службы, которая в настоящее время дифференцирована на такие виды, как: государственная гражданская служба (федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации), государственная военная служба и государственная служба иных видов [8].

Трудно согласиться с тем, что первоочередной задачей Кодекса должна стать разработка положений государственной службы в органах исполнительной власти. Очевидно, следовало бы принять отдельный Кодекс государственной гражданской службы Российской Федерации (далее - Кодекс гражданской службы), который в равной степени должен урегулировать гражданскую службу во всех ветвях государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной, а не только в органах госуправления, как предлагают Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский, где следовало бы выделить соответствующие разделы (главы), отражающие особенности прохождения гражданской службы в различных видах государственных

органов относительно ветвей власти. Данное мнение поддерживается и Верховным Судом России, в частности, предлагается выделить государственную службу в судебной системе в отдельный вид государственной службы. Указанное нашло свое закрепление в проекте Федерального закона «О государственной судебной службе» № 102341-7 (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 49 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О государственной судебной службе Российской Федерации»») [9].

Не все исследователи государственной службы считают необходимым принятие Кодекса государственной службы, в том числе Кодекса государственной гражданской службы и при этом, чаще всего, не объясняют причин такого подхода. В частности, отрицается принятие Кодекса в одной из концепций развития административного законодательства, предложенной группой ведущих ученых. Они утверждают, что «вряд ли целесообразно и принятие единого законодательного акта (тем более называемого Кодексом о государственных должностях и о государственной гражданской службе, как это, например, сделано в Омской области» [10]. Действительно, в Омской области был принят Закон от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ, утвердивший Кодекс о государственных должностях и о государственной гражданской службе [12], который в 52 статьях регулировал административно-правовой статус гражданских служащих Омской области. Впоследствии он утратил силу. Подобная попытка имела место и в Сахалинской области, где Кодекс государственной гражданской службы был принят еще 23 сентября 1997 г. [12], затем его положения были оспорены Прокурором области [13].

В то же время в содержательной коллективной работе «Концепции развития российского законодательства» (2010 г.) выше указанные авторы непоследовательно утверждают, что концепция развития административного законодательства направлена на достижение нескольких целей. Одной из них является создание «на базе выявленных законодательных и иных актов собственно административно-правового содержания скомпилировать своего рода нормы «самоорганизации» отрасли и *кодифицировать административные нормы в рамках кодексов* (выделено мной – Д. М.) и иных тематических законов» [14, с. 152].

По мнению А. В. Гусева, «право государственной гражданской службы входит в состав отрасли права государственной службы, структура которой состоит из правового института общих основ государственной службы и трех подотраслей, соответствующих видам государственной службы: права военной службы, права правоохранительной службы и права гражданской службы. В перспективе можно ставить вопрос и о формировании права публичной службы, имея в виду интеграционные тенденции в правовом регулировании государственной гражданской и муниципальной службы, а также трудовой деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности» [15, с. 31].

При этом указанным автором предлагается следующая структура права гражданской службы, которая в последствии должна ретранслироваться в соответствующее законодательное воплощение: «Общая часть: правовые основы гражданской службы; правовой статус гражданского служащего. Особенная часть: должности и классные чины гражданской службы, реестры должностей, квалификационные требования к должностям: поступление на гражданскую службу (конкурс, назначение на должность, испытание при поступлении на службу); служебный контракт (понятие, стороны, содержание и форма служебного контракта, срок его действия и порядок заключения, перевод или перемещение на иную должность, изменение существенных условий контракта, основания и последствия его прекращения); прохождение гражданской службы (служебное время и время отдыха, должностной регламент, аттестация, квалификационный экзамен, персональные данные, личные дела и реестры гражданских служащих, стаж гражданской службы); оплата труда (денежное содержание) гражданских служащих; государственные гарантии на гражданской службе; служебная дисциплина на гражданской службе; поощрения, награждения и дисциплинарные взыскания, служебная проверка, отстранение от должности; профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации, стажировка, кадровый резерв гражданских служащих; управление гражданской службой; государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства о гражданской службе; индивидуальные служебные споры» [15, с. 32].

А. В. Гусев приходит к выводу, что в российской правовой системе происходит поэтапное обособление правовых норм, регулирующих гражданскую службу, из системы норм трудового и административного права с их одновременной консолидацией в новую системную общность (подотрасль права), обладающую определенным своеобразием предмета, метода, правовых принципов, имеющую свою систему источников законодательства, – право государственной гражданской службы. По своему генезису право государственной гражданской службы сложилось в результате постепенного выделения из системы российского трудового права определенной совокупности правовых норм, регулирующих особенности правового регулирования труда отдельной категории работников, – гражданских служащих. Право государственной гражданской службы специализируется на регулировании публично (государственно) организованного труда в сфере государственного управления, тяготеет к семье публичных отраслей права, сохраняя связь с «материнскими» отраслями административного и трудового права, что выражается, с одной стороны, в более широком использовании государственно-нормативных способов, преимущественно императивных методов правового регулирования, с другой – в применении общих принципов, основных начал правового регулирования труда, трудовправовых конструкций и норм трудового права. Значение трудового права как универсального регулятора труда при этом не умаляется, но его роль как отрасли-донора проявляется не в поглощении, а в распространении на прилегающую сферу правового регулирования труда – гражданскую службу основных принципов, базовых основ метода, «принципиальных схем» регулирования в предоставлении в пользование отдельных блоков правовых норм [15, с. 30]. В своей основе мы разделяем позицию А. В. Гусева.

Анализ зарубежного законодательства относительно наличия кодексов государственной службы показывает, что в большинстве стран имеются этические кодексы государственных служащих, отражающие деонтологическую сторону государственно-служебных отношений. В то время как «процессорная» кодификация законодательства, регулирующего государственно-служебные отношения отсутствует, лишь в акте парламента Великобритании 2010 г. «О конституционной



реформе и управлении» заложены статутные основы регулирования и управления государственной службой [16, с. 28]. В принятии Кодекса государственной гражданской службы Российской Федерации в настоящее время, по мнению автора статьи, нет насущной необходимости, однако в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует выделить соответствующие разделы (главы), отражающие особенности прохождения гражданской службы в различных видах государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а в законодательстве о государственной гражданской службе закрепить не только нормы о государственной гражданской службе и статусе государственных гражданских служащих, но и нормы об административных процедурах реализации статуса государственных гражданских служащих.

Данный подход к систематизации законодательства о гражданской службе и статусе гражданских служащих позволит решить ряд стратегических задач в условиях проводимой административной реформы, а именно: упорядочить и систематизировать многочисленные принятые и принимаемые подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, а также ведомственные нормативные правовые акты, направленные на регулирование служебных правоотношений); сделать доступным для понимания и правоприменения законодательство о гражданской службе; восполнить пробелы в регулировании административно-правового статуса гражданских служащих, как путем изменения существующих субинститутов гражданской службы, так и посредством введения норм о потенциальных (формирующихся, новых) субинститутах гражданской службы; обеспечить стабильность регулирования государственно-служебных отношений на гражданской службе.

Такая форма систематизации норм активно используется в развитых зарубежных странах. Большой коллектив ученых, мнение которых мы полностью разделяем, обоснованно утверждает, что «это заметно упростит правоприменение, сделает законодательство о гражданской службе более цельным и стройным» [17, с. 19].

## БИБЛИОГРАФИЯ:

1. *Каляшин А. В.* О совершенствовании системы нормативных правовых актов о государственной службе // Административное право и процесс. 2012. № 12. С. 22-26.
2. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. 2-е изд. М.: Дело, 2000. 440 с.
3. *Старостин С. А.* Административная реформа в Российской Федерации: предварительные итоги, проблемы и перспективы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2-х частях. 2013. 620с.
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 г. «Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1997. 07 марта.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999 г. «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1999. 31 марта.
6. *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.* Служебное право : учеб. для юрид. вузов. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. 619с.
7. *Шайхуллин М.С.* Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2016. 304с.
8. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 31 мая.
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 49 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О государственной судебной службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL : [http://www.vsrfr.ru/Show\\_pdf.php?Id=11109](http://www.vsrfr.ru/Show_pdf.php?Id=11109) (дата обращения 28.09.2018 г.)

10. Административная реформа в России / под ред. *С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой*. М. : Контракт–Инфра-М, 2006. 352 с.
11. Кодекс о государственных должностях и о государственной гражданской службе: закон Омской области от 22 дек. 2004 г. № 601-ОЗ [Электронный ресурс] URL : <http://www.omskportal.ru/ru/government/specialists/gossluzhba/npa.html> (дата обращения 28.09.2018 г.)
12. Кодекс государственной гражданской службы : закон Сахалинской области 23 сент. 1997 г. № 42 [Электронный ресурс] URL : <http://www.referent.ru/195/1001>(дата обращения 28.09.2018 г.)
13. Об отмене решения Сахалинского областного суда от 29 мая 2008 г. и признании недействующим п. 3 ст. 12 Кодекса государственной службы Сахалинской области от 23 сент. 1997 г. № 42 в части слова «федерального» [Электронный ресурс] : определение Верховного суда Рос. Федерации от 3 сент. 2008 г. № 64-Г08-12. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы Гарант-Сервис. (дата обращения 28.09.2018 г.)
14. Концепция развития административного законодательства / под ред. *Т. Я. Хабриевой и Ю. А. Тихомирова*. М. : Эксмо, 2010. 632с.
15. *Гусев А. В.* Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург : УрАГС, 2009. 247с.
16. *Бруслик А. Ю.* Парламент Великобритании и его взаимосвязь с исполнительной властью // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 24-38.
17. *Хаманева Н. Ю., Альхименко В. В., Выручаев А. А. и др.* Предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации, а также по разработке проекта концепции его развития // Государство и право. 2011. № 12. С. 16-23.

# FUNCȚIONALITATEA AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

*Natalia SAITARLÎ, doctor în drept, conf. univ. interim.,  
Universitatea de Stat "B. P. Hasdeu" din Cahul*

## SUMMARY

*In the articol present an analysis and conclusions concerning the development of local public administration in the Republic of Moldova within the framework of bilateral agreements between the Republic of Moldova and the European Union.*

*Keywords: local public administration, reform, legislation, unified act*

Republica Moldova, devenind un stat independent, a renunțat definitiv la regimul socialist de guvernare, trecând la un regim democratic, bazat pe relații de piață. Această schimbare nu putea fi realizată decât printr-un șir de reforme în toate domeniile de activitate ale statului: politic, juridic, social, administrativ etc. În acest scop, au fost elaborate Strategii Naționale, legi și alte acte normative menite să asigure implementarea reformelor din administrația publică.

În acest context, au fost elaborate și implementate noi principii ale administrației publice, în general, și ale administrației publice locale, în particular, care reies din prevederile Cartei Europene: Exercițiul autonom al puterii locale, document ratificat de Republica Moldova la 16 iulie 1997 [1, p. 94].

Mai mult ca atât, Republica Moldova a ales calea integrării europene, fapt care a accelerat procesul de democratizare, iar Planul comun de Acțiuni UE-RM din cadrul PEV, din februarie 2005, a contribuit la integrarea economică treptată și la dezvoltarea politică și social-economică a țării noastre [2, p. 59].

Studiul dat se referă la analiza actelor legislative și normative din domeniul administrației publice locale, care au apărut în urma semnării Planului comun de Acțiuni RM-UE din februarie 2005.

**Scopul** studiului ne-a servit adoptarea multor acte legislative și normative în domeniul administrației publice locale, pe baza cărora autoritățile publice locale funcționează și în prezent. Cu toate acestea, o serie de întrebări importante rămân încă nerezolvate.

Astfel, analizând legislația Republicii Moldova, care reglementează administrația publică locală, începând de la momentul declarării independenței până în prezent, putem constata că au avut loc schimbări în acest domeniu, dar nu așa radicale, cum era planificat în Planul de Acțiuni RM-UE în contextul politicii europene de vecinătate (PEV) din 22 februarie 2005 și în alte reglementări emise pe baza planului pentru anii următori.

Cu alte cuvinte, în pofida faptului, că a apărut Planul de Acțiuni RM-UE și pe baza lui un set de legi în 2006 [3, 4, 5], în Legea privind aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare din 2012 [6] au fost indicate probleme, care au existat mai înainte: că de jure, autoritățile APL din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, de facto, aceasta este limitată, parțial din cauza ingerinței APC 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 APL 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.

Atât studiile menționate, cât și reprezentanții asociațiilor reprezentative ale autorităților APL au evidențiat o serie de lacune ce trebuiau să se regăsească de urgență pe agenda executivului și a legislativului Republicii Moldova, cum ar fi:

- 1. Fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial în Republica Moldova.*
- 2. Delimitarea incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri.*
- 3. Capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul primăriilor.*
- 4. Lipsa performanței funcționale a APL cauzată de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane.*

Pe baza acestora, conform Planului de Acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018, Guvernul Republicii Moldova a fost obligat să asigure implementarea următoarelor acțiuni: *ajustarea cadrului legislativ și a celui normativ actual în domeniul*

*structurii administrative, politicii de personal astfel încât să asigure autoritatea deplină a autorităților APL alese asupra executivului lor; examinarea opțiunilor privind elaborarea statutului funcționarului public local, respectiv modificarea cadrului legislativ și a celui normativ; elaborarea unui studiu cu propuneri de modificări legislative care va prezenta alternative, modalități și impactul, luând în considerare experiența internațională, privind îmbunătățirea sistemului de alegeri; perfecționarea sistemului de instruire cu scopul de a asigura creșterea capacității profesionale a resurselor umane, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru aleșii locali etc [6, 6. 1.; 6. 2. 1; 6. 3. 1; 6. 3. 2; 7. 1.1; 7. 1. 2.].*

Altfel, legile din domeniul administrației publice locale, publicate în an. 2006 trebuiau să fie ajustate.

Dar dacă de luat în considerare faptul, că în prezent există deja mai mult de 40 de acte legislative și normative, care determină funcțiile autorităților administrației publice, și fiecare punct menționat mai sus, putem ajunge la următoarele concluzii:

1. nu s-au făcut modificări privind fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial al Republicii Moldova. Nu a fost optimizat nici numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, nici numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi. Până acum există unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi cu un număr de locuitori mai mic de 1500. La fel, avem număr exagerat de unități administrativ-teritoriale de nivelul doi – 32, conduse, respectiv, de 32 consiliile raionale și 32 președinți de raion, fiecare din ei, având aparatul de lucru.

2. cum a existat o diviziune vagă, neclară și incompletă a atribuțiilor între autoritățile publice de diferite niveluri, așa și a rămas. În afară de aceasta, e important de menționa, n-au fost determinate nici reglementări cu privire la procedura de executare a lor, prin urmare, majoritatea din ele rămân numai pe hârtie.

3. cum a fost limitată activitatea autorităților APL în domeniul recrutării resurselor umane competente de către APC, prin stabilirea statelor de personal ale APL, așa și a rămas. Prin urmare, pe de o parte, autoritățile APL, din lipsă de resurse umane competente, nu pot elabora planuri strategice de calitate, iar, pe de altă parte, personalul primăriilor are dificultăți în administrarea resurselor financiare, de patrimoniu etc., astfel încât întreaga gamă de competențe să fie îndeplinită.

4. Statutul funcționarului public local, de asemenea, nu a fost determinat.

Recent în Republica Moldova a fost adoptat Codul administrativ, însă nici el nu conține prevederi cu privire la abordarea problemelor menționate mai sus.

Reieșind din cele analizate, putem ajunge la o concluzie generală, că din cauza lipsei ajustării cadrului legislativ în domeniul administrației publice locale, autoritățile publice locale cum n-au avut, așa și nu au capacitatea de a îndeplini sarcinile și competențele stabilite de legislație, nu dispun de potențial pentru preluarea de noi responsabilități din considerente organizaționale, instituționale, financiare și manageriale.

Pentru rezolvarea problemelor date, considerăm, că este necesară adoptarea singurei legi, de exemplu, cod al administrației publice locale, în care să fie unite toate normele deja existente privind administrația publică locală, strict determinate competențele autorităților administrației publice locale de diferite niveluri, inclusiv procedura de implementare a acestora. La fel, să fie determinat statutul funcționarului public local, inclusiv garanțiile privind creșterea formării profesionale și dezvoltarea carierei.

Cu alte cuvinte, considerăm, că pentru funcționalitatea eficientă a autorităților publice locale din Republica Moldova este necesar un act legislativ unificat, cu norme ajustate, care va reglementa statutul și activitatea acestor autorități.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Sîmboteanu A. Cincisprezece ani de independență: dimensiunile ajustării administrației publice din Republica Moldova la standardele europene. În: Administrația publică în perspectiva integrării europene, Chișinău: S. n., 2007 (Tipogr. „Elena – V.I.” SRL), p. 92-99.
2. Orlov M. Unele reflecții privind reformele în acordul de asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. În: Volumul colectiv al Conferinței Internaționale “Administrația Publică în Europa celor 28. Dimensiune juridică și managerială”. Editura Universitară, București, 2014, p. 59–66.
3. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală. Nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.

4. Legea Republicii Moldova cu privire la descentralizare administrativă. Nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
5. Legea Republicii Moldova privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. Nr. 438-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.02.2007, nr. 21-24.
6. Legea Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018. Nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 143-148.



# PRINCIPIUL REPREZENTATIVITĂȚII – ELEMENTUL SINE QUA NON ÎN FORTIFICAREA DEMOCRAȚIEI

*Tudor DELIU, deputat, Parlamentul  
Republicii Moldova*

*Nadejda PLĂCINTĂ, doctorand,  
Universitatea "Al. I. Cuza", Iași, România*

## SUMMARY

*Representativeness is one of the fundamental principles of democracy, along with the sovereignty of the people, universal suffrage, human rights and freedoms, pluripartidism, separation of powers in the state, etc. In the current democratic system, the principle of representativeness is achieved through parliamentarism, this being the most advanced form of liberal democracies, and the voting system is the legal instrument by which the people delegate their representatives. Therefore, the legislative forum is the ultimate product of people's will. When there are problems concerning the representativeness, the sovereignty of the state itself is in danger, because the people are the only sovereign. In order to consolidate a sustainable democracy, the constitutionality and the exact reflection of people's will in the act of legislating and governing, must be strictly observed. The Republic of Moldova is experiencing a profound crisis in the field of representativeness. The new Electoral Code, through the mixed voting system, jeopardizes the principle of fair and equitable representation, also favors only large parties, encourages political tracing and creates premise for the disproportionality of the results. In this context, decisions and actions are needed, that would strengthen the sovereignty of the state and bring to the forefront the people, the only guarantor and defender of the constitutional order.*

*Ke words: democracy, sovereignty, representativeness, parliamentarism, constitutionality, rule of law, voting system.*

Democrația este un simbol al victoriei civilizațiilor contemporane asupra sistemelor care au asuprit popoare, secole de-a rândul, lezându-le demnitatea umană și înstrăinându-le de elementele dreptății și a propriei afirmări.

De-a lungul evoluției sale, democrația a îmbrăcat diferite veșminte, s-a cizelat, a învățat din propriile greșeli, a stârnit uneori furie și ură, alteori admirație și extaz, cert este că fenomenul democratic rămâne într-o continuă dezvoltare, încercând să se plieze cât mai perfect și să răspundă în mod prompt și echitabil la necesitățile popoarelor care o îmbrățișează.

Acest articol se dorește a fi un elogiu principiului reprezentativității, ca unul dintre elementele supreme de funcționare a democrației.

Vom pleca de la definirea termenului din *Dicționarul explicativ al limbii române*. **Reprezentatív, -ă, reprezentativi, -e, adj. 1.** (Despre un organ sau

un sistem de guvernare) Care reprezintă o colectivitate și acționează în numele ei, fiind constituit prin alegeri. 2. Care (prin însușirile sale) reprezintă, ilustrează epoca, mediul, curentul din care face parte. (Substantivat, f.) Echipă care reprezintă o asociație sportivă, o țară etc. – Din fr. *représentatif*.

*Democrația reprezentativă*, chiar dacă este forma cea mai funcțională, oricum rămâne o formă *limitată* și *indirectă* a democrației. Este *limitată* deoarece participarea populară la guvernare este periodică și de scurtă durată, manifestată prin scrutinul electoral, care se stabilește o dată la câțiva ani. Este *indirectă* prin faptul că poporul nu-și exercită personal puterea, ci îi alege pe cei ce vor guverna în numele lui. Când această formă de guvernare este democratică de facto? Atunci când sarcina de bază a reprezentantului este reflectarea voinței celor pe care îi reprezintă și “el gândește și acționează precum ar face-o cei pe care îi reprezintă, dacă ar fi fost în locul lui. Rolul său nu este numai de a reprezenta interesele votanților, dar și atitudinile și sentimentele lor.”

Teze foarte explicite despre democrația reprezentativă le regăsim la Betham, care pleacă de la conceptul de “interese malefice”, considerate “manifestări instituționale colective ale preferinței de sine; [...] un grup privilegiat este capabil să-și impună interesul său de grup sau instituțional drept interes public.” Pentru Betham, cei care conduc, se detașează de clasa celor care i-a delegat. Prioritățile lor se distorsionează, ei își urmăresc doar interesul propriu, în detrimentul interesului general. Soluția lui Betham, pentru această problemă, este votul, care “constituie o parte esențială a unui program care vizează utilizarea opiniei publice pentru a-i educa, a-i instrui și a-i corecta pe cei care conduc.”

Tot la Betham întâlnim conceptul “cele mai mari fericiri”, adică binele ce se răsfrânge asupra celor mai mulți oameni dintr-o comunitate, exprimat la sfârșitul anilor 1820, în lucrarea sa, *Codul Constituțional*. El pune un foarte mare accent pe opinia publică, ca vocea cea mai importantă. “Pentru a funcționa ca voce a celei mai mari fericiri a celor mai mulți, opinia publică are nevoie de un cadru instituțional, furnizat de un regim de drepturi constituționale și de libertăți, [...] pe care el le numește “mijloace de protecție împotriva proastei guvernări.”

“Dat fiind ceea ce știm despre natura umană și despre abilitățile sale de a exploata oportunitățile instituționale ale cărmuirii, o democrație participativă

cu o structură constituțională adecvată este singura formulă potrivită pentru realizarea celei mai mari fericiri.”

“O nouă provocare dificilă a apărut în legătură cu decizia de a participa la alegeri și de a fi informat în problemele politice – responsabilitatea civică fundamentală.”

De aici și dorința continuă de a îmbunătăți procesul democratic și de a-i conferi formele cele mai corecte și în măsură să vegheze asupra binelui comun al societății. Elementul care definește o democrație funcțională este reprezentativitatea. De aceea, într-o lume care se confruntă sistemic cu puternice crize economice, politice și culturale, ce zdruncină deopotrivă instituțiile statului, cât și societățile împreună cu cetățenii acestora, o dezbatere, sau mai bine zis, o punere în valoare a acestui principiu, înfăptuit prin parlamentarism, este foarte pertinentă. Din punct de vedere istoric, parlamentarismul a apărut în Marea Britanie, în secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, de unde a fost preluat ca model și răspândit pe o arie extrem de extinsă.

Aspirațiile democratice ale popoarelor din estul Europei au schimbat mentalități și au deschis o nouă epocă pe continentul european. Aceste popoare și-au trasat un scop foarte clar: alinierea la un model democratic autentic, funcțional și stabil. În acest context, parlamentarismul occidental este cea mai reușită alegere pentru crearea și consolidarea unei democrații durabile.

Epoca modernă și contemporană este organic corelată cu parlamentarismul. Organizarea politică și democratizarea societății nu pot fi concepute fără existența instituției Parlamentului, ca autoritate reprezentativă și democratică supremă și unică autoritate legiuitoare. Parlamentele reprezintă poporul, care este sursa originară a puterii. Toate puterile în stat, de la națiune descind.

Potrivit lui Marian Enache, în lucrarea sa *Democrația parlamentară*, “conținutul politic și juridic al democrației parlamentare presupune, în esență, dialogul, buna-credință, transparența și competitivitatea între diverse curente ideologice și interese politice existente în societate, care își găsesc proiecția și rezolvarea în planul exercitării funcțiilor Parlamentului prin dezbateri, proceduri, precum și prin aplicarea regulilor normative constituționale și a practicilor democratice.”

Constitutia Republicii Moldova reflecta reprezentativitatea în două articole: Art. 39, alin.(1) *“Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor”* și Art. 60, alin. (1) *“Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.”*

Pe lângă principiul reprezentativității, elementul suveranității naționale este la fel indisolubil legat de democrație. Prerogativele democratice cele mai importante sunt punerea în valoare a poporului ca unic suveran și valorificarea rolului cetățenilor în păstrarea constituționalității statului. O importantă referire la acest subiect ne servește Art. 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, la 10 de septembrie 1948, care statuează că *“Voința poporului trebuie să constituie baza puterii de stat.”*

De asemenea, Legea Supremă a Republicii Moldova, Constituția, adoptată la 29.07.1994, prevede în Art. 2, alin. (1) că *“Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”* și în alin. (2) că *“Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”*

Într-o țară cu adevărat democratică, poporul este și trebuie să rămână unicul suveran. El nu poate fi suveran doar în aparență, acest drept îi este consfințit de Constituție, în Art. 38, alin. (1) *“Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.”*

De ce este extrem de important principiul reprezentativității, ca element esențial în funcționarea unui stat de drept și păstrarea suveranității? Deoarece există fenomene periculoase ce pot deturna vectorul democratic. Astăzi, asistăm la o ascensiune a democrațiilor iliberale în unele țări est europene. Democrațiile iliberale sunt un fenomen politic periculos, pentru ca sunt asociate cu un autoritarism excesiv și împing societățile către extremism. Democrația iliberală presupune restrângerea unor libertăți democratice. Guvernul, mai mult sau mai puțin liber ales, ia o serie de măsuri

netransparente. Acest gen de democrație nu este nici democrație și nici non-democrație. Statele nu sunt nici libere și nici lipsite de libertate. În democrația iliberală regimurile devin tot mai centralizate, are loc o eroziune a libertăților. Adus la interpretarea sa extremă, principiul autorității în slujba poporului este deturnat către autoritarism, el fiind nu pentru popor, ci pentru partidele politice aflate la putere. Tendința unor state din estul Europei de a aluneca către democrația iliberală este foarte evidentă.

De aceea, este necesară fortificarea și responsabilizarea poporului pentru a fi gardianul unei democrații libere și adevărate.

În astfel de situații sau poate și mai grave, pentru a-i da vitalitate poporului, unic responsabil de păstrarea funcționalității corecte a statului, trebuie să fie create condiții care i-ar încadra juridic acțiunile. Voința poporului nu poate rămâne doar o noțiune abstractă, poporul nu poate fi marginalizat, persecutat și intimidat prin legi iresponsabile și forțe care îi sunt ostile și care contribuie vădit la distabilizarea ordinii constituționale. Într-o țară cu adevărat democratică, poporul este și trebuie să rămână unicul suveran. Cum își manifestă poporul această suveranitate? Prin vot. De aceea, orice reformă a sistemului electoral poate fi un instrument prețios pentru realizarea progresului democratic. De obicei, sistemele electorale bine elaborate contribuie semnificativ la creșterea reprezentativității, fac din alegeri un instrument important pentru participarea și implicarea directă a cetățenilor și stimulează dezvoltarea unor sisteme sănătoase de partide, care oferă bază pentru formarea unor guverne eficiente și opoziții viabile.

La nivelul reprezentativității avem o lacună gravă în noul Cod Electoral al Republicii Moldova. Dacă în alegerile prezidențiale și locale este specificat pragul de participare, pentru ca alegerile să fie valide, atunci pentru alegerile parlamentare el este omis în totalitate, și anume: alegerile prezidențiale, Art. 125. alin. (1) *“Alegerile sînt considerate nevalabile dacă la primul tur de scrutin au participat mai puțin de 1/3 din numărul alegătorilor înscriși în listele electorale. Hotărîrea cu privire la declararea alegerilor nevalabile se adoptă de către Comisia Electorală Centrală în baza actelor prezentate de consiliile electorale de circumscripție”*; pentru alegerile locale, Art. 147. *Alegerile sînt considerate nevalabile în anumite circumscripții dacă la ele au participat mai puțin de 1/4 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale. Hotărîrea cu privire la declararea alegerilor nevalabile se adoptă*

*de către Comisia Electorală Centrală în baza actelor prezentate de consiliile electorale de circumscripție.”*

Omisiunea pragului de participare în alegerile parlamentare, pentru a considera alegerile valide, este o încălcare crasă a principiului reprezentativității. În acest caz, forul legislativ suprem nu mai este în măsură să exprime voința majorității poporului, nu mai este reprezentantul său “real.” Parlamentul nu poate exercita puterea poporului fiind ales de un grup minoritar și nici nu este în măsură să exercite cele mai importante drepturi ale acestuia. Ca să reprezinte pe deplin poporul, Parlamentul are nevoie de o legitimitate din partea unei majorități a populației. Or altfel, acest lucru este incompatibil cu logica parlamentarismului.

O altă problema în votul mixt, este avantajarea partidelor mari și a blocurilor, prin stabilirea pragului minim de reprezentare: *a) pentru un partid, o organizație social-politică – 6 la sută; b) pentru un bloc electoral – 8 la sută.*

De asemenea, lipsa turului II în alegerile parlamentare, ridică mari semne de întrebare. Un deputat de pe circumscripție va putea accede în Parlament cu 25-30% din voturi. Ce legitimitate poate avea în contextul în care sub nici o formă nu va reprezenta interesele majoritare? Votul acestui deputat va aceeași pondere ca votul oricărui alt deputat, pe întreg teritoriul țării. Ne poate acest deputat reprezenta în Parlament? Pentru a evita astfel de neconcordanțe, ar trebui să existe și turul II. Prin organizarea turului II, se concentrează voința electoratului, alegătorii fiind constrânși să se coalizeze în jurul unuia dintre cei doi candidați rămași în cursă. Astfel se asigură, chiar și artificial, un grad mai mare de reprezentativitate al celui ales.

La fel, este încălcat dreptul cetățenesc de a putea candida pe circumscripția națională, pentru că în noul Cod Electoral ea nu este specificată, nu există și aceasta este o lezare fățișă a dreptului de a candida și de a fi ales.

Toate aceste elemente trezesc îngrijorări, atât în plan intern, cât și în plan extern, cu referire la Uniunea Europeană. Votul este unul dintre elementele cheie într-o democrație, orice deraiere semnificativă în acest aspect, poate deturna vectorul democratic, poate arunca o țară în haos și a crea premise periculoase pentru aducerea ei în pragul autoritarismului. Republica Moldova fiind o democrație tânără, cum am mai menționat, îi este necesară alinierea la

practica democrațiilor occidentale funcționale, nu sfidarea cu vehemență a propunerilor partenerilor externi ce vin a îmbunătăți climatul democratic.

Ca să ne facem o idee mai vastă despre aceste elemente, am dori să trecem în revistă cele mai importante sisteme de vot la nivel internațional.

### *1. Sistemele majoritare*

În Europa, există doar patru țări în care pentru alegeri sunt utilizate sistemele majoritare: Azerbaidjan, Belarus, Regatul Unit și Franța. “Acest tip de scrutin reprezintă modul de alegere direct al unor candidați individuali. Votul uninominal este un sistem de vot majoritar, se bazează pe o procedură majoritară. Sistemul de vot uninominal nu garantează însă că votul popular este bine reprezentat în rezultat.”

### *2. Sistemele electorale cu reprezentare proporțională*

“Aplicat până acum în Republica Moldova, sunt caracteristice Europei de Vest și Europei Centrale și de Est. Alegătorii votează una din listele propuse de partide, iar locurile se atribuie în funcție de procente obținute.”

### *3. Sistemele mixte*

Practicat în Germania și Ungaria, Georgia, Lituania, Rusia, Ucraina și din 2019 Republica Moldova.

Este important de făcut referire la experiența altor state în legătură cu sistemul de vot mixt. Vom lua ca exemplu Ucraina și România. În alegerile din 2014 din Ucraina, au fost înregistrate mai multe probleme: nu au putut vota alegătorii din Crimeea, dar și din regiunile Donețk și Lugansk. Astfel, 25 de mandate de deputat au rămas neocupate. La fel, specialiștii afirmă că votul mixt a favorizat corupția, deoarece e mult mai facil pentru partidele politice să corupă alegătorii, decât să cumpere deputați. În 2007, în România fost implementată Reforma electorală. Sistemul uninominal care ar fi trebuit să reformeze clasa politică, a adus în Parlament personaje dubioase, fără un sistem de valori, care vânau doar interesul personal și avantajele fotoliului de deputat. În urma rezultatelor nefavorabile, s-a renunțat la acest sistem de vot.

## **Concluzii**

Votul rămâne principalul instrument în realizarea principiului reprezentativității în democrație. Toate modificările care se operează în acest aspect, trebuie să ducă la îmbunătățirea climatului democratic și la fortificarea suveranității poporului. Orice derapaj sau abatere duce inevitabil

la consecințe nefaste ce ar putea leza constituționalitatea unui stat și voința majorității.

În publicația sa „*Handbook on Electoral Systems Design*”, International IDEA sugerează zece criterii pentru proiectarea sistemelor electorale. Ele pot oferi un instrument util și valoros pentru dezbaterile pe tema reformei sistemului electoral.

Aceste criterii sunt următoarele:

1. *“Asigurarea reprezentativității: Gradul în care sistemul electoral asigură sau maximizează reprezentarea poate avea trei forme principale. În primul rând, reprezentarea geografică presupune reprezentarea regiunilor, orașelor mici și orașelor mari. În al doilea rând, reprezentarea echitabilă (sau matematică) a concurenților electorali, reflectată la urnele de vot, presupune asigurarea faptului că un partid care acumulează 20% din voturi obține aproximativ 20% din mandate disponibile). În al treilea rând, reprezentarea descriptivă se referă la importanța asigurării faptului că legislativul reflectă, într-o oarecare măsură, structura populației în ansamblu, sub aspectul sexelor, vârstei, bunăstării economice, religiei, etniei, limbii etc. [...]*
2. *Asigurarea accesibilității și relevanței alegerilor;*
3. *Asigurarea stimulentei pentru conciliere;*
4. *Facilitarea guvernelor stabile și eficiente;*
5. *Asigurarea răspunderii guvernelor;*
6. *Asigurarea răspunderii reprezentanților individuali;*
7. *Încurajarea partidelor politice;*
8. *Promovarea opoziției și a supravegherii legislative;*
9. *Asigurarea durabilității procesului electoral;*
10. *Respectarea standardelor/obligațiilor internaționale.”*

Republica Moldova trebuie să țină cont de experiența altor state referitor la sistemul de vot și mai ales de recomandările ce vin de la instituțiile internaționale de resort, iar atunci când se dorește operarea unor schimbări majore în sistemul de vot, societatea civilă trebuie atent consultată, deoarece consecințele pot afecta întreaga populație. Din păcate, în Republica Moldova există carențe majore la acest subiect. Nu ne rămâne decât să observăm și să monitorizăm atent procesul electoral și să venim cu îmbunătățiri consistente, pentru a ne bucura de domnia legii în țara noastră și de funcționarea de facto a unui stat de drept.



Și nu în ultimul rând, să luptăm pentru întărirea încrederii poporului în propriile forțe, solidificarea atribuțiilor de unic suveran și în același timp responsabilizarea sa, deoarece doar poporul este unicul garant și apărător al ordinii constituționale, în drept să vegheze și să apere integritatea și buna funcționare a statului, cât și prosperitatea întregii națiuni.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Constituția Republicii Moldova, Moldpress, Chișinău, 2007;
2. Codul Electoral al Republicii Moldova, Comisia Electorală Centrală, Tipografia Centrală, Chișinău, 2018;
3. Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.50, 2007);
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului.
5. Boucher David, Kelly Paul, *Mari gânditori politici de la Socrate până astăzi*, Editura ALL, București, 2008;
6. Enache Marian, *Democrația parlamentară*, Universul Juridic, București, 2012;
7. Goodin E. Robert, Klingemann Hans-Dieter (coordonatori), *Manual de Știință Politică*, Polirom, Iași, 2005;
8. International IDEA, *Handbook on Electoral Systems Design*, IDEA, Stockholm, 2005.
9. <http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/legea/declaratia-universala-a-drepturilor-omului.php###>
10. [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)
11. <https://dexonline.ro/definitie/reprezentativ>
12. [https://observatorul.md/social/2018/10/15/52584\\_sistemul-electoral-mixt-si-votul-uninominal-opinii-despre-experienta-scurta-a-romaniei](https://observatorul.md/social/2018/10/15/52584_sistemul-electoral-mixt-si-votul-uninominal-opinii-despre-experienta-scurta-a-romaniei)

# OPTIMIZAREA ORGANIZĂRII ADMINISTRATIV- TERITORIALE A REPUBLICII MOLDOVA

*Radu BUZATU, dr. lect univ.  
Universitatea de Stat din Moldova  
Mihai ROȘCOVAN, dr. conf.univ.  
Business Consulting Institute  
Andrei RUSU, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*In the paper the optimization of territorial-administrative structure of the Republic of Moldova is analysed based on the mathematical model which can serve as an objective and flexible tool for evaluating of the administrative-territorial consolidation scenarios.*

*Keywords: territorial-administrative organization, mathematical model, local public administration*

Administrația publică eficientă la nivel local și național este o condiție importantă pentru dezvoltare durabilă a Republicii Moldova. Aceasta este evidențiat în documentele de politici, cum ar fi Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020", Strategia Națională pentru Descentralizare și Planul de acțiuni până în 2019, precum și, practic în toate programele de guvernare din 2009 până în prezent.

Totodată Republicii Moldova are o structură administrativ-teritorială extrem de fragmentată: 898 autorități publice locale (APL) de nivelul întâi (orașe și sate) și 35 raioane, municipii și UTA Găgăuzia (APL de nivel doi) pentru o populație totală de 2,9 milioane (conform recensământului din 2014). Numărul mediu de locuitori într-o unitate administrativ-teritorială (UAT), excluzând Municipiului Chișinău, este de 2800, în condițiile în care experiența UE arată că dimensiunea optimă a unei UAT pentru a asigura furnizarea serviciilor de calitate precum și pentru a facilita dezvoltarea economiei locale este de circa 30,000 locuitori [1]. Aproape 90% din UAT au mai puțin de 5000 de locuitori, iar mai mult de o treime din UAT au mai puțin de 1500 locuitori, ceea ce este sub minimum prevăzut de Legea privind organizarea administrativ-teritorială [2]. Legea privind descentralizarea administrativă spune că o autoritate publică locală este considerată viabilă dacă cheltuielile administrative nu depășesc 30% din totalul veniturilor locale [3]. Conform [4], doar 1% din autoritățile locale din Moldova îndeplinesc

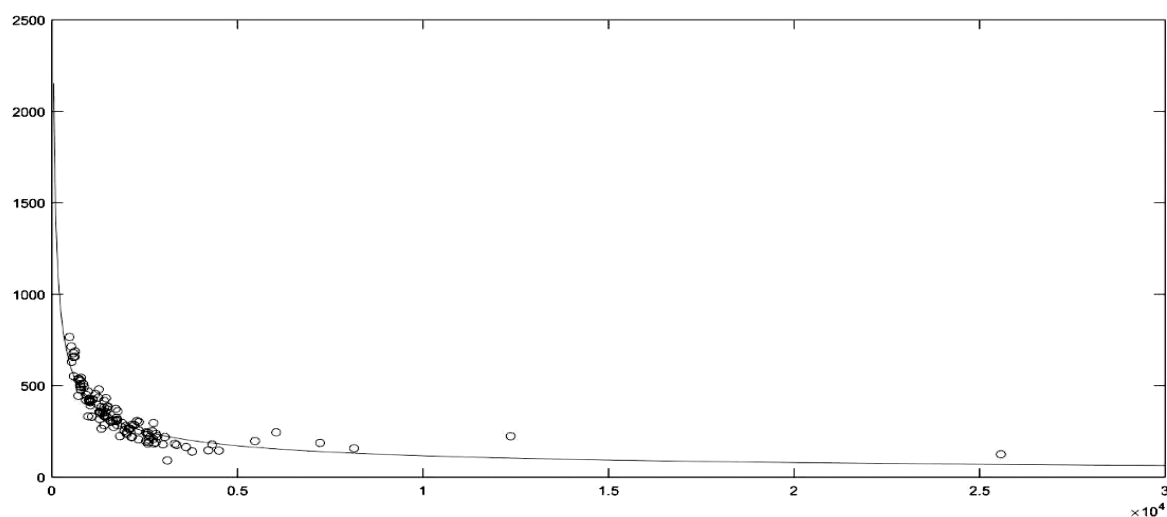
acest criteriu. Mai mult decât atât, numai 9% din autoritățile locale își pot acoperi cheltuielile administrative din veniturile proprii, în timp ce aceste cheltuielile constituie, în medie, de la 15% la 40% din totalul bugetelor locale. Pe de altă parte, cea mai importantă categorie de servicii locale - serviciile comunale, nu depășesc 6-8% din cheltuielile totale ale autorităților locale.

Fragmentarea excesivă generează un șir de probleme cu care se confruntă APL. Un număr mic de populație în cadrul UAT limitează resursele financiare și capacitatea administrativă a APL de a-și îndeplini responsabilitățile atribuite. Prin urmare, majoritatea absolută a comunelor nu este capabilă să ofere servicii publice de calitate și se limitează doar la funcții reprezentative. Aceasta reduce în special potențialul de dezvoltare al zonelor rurale ce cuprind mai mult de 65% din populația totală a țării.

Consolidarea administrativ-teritorială prevede sporirea gradului de independența financiară a APL prin sporirea veniturilor locale și creșterea eficientizării cheltuielilor prin utilizarea economiilor administrative obținute în procesul amalgamării pentru îmbunătățirea calitativă și cantitativă a serviciilor publice locale furnizate de APL.

În Republica Moldova s-au făcut mai multe încercări de a reforma APL în general și de a eficientiza structura administrativă în particular. Cea mai importantă reformă a fost realizată în 1999, când s-a trecut la sistemul cu județe. Însă, după puțin timp, în 2003 s-a revenit la sistemul raional de organizare administrativ-teritorială. Astfel reforma administrativ-teritorială este unul din subiectele principale ale discuțiilor politice din Moldova. În ultimii opt ani au fost realizate mai multe studii privind îmbunătățirea structurii administrativ-teritoriale. Printre care putem menționa: studiul realizat de Expert-Grup în 2010 [5] și propunerea de politică publică elaborată în 2015 cu suportul financiar al Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) [4]. Aceste studii conțin câteva opțiuni de amalgamare administrativ-teritorială, dar nu au la bază un instrument obiectiv și flexibil pentru obținerea scenariilor administrativ-teritoriale optime. În publicația [6] se propune un modelului matematic, care oferă posibilitatea generării și evaluării scenariilor de organizare administrativ-teritorială, pentru luarea unor decizii publice. Acest articol analizează rezultatele optimizării pe baza localităților din patru raioane: Telenești, Șoldănești, Orhei și Rezina.

Problema optimizării structurii administrativ-teritoriale poate fi formulată ca identificarea unei împărțiri administrativ-teritoriale a localităților în regiuni bine conectate, astfel încât serviciile publice oferite de APL să fie accesibile și calitative. Criteriile de accesibilitate și calitatea serviciilor pot fi reprezentate în diferite moduri. În cele mai multe cazuri acestea sunt funcții de numărul populației și distanța (costurile) până la centru de prestare a serviciilor. De asemenea, un alt criteriu important constituie optimizarea cheltuielilor administrative și realocarea resurselor eliberate pentru furnizarea de servicii. Cheltuielile administrative pe cap de locuitor se afla într-o relație invers proporțională cu numărul de populație (a se vedea figura 1).



**Figura 1.** Relația dintre cheltuielile administrative pe cap de locuitor (axa verticală) și numărul populației (axa orizontală) conform datelor din anul 2015 pentru raioanele Telenești, Șoldănești, Orhei și Rezina.

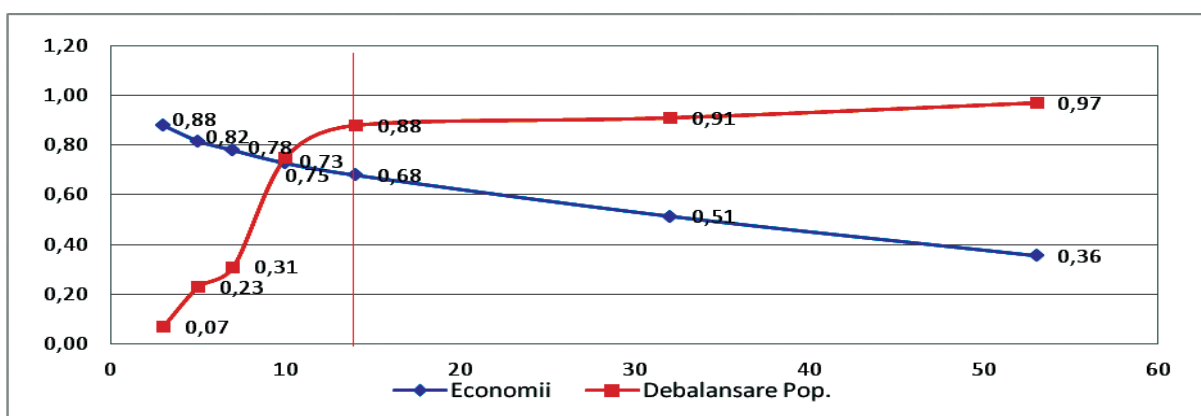
Astfel, evaluarea scenariilor de organizare administrativ-teritorială poate fi realizată prin analiza a doi indicatori:

$$Economii = \frac{\text{Cheltuielile administrative actuale} - \text{Cheltuielile administrative noi}}{\text{Cheltuielile actuale}}$$

și

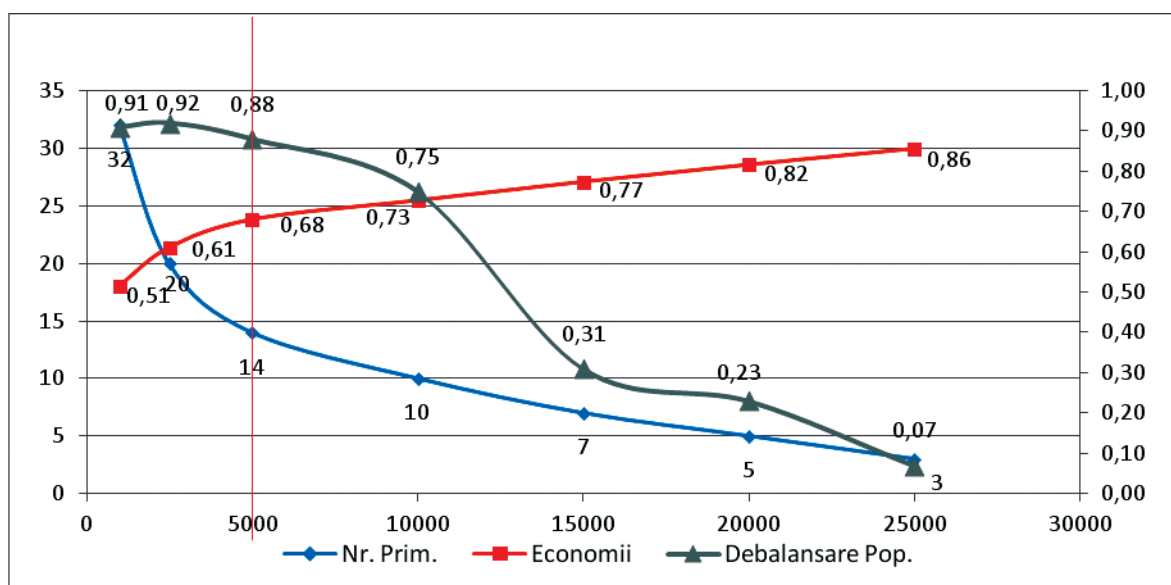
$$\text{Debalansarea} = \frac{\text{Populația maximă dintre UAT} - \text{Populația minimă dintre UAT}}{\text{Populația maximă dintre UAT}}$$

Rezultatele simulării scenariilor de organizare arată că pentru un număr mai mare de 14 UAT pentru toată regiunea analizată, cheltuielile administrative cresc vertiginos, iar disproporțiile populației aproape se dublează.



**Figura 2.** Economii, și debalansarea populației în dependența de numărul optim a UAT.

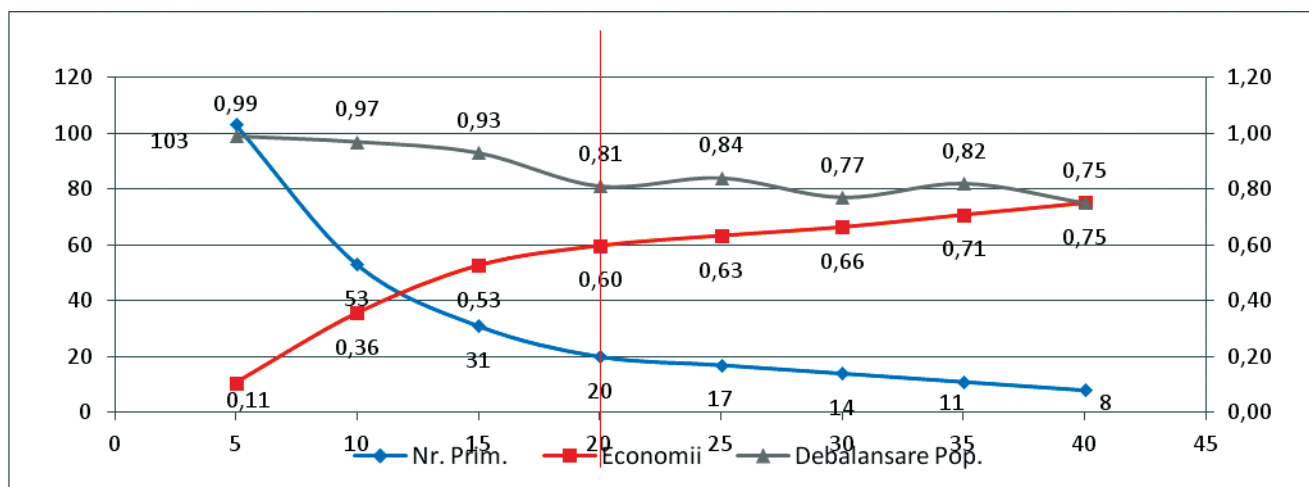
Din figura 3 se observă că viteza de creștere a economiilor în funcție de populația minimă a UAT se micșorează, până la momentul când  $P \approx 5000$ . Pentru  $P > 5000$  funcția dată are o tendință pronunțată spre liniarizare cu panta lentă, ceea ce înseamnă că creșterea economiilor în cazul de față nu este atât de semnificativă. Prin urmare, este motivată utilizarea parametrului  $P \leq 5000$ . De menționat că în acest caz numărul de unități administrative este  $N \geq 14$ .



**Figura 3.** Economii, numărul de UAT și debalansarea populației în dependența de populația minimă a UAT.

După cum se poate observa din figura 4, viteza de creștere a funcției economiilor în dependența de distanța maximă se micșorează, până când,  $D$  atinge valoarea 20 km, după care funcția în cauză practic se liniarizează, iar panta ei devine lentă, ceea ce înseamnă că este justificată utilizarea

parametrului  $D \leq 20$ . Se observă că pentru valoarea  $D \leq 20$  are loc inegalitatea  $N \geq 20$ . În plus, din figura 2 și 3 se vede că debalansarea populației este cu atât mai puțin pronunțată cu cât distanța maximă dintre primăria și localitățile UAT, și populația minimă în UAT sunt mai mari.



**Figura 4.** Economii, numărul de UAT și debalansarea populației în dependența de distanța maximă dintre primăria și localitățile UAT.

Un exemplu de organizare eficientă administrativ-teritorială a celor patru raioane, obținută cu ajutorul modelului matematic propus, se prezintă în figura 4. Astfel pentru parametrii  $D = 20$  și  $P = 2500$  s-au format 20 de APL sau de aproape 6 ori mai puțin decât în situația actuală (numărul total de localități din aceste raioane este 203 iar numărul de APL - 117), dar și economiile administrative constituie 61% (cheltuielile administrative pentru UAT obținute au fost determinate sintetic prin extrapolarea relației din figura 1). Ceea ce înseamnă că suma considerabilă de bani economisiți din reducerea cheltuielilor administrative poate fi realocată pentru îmbunătățirea serviciilor furnizate de APL.



**Figura 4.** Organizarea administrativ-teritorială a raioanelor Telenești, Șoldănești, Orhei și Rezina, obținută cu ajutorul modelului matematic propus (prezentarea grafică realizată de Igor Roșca).

Ca și concluzii putem menționa că testarea modelului pentru patru raioane (Telenești, Șoldănești, Orhei și Rezina) arată acest model poate fi un instrument flexibil și eficient care în timp real permite generarea scenariilor optime de consolidare administrativ-teritorială. Fără îndoială, acest instrument poate fi ușor adaptat la condițiile întregii Republici Moldova prin adăugarea restricțiilor noi (ce țin, de exemplu, de: capacitatea fiscală, diferențierile etnice, etc.) și modificarea funcției obiectiv (maximizarea capacității economice, maximizarea conectivității UAT, etc.)

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. SWIANIEWICZ, P. *Territorial consolidation reforms in europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, 2010.
2. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr.764 din 27.12.2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr.16, art.53.
3. Legea privind descentralizarea administrativă, nr.435 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr.29-31, art.91.
4. IONESCU, A., DREZGIC, S., RUSU, I. *Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova*. UNDP, 2015 (Actualizat în 2017).
5. OSOIAN, I., SÎRODOEV, I., VEVERIȚĂ, E., PROHNIȚCHI, V. *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială*, Expert-Grup, 2010.
6. BUZATU, R., RABEL, C., ROȘCOVAN, M. *Un Model matematic pentru optimizarea organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova*. *Studia universitatis Moldaviae*, 2018, nr.2(112), p.164-170.



# RAȚIONAMENTE PRIVIND OPORTUNITATEA REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Alexandru ȘAVGA, doctorand  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The research purpose of this article is to demonstrate the need to implement a new administrative-territorial reform in Moldova because the current organization does not correspond the socio-economic development of contemporary society.*

Astăzi teritoriul Republicii Moldova este profund fragmentat, fapt ce vine în contradicție directă cu suprafața totală a țării noastre. Către 1 ianuarie 2015 R.M. avea 5 municipii, 61 orașe, 41 localități din componența orașelor (municipiilor), 916 sate-reședințe, 659 localități din componența comunelor. În total 1682 de localități [1]. Aceste cifre sunt destul de mari pentru o suprafață de 33.843 km<sup>2</sup> și un PIB de 121 851 mil lei (pentru anul 2015) [4].

Majoritatea colectivităților teritoriale locale sus menționate se află în imposibilitatea de a se întreține financiar prin taxele și impozitele locale colectate. Ca urmare, administrația locală nu e capabilă să asigure oferirea de servicii publice necesare, iar populația rămîne în continuare satisfăcută partial sau chiar deloc. Potrivit ”Strategiei Europene a Republicii Moldova”, publicată în anul 2005, sistemul administrației publice din R.M. ar avea următoarele deficiențe:

- 1) insuficiența mijloacelor financiare pentru acoperirea responsabilităților date autorităților locale, ceea ce poate fi considerat ca ”limitarea” autonomiei financiare;
- 2) lipsa unei delimitări clare a competențelor dintre stat și autoritățile publice locale, precum și dintre diferite nivele ale administrației publice locale;
- 3) ingerința autorităților publice centrale în domeniile ce țin de competența administrației publice locale;
- 4) starea incipientă a dialogului instituțional dintre stat și autoritățile publice locale, precum și dintre diferite asociații ale autorităților administrației [5, p. 60].

Cu toate că *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr.764-XV din 27.12.2001 (art.17, pct.2) prevede că

„unitatea administrativ- teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”, aproximativ 27 la sută dintre acestea nu corespund normei legale, având o populație mai mică [3], iar 86 la sută din localitățile Moldovei au mai puțin de 5 mii de locuitori, inclusiv și 9 orașe. Fragmentarea teritorială persistă și la nivelul intermediar. Raionul Basarabeasca cu 28847 de locuitori este de 4,35 ori mic decât raionul Orhei, cel mai mare ca număr de populație.

După numărul colectivităților locale – șase la număr, același raion este mai mic de 6, 2 ori decât raionul Florești cu 37 colectivități locale, iar după suprafață sa – 290 km<sup>2</sup> este mai mic de 5, 2 ori decât raionul Cahul, cel mai mare raion ca suprafață și care are 1545 km<sup>2</sup> [2, p. 48].

După cum se observă în Tabelul 12, 237 din 902 primării (adică aproximativ 27% din total) intră în categoria „cazurilor excepționale”, majoritatea cărora sunt rezultatul rezistenței politice la consolidarea teritorială. Din perspectiva comparativă, aceste excepții există în multe țări, fiind determinate de circumstanțe specifice (de ex., factorii etnici, tradițiile istorice și culturale, amplasarea geografică (distanță mare până la alte localități, insule) etc.), însă, teoretic, ele ar trebui să se limiteze la un anumit număr acceptabil, astfel încât deviația să nu implice un procent mare al cheltuielilor sectorului public. O parte considerabilă a „cazurilor excepționale” din Moldova sunt foarte apropiate sau chiar adiacente din punct de vedere geografic și ar putea fi comasate chiar în prezent fără vreo modificare în lege. Problema fragmentării excesive a teritoriului Republicii Moldova a fost analizată și în „Strategia națională de descentralizare”, adoptată la 5 aprilie 2012 și care constata că „fragmentarea administrativ-teritorială condiționează în mod fundamental descentralizarea funcțională, fiind în fapt un obstacol în calea reformei. Menținerea unei structuri puternic fragmentate, în condițiile lipsei unei baze fiscale, va face imposibilă atribuirea unor funcții semnificative autorităților APL de nivelul întâi și consolidarea autonomiei locale” [2, p. 48].

Din aceste constatări ar fi fost firesc să se ajungă la concluzia că o descentralizare, în înțelesul deplin al noțiunii, nu poate fi realizată fără reforma organizării teritorial-administrative existente. Dar în „Obiectivul specific pentru *capacitatea administrativă*” se vorbește doar de „examinarea

oportunităților de raționalizare a structurilor administrativ-teritoriale”. În scopul anihilării efectelor „fragmentării administrative excesive care generează lipsa de eficiență” se „propune realizarea unor activități ce vor conduce la explorarea unor soluții bazate pe două modele de acțiune: a) modelul normativ – amalgamarea unităților administrativ-teritoriale sau consolidarea administrativă, astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestor servicii; b) modelul cooperant – dezvoltarea instrumentelor specifice cooperării intermunicipale și de stimulare a acestora (în special financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, sporind accesul la serviciile publice prestate și calitatea acestora” [2, p. 48].

Autorii *Strategiei de descentralizare a Republicii Moldova* au elucidat un șir de curențe caracteristice administrației publice locale, printre care enumerăm următoarele: a) capacitatea redusă a autorităților publice locale din mediul rural (care reprezintă 94% din numărul total) de a furniza servicii publice, rolul lor reducându-se la unul de reprezentare, și nu de asigurare a unor servicii comunale propriu-zise; b) capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul autorităților publice locale de nivelul I; c) lipsa performanței funcționale a autorităților publice locale cauzată de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane; d) participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și la cel decizional; e) gradul scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali [2, p. 48].

**Dependența financiară a autorităților publice locale.** Dimensiunea finanțelor publice locale în Republica Moldova poate fi analizată cu ajutorul fig. 2. Astfel, ponderea veniturilor bugetelor locale în PIB demonstrează o evoluție relativ stabilă în perioada 2009-2014, deși nivelul acestui indicator înregistrat în 2011-2014 este sub cel înregistrat în 2009-2010. Aceiași evoluție cunoaște și indicatorul ponderea veniturilor BUAT în BPN. Ponderea veniturilor bugetelor locale fără transferuri în BPN după o creștere în perioada 2012-2013 s-a redus considerabil în 2014, ajungând la 9.4%, motivul fiind creșterea rolului transferurilor în finanțarea publică locală în urma implementării reformei sistemului de relații inter-bugetare începând cu 2014.

În structura veniturilor locale, ponderea decisivă este deținută de transferuri. Mai mult ca atât, ca urmare a reformării sistemului de transferuri de la BS la BUAT, rolul acestora în 2014 a crescut considerabil față de anii precedenți. În consecință, rolul veniturilor fiscale în finanțarea publică locală s-a redus considerabil, cu cca. 40% în 2014 comparativ cu 2013. Ca o tendință negativă poate fi apreciată descreșterea permanentă a locului impozitelor pe proprietate în totalul veniturilor publice locale, în 2014 comparativ cu 2009 ponderea impozitelor pe proprietate s-a redus cu 1 p. p. Deși evoluția veniturilor bugetelor locale pe locuitor este în continuă creștere, mărimea acestora este critic insuficientă pentru asigurarea dezvoltării durabile a colectivităților locale.

Fragmentarea teritorială excesivă are și alte consecințe asupra structurii organizaționale și a funcționării eficiente a autorităților administrației publice locale. Baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul unei entități administrative locale sunt insuficiente pentru a menține un aparat administrativ care să poată asigura servicii publice, mai ales că cheltuielile alocate la salarizarea personalului constituie cel mai important articol din cheltuielile bugetelor locale. În trei cele mai mici raioane ale Moldovei (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în trei cele mai mari raioane (Hâncești, Cahul, Orhei) [2, p. 49].

Dacă e să facem o analiză reală, frecvența interacționării cetățeanului cu autoritatea publică locală este una redusă – o dată sau de două ori pe an. Nu este logic de a întreține din bugetul public aparatul administrativ, cu atât mai mult că acesta nu prea are mari posibilități de a face ceva pentru cele o mie sau două mii de locuitori ale localității lor. Sumele economisite din cheltuielile legate de întreținerea aparatului administrativ ar fi mult mai necesare în domenii ca educație, medicină sau infrastructură.

Referitor la dependența financiară a autorităților locale menționez că problema nu constă neapărat în majorarea sumelor de bani puse la dispoziția lor. Soluția ar consta în crearea unui mecanism de gestionare eficientă a banilor. Banii, fără potențial uman și tehnic pentru asimilarea lor, nu vor produce efectele scontate. Competențele în materie de gestionare a banilor publici se reduc la responsabilitatea de a finanța instituțiile bugetare după tipul lor (școli, grădinițe, instituții medicale, dar nu după tipul funcției sociale

(învățământ, asistență medicală). Formarea bugetului la nivel de instituție se realizează în baza normativelor de ramură stabilite.

Astfel, autoritățile administrației publice locale sunt limitate în posibilitatea de a optimiza resursele. Rezolvarea acestor probleme se propune doar în baza metodelor monetar-fiscale și de control. În același timp nu e luat în considerație faptul că majorarea mijloacelor financiare nu va fi de folos în cazul în care colectivitățile locale nu vor dispune de potențial uman și material pentru asimilarea lor.

Statutul și eficiența autonomiei locale este determinată de volumul de competențe atribuite, asigurate cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maxim. Consolidarea colectivităților teritoriale locale este necesară tocmai din acest punct de vedere: pentru a satisface cât mai pe deplin interesele locuitorilor, autoritățile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de competențe; aceste competențe pot fi realizate cu succes doar în cazul când autoritatea publică locală dispune de suficiente resurse financiare, materiale, organizaționale și umane pentru realizarea lor; consolidarea colectivităților teritoriale locale ar avea ca efect crearea unor entități care ar dispune de un potențial mai mare pentru îndeplinirea competențelor atribuite și, în ultimă instanță, ar satisface mai pe deplin necesitățile populației.

**Servicii publice locale ineficiente.** Constituția recunoaște principiul autonomiei locale și stipulează că toate problemele locale trebuie să fie soluționate și tratate de către autoritățile locale, care funcționează independent în conformitate cu legea. În cadrul legislativ al Republicii Moldova există două legi care stipulează responsabilitățile autorităților locale ce țin de prestarea serviciilor: Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind finanțele publice locale. Ambele documente împart responsabilitățile între subiecții administrației locale. Fiecare nivel al administrației publice are competențe proprii și delegate.

Competențele de bază ale autorităților publice locale includ organizarea serviciilor sociale, protecția socială a persoanelor în vârstă, asigurarea cu locuințe și serviciile comunale, alimentarea cu apă și canalizare, prestarea serviciilor publice, amenajarea teritoriului, transportul public și întreținerea drumurilor locale și a străzilor. În comparație cu alte țări, gradul de descentralizare administrativă în Moldova este destul de bun, dacă utilizăm

procentul cheltuielilor autorităților locale în PIB în calitate de indicator al nivelului de descentralizare.

Majoritatea autorităților publice locale se află în incapacitatea de a oferi servicii publice de calitate locuitorilor. Majoritatea autorităților administrației publice locale din mediul rural, care reprezintă 94% din numărul lor total [2, p. 51] nu au suficiente resurse de a asigura realizarea serviciilor publice locale.

**Neimplicarea cetățenilor în procesul decizional.** Republica Moldova se confruntă cu două mari probleme care își lasă amprenta asupra evoluției și afirmării democrației locale: depopularea satelor și îmbătrânirea populației. Rata mișcării naturale a populației Republicii Moldova în anii 2011-2012 este la cota „0”, anterior fiind negativă [2, p. 50]. Există câteva zeci de sate cu o populație sub 40 de locuitori [2, p. 52].

Aceste fenomene influențează negativ procesul de implicare a cetățenilor în procesul decizional local. Lipsa unui control cetățenesc asupra activității autorităților publice locale creează condiții prielnice pentru apariția fenomenelor negative ca irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, acte de corupție, fenomenul nepotismului ș.a.

**Cooperare transfrontalieră compromisă.** Fragmentarea teritorială impusă prin revenirea la raioane a periclitat grav și cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, deoarece fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane.

Prin urmare, vedem o serie de carențe a sistemului administrativ din Moldova și niște condiții socio-economie care cer o restructurare a acestui sistem pentru a putea face față cheltuielilor anuale.

Baza financiară de care dispune R.M. nu este atât de puternică pentru ași permite să aibă un număr atât de mare de funcționari publici și cheltuieli în jur de 45% din PIB pentru întreținerea aparatului birocratic și celorlalte cheltuieli administrative. Este nevoie de optimizare atât la nivel central cât și local.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Anuarul statistic al Republicii Moldova 2015. Biroul Național de Statistică.

**[http://www.statistica.md/public/files/publicatii\\_electronice/Anuar\\_Statistic/2015/1\\_Geografia\\_mediul.pdf](http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Anuar_Statistic/2015/1_Geografia_mediul.pdf)** (accesat 13 septembrie 2018)

2. Cornea S. *Este nevoie de o reformă teritorial-administrativă în Republica Moldova?* În: Moldoscopie, 2014, nr. 3, (LXVI).
3. *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001*, Publicat: 29.01.2002 în Monitorul Oficial Nr. 16.
4. Produsul intern brut în anul 2015 și trimestrul IV 2015. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova.  
**<http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&id=5115&idc=168>**  
(accesat 1 octombrie, 2018)
5. Strategia Europeana a R.M.  
**[http://library.usmf.md/old/euro/downloads/Strategia\\_europeana Parte 1.pdf](http://library.usmf.md/old/euro/downloads/Strategia_europeana_Parte_1.pdf)** (accesat 12 septembrie, 2018)

# DEZVOLTAREA COMPORTAMENTULUI ETIC AL FUNCTIIONARILOR PUBLICI CA FACTOR DE MODERNIZARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

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

## SUMMARY

*Among basic factors in ensuring an effective public administration, professionalism and civil servants' integrity are listed. There are several negative phenomena in the current society, such as corruption, conflicts of interest, incompatibilities, preferential treatment, etc. Such phenomena affect efficient functioning of public institutions and generate citizen's distrust in the public administration. This requires actions of prevention, explanation and ethical behavior management in public institutions. Establishing an ethical behavior of civil servants requires, on one hand, a stipulation of ethical standards in a legal framework, while on the other hand requiring also an ethics management in a public institution. We believe achieving a balance between compulsion and motivation of civil servants is needed in order to act in accordance with ethical principles.*

*Key-words: public administration, civil servants, ethics management, ethical behaviour.*

Comportamentul etic al funcționarilor publici este un subiect intens abordat atunci când sunt determinate direcțiile de reformare a administrației publice, deoarece vizează eliminarea faptelor de corupție din administrația publică, crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, creșterea eficienței serviciului public și o bună administrare în realizarea interesului public. Modernizarea administrației publice cu scopul de a corespunde standardelor etice contemporane este necesară atât instituțiilor publice, pentru a crește performanța organizațională, cât și cetățenilor, care beneficiază de serviciile publice.

Cele mai importante motive privind dezvoltarea standardelor etice în sistemul administrației publice țin de persoanele angajate în instituțiile publice și de valorile pe care acestea le promovează. Decizia etică se referă la alegerea alternativelor optime din perspectiva sistemului de valori organizaționale. Înainte de a lua o decizie, orice persoană este conștientă de existența mai multor alternative, pe care le evaluează rațional, înainte de a alege una dintre ele. Acest proces este, însă, condiționat de factori subiectivi



individuali. Funcționarii publici au nevoi, dorințe și valori proprii, care sunt influențate de sistemele de valori ale diferitelor medii ce alcătuiesc societatea. Persoane din mediul intern sau extern al instituțiilor publice, potențial pot fi afectate de deciziile luate de funcționarii publici, iar atunci când aceste decizii nu sunt eficiente, scade încrederea cetățenilor în activitatea administrației publice.

Încrederea este importantă pentru obținerea cooperării, deoarece ea este liantul esențial al relațiilor sociale. Încrederea se naște din capacitatea membrilor comunității de a proiecta un sistem de valori în relațiile construite la nivelul comunitar și se conturează sub forma așteptărilor față de semenii, ca ei să se comporte corect. Încrederea este așteptarea ca indivizii să-și asume valorile comunității și să aibă un raport etic în relațiile cu ceilalți. Existența sau lipsa încrederii determină un anumit nivel al capitalului social, „Capitalul social poate fi definit foarte simplu ca existența unui set de valori informale și norme împărtășite de membrii unui grup, care permit cooperarea între ei. Împărtășirea valorilor și normelor nu produce în sine capital social, deoarece valorile pot fi unele greșite. [...] Normele care produc capital social, substanțial includ virtuți ca onestitatea, respectarea obligațiilor și reciprocitatea” [2, p. 378-379]. Capitalul social reprezintă încrederea reciprocă dintre membrii comunității, ceea ce le permite să acționeze în mod cooperant, în baza unor valori și norme de comportament ce reglementează raporturile interumane. Încrederea se formează atunci când fiecare membru al comunității acționează în modul așteptat de ceilalți. Este evident faptul că corupția pune în pericol credibilitatea instituțiilor publice și influențează negativ asupra dezvoltării economice și a infrastructurii sociale.

Autoritatea publică este necesară pentru crearea și protejarea capitalului social, fără de care nu este posibilă dezvoltarea economică și socială a țării și formarea statului de drept. „Printre cele mai importante condiții necesare dezvoltării capitalului social sunt: 1. *Stabilitatea politică*. Asigurarea unui mediu care să ofere cetățenilor un grad ridicat de siguranță este o necesitate. Aplicarea arbitrată a legii trebuie înlocuită de o guvernare responsabilă. 2. *Funcționarii guvernamentali nu trebuie să se lase ademiniți de corupție*. De asemenea, ei trebuie să fie independenți de interesele comerciale. Capitalismul de cumetrie este un blestem pentru dezvoltarea unei economii prospere. 3. *Asigurarea unei infrastructuri de bază capabile să satisfacă nevoile mediului de afaceri*. Acest lucru presupune servicii adecvate de

transport, de electricitate, de comunicații, precum și un cadru corespunzător pentru dezvoltarea sistemului bancar. 4. *O societate civilă funcțională*. Trebuie să fie asigurată domnia statului de drept. Trebuie să se impună respectarea contractelor. 5. *Un nivel suficient de educație*. Este esențial să se asigure o educație de bază la nivel larg” [8, p.129-130]. Autoritățile publice au rolul de facilitatori ai schimbării instituționale, iar aceasta poate fi efectuată doar atunci când există încrederea că pot fi atinse cu succes anumite scopuri. Preocuparea funcționarilor publici pentru un comportament corect trebuie să fie constantă, iar obligația lor principală este de a lua în considerare atât bunăstarea personală, cât și cea a membrilor comunității. Tratatamentul nediscriminatoriu ca interes public este unitatea de măsură a disponibilității funcționarilor publici de a accepta persoane, grupuri, idei sau activități, fără a le dezaproba din anumite motive.

Etica poate fi definită ca o reflecție sistematică asupra consecințelor morale ale deciziilor. Fiecare decizie a funcționarilor publici are și o componentă etică, pentru că decizia stabilește și impune o conduită care trebuie să fie în conformitate cu anumite valori, principii și norme adoptate de administrația publică. Decizia etică se referă la alegerea alternativelor optime din perspectiva sistemului de valori asumat de către angajații unei instituții publice. Valorile și normele de comportament împărtășite includ obiectivări tangibile precum standardele etice sau codurile de conduită.

Rolul principal în promovarea valorilor și normelor organizaționale revine conducătorilor, însă personalul este implicat în constituirea sistemului de valori și a normelor de comportament. Un funcționar public de conducere este necesar să posede anumite trăsături de caracter, care ar reprezintă un suport moral al deciziilor individuale. „Caracteristicile liderului inspirațional sunt: *entuziasmul* – starea de operativitate și interes extrem față de o acțiune sau o problemă viitoare, împreună cu dorința de a fi implicat în aceasta. Ea duce la îndeplinirea unei activități cu zel, vervă și elan; *integritatea* – sănătatea sau excelența morală: adeziunea de nezdruccinat la adevăr și la un cod de valori. Integritatea presupune credință și incoruptibilitate în așa măsură încât cineva să fie incapabil de infidelitate față de o datorie, obligație sau promisiune. Este calitatea care inspiră celorlalți încredere; *căldura* – un sentiment pozitiv, care indică interesul sau afecțiunea sinceră față de ceilalți. Este asociată cu omenia – manifestarea unor însușiri umane fundamentale precum bunătatea și considerația; *curajul* – fermitatea psihicului și spiritului

în fața pericolului sau a greutăților extreme; capacitatea de a-ți asuma riscuri; judecata critică – procesele mentale care duc la luarea unor decizii corecte, la rezolvarea corectă a problemelor și la aprecierea justă a oamenilor; *duritatea, dublată însă de corectitudine* – a nu fi delicat, mai ales cu tine însuși, a fi realist și lipsit de sentimentalism, a fi puternic sau ferm, dar flexibil; a fi imparțial în toate relațiile cu echipa, adică a nu avea favoriți” [1, p. 20]. Conducătorul unei instituții publice este cel care propune o viziune despre viitor, inspiră respect, convinge angajații să-l urmeze, furnizează idei noi și contribuie la creșterea capacității subordonaților de a-și dezvolta propriile credințe și valori. La rândul său, angajații trebuie să dea dovadă de competență și disponibilitate de a acționa în mod corect, moral și predictibil.

Comportamentul imoral exprimă răul moral săvârșit în conștiință de cauză, contrar normelor de comportament acceptate de grup. Cunoașterea cauzelor comportamentului imoral poate ajuta la prevenirea lui. Astfel, de o importanță strategică este formarea comportamentului etic al funcționarilor publici pentru a preveni corupția, conflictele de interese, incompatibilitățile și alte comportamente imorale. Comportamentul moral se formează prin educație, prin formarea trăsăturilor de caracter, eliminarea contradicțiilor, conflictelor și stărilor de tensiune, asigurarea armoniei și echilibrului social. Etica urmărește scopul de a găsi adevărul, de a contura idealul moral și de a separa binele de rău. Rolul deciziilor etice în administrația publică este de a rezolva dilemele etice cu care se confruntă funcționarii publici în activitatea lor profesională. În această ordine de idei ne exprimăm opinia că problema luării deciziilor neetice nu constă în conținutul cadrului normativ, ci în capacitatea de aplicare a acestuia, de introducere a managementului eticii în instituțiile publice.

Managementul eticii reprezintă ansamblul activităților și măsurilor care urmăresc *organizarea instituțională a eticii* pentru crearea unor *organizații integre*. „Managementul eticii „ca una dintre disciplinele managementului”, se ocupă de elaborarea acelor instrumente de conducere care contribuie la dezvoltarea etică a unei organizații precum și a acelor metode care pot fi utilizate spre a determina în ce direcție ar trebui să se dezvolte organizațiile. Managementul eticii presupune descrierea și analiza situației etice curente, determinarea situației dezirabile și decizia asupra măsurilor care trebuie luate pentru a o atinge, în perfectă concordanță cu celelalte forme de management. Managementul eticii e rezultatul impregnării tot mai vizibile a organizațiilor cu

responsabilitate, privită însă nu ca un element de decor, ci ca o „condiție indispensabilă a existenței lor”. Iar o organizație demonstrează responsabilitate morală atunci când își subordonează interesele proprii intereselor societății” [5, p. 39-40].

Managementul eticii în administrația publică presupune determinarea comportamentului așteptat de la funcționarii publici, elaborarea atât a standardelor etice și normelor de comportament, cât și a procedurilor de realizare a acestora, cum ar fi organizarea și funcționarea consiliilor de etică, consilierea etică, auditul etic, soluționarea dilemelor etice utilizând diverse metode de decizie etică, educația etică a personalului, modificarea valorilor și atitudinilor referitoare la integritate prin creșterea gradului de conștientizare a problemelor create de comportamentul imoral, utilizarea unor metode de stimulare a motivației de a urmări binele comun și încurajarea responsabilității sociale a funcționarilor publici.

Managementul eticii în instituțiile publice depinde în mare măsură și de factorii din mediul extern, îndeosebi de încrederea cetățenilor în instituțiile publice și participarea lor activă la procesul decizional, sporirea gradului de transparență în administrația publică, libertatea de expresie a mass-media, eficacitatea mecanismului de soluționare a petițiilor și reclamațiilor, etc. Managementul eticii urmărește îmbunătățirea procesului decizional, pentru ca politicile publice să reflecte cât mai mult principiile etice ce guvernează funcția publică.

Considerăm că una dintre principalele cauze ale disfuncționalității sistemului administrativ din Republica Moldova este caracterul neetic al deciziilor adoptate în contextul absenței rectitudinii morale a funcționarilor publici. Identificăm în instituțiile publice un decalaj între comportamentul dorit, reflectat în valorile și principiile etice declarate în administrația publică și comportamentul real al funcționarilor publici. În această ordine de idei, raportul de cercetare *Percepția cetățenilor și a sectoarelor vulnerabile la venituri și proprietăți nejustificate, conflict de interese și incompatibilități* publicat în anul 2015 de către Serviciul Independent de Sociologie și Informații „Opinia” constată că „majoritatea absolută a populației (96,7%) apreciază nivelul corupției în țară ca fiind înalt. În ceea ce privește opinia respondenților cu privire la factorii care ar determina un funcționar public să nu mai fie corupt, pe primul loc se plasează sancționarea imediată a tuturor abaterilor comise de angajați (69,8%), și doar pe ultimul loc (7,7%),

modificarea comportamentului funcționarului corupt este pusă pe seama propriei conștiințe”[6, p.13-14]. Suntem de părerea că în contextul unor deficiențe în sistem, anume apelul la valorile personale ale funcționarilor publici ar face posibilă prevenirea corupției. Programele de dezvoltare a comportamentului etic ar trebui să se centreze într-o mai mare măsură pe aspirațiile funcționarilor publici către un comportament etic, să prevadă activități de consiliere etică și educație, pe lângă cele de elaborare a regulilor și de aplicare a sancțiunilor.

În baza cadrului normativ, instituțiile publice pot face față cerințelor creșterii integrității la nivel organizațional. Cadrul normativ care reglementează normele de conduită profesională a funcționarilor publici este reprezentat în principal de Legea nr. 25-XIV *privind Codul de conduită a funcționarului public* [3]. Conform actului normativ menționat, normele de conduită sunt obligatorii pentru funcționarii publici. Însă, considerăm că la nivelul instituțiilor publice, se impune nevoia de a depăși nivelul asumării minimale și mai degrabă formale de implementare a normelor de comportament în administrația publică. Acest lucru este confirmat și de rezultatele Studiului de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și anticorupție – Moldova 2017 în care se constată faptul că „instituțiile publice dispun de un cod de etică (72% dintre respondenți), iar alți 22% au făcut referință la Legea privind codul de conduită al funcționarului public. Majoritatea agenților publici au afirmat că în organizațiile lor există structură / persoană responsabilă pentru etică (77%), iar activitatea acesteia este înalt apreciată. Gradul de satisfacție a fost evaluat pe o scală de la 1 la 5, unde 1 = *deloc satisfăcut*, 5 = *totalmente satisfăcut*. Astfel, 86% dintre respondenți au atribuit valorile 4 și 5 pe scala satisfacției. Scorul mediu calculat pentru gradul de satisfacție privind activitatea responsabilului pentru etică este 4.4.” [7, p. 102]. Potrivit rezultatelor acestei cercetări, angajarea și promovarea agenților publici se face, de regulă, în baza profesionalismului, integrității și meritelor persoanei promovate. Astfel, „84% dintre agenții publici declară că în organizațiile lor persoana este promovată în baza meritelor” [7, p. 73]. Prin contrast, rezultatele studiului atestă faptul că „instituțiile publice din Republica Moldova nu se bucură de încrederea cetățenilor. Partidele politice, Parlamentul, Guvernul / Ministerele și Președinția sunt instituțiile în care populația și mediul de afaceri au cea mai puțină încredere. Unu din zece respondenți nu are încredere în nici o instituție

publică din Moldova și doar 8% au oarecare nivel de încredere în toate instituțiile” [7, p. 35]. Corupția se consideră a fi o problemă foarte gravă, iar nivelul corupției în instituțiile publice înalt. „Cauzele corupției sunt diverse. Prevalează opiniile că principalele cauze sunt mentalitatea de a cere și a da mită, și salariile mici în sectorul public” [7, p. 43]. De rând cu percepția privind gradul sever al corupției în Republica Moldova, nivelul înalt al corupției în instituțiile publice și nivelul foarte scăzut de încredere în instituțiile publice, studiul atestă și un nivel scăzut al stabilității valorilor anticorupție în rândul populației și agenților economici. Astfel, „doar 45% din populația generală și 61% din agenți economici consideră inacceptabile orice situații de corupție, adică nu acceptă să dea mită în orice situație, indiferent de beneficiul personal” [7, p. 44]. În concluzie, opinăm că nu poate fi format un comportament etic doar prin simpla cunoaștere a prevederilor legale de către funcționarii publici. Atunci când nu există reguli explicite care să dea un răspuns la dilemele etice, este necesar de a forma abilități de rezolvare a problemelor morale și de a decide în situații complicate. Comportamentul etic poate fi dezvoltat utilizând instrumente etice care se completează reciproc - codurile de conduită, comitetele etice, auditul etic, programele de instruire și consiliere etică, care ar ghida deciziile funcționarilor publici, oferind modalități de rezolvare a dilemelor etice. Este necesar de a implementa corect cadrul normativ și de a elabora politici și practici de management al resurselor umane în vederea sporirii angajamentului funcționarilor publici de a respecta prevederile legale.

Conducătorilor instituțiilor publice le revine rolul de a informa angajații asupra reglementărilor din *Codul de conduită a funcționarului public* și de a promova comportamentul funcționarilor publici caracterizat de integritate și responsabilitate. Integritatea reprezintă un set de trăsături morale ale funcționarilor publici, cum ar fi onestitatea, demnitatea, imparțialitatea, datoria și altele. Anume aceste virtuți conferă funcției publice o importanță deosebită în societate. Conștientizarea faptului că prin activitatea desfășurată funcționarul public poate aduce o reală contribuție la dezvoltarea comunitară, poate constitui un motiv esențial pentru acțiune și asumare a responsabilității. Integritatea funcționarilor publici se formează din îmbinarea valorilor organizaționale și a atitudinilor personale cu normele juridice și morale asumate.

Integritatea funcționarilor publici reprezintă un imperativ urmărit de orice instituție publică. În scopul asigurării integrității în exercitarea funcției publice a fost adoptată Legea nr. 325 din 23.12.2013 *privind evaluarea integrității instituționale* [4]. Adoptarea acestor prevederi legale are scopul de a descuraja faptele de corupție și a comportamentul imoral. Încercările de a influența schimbarea comportamentului funcționarilor publici doar prin interdicții legale și aplicarea de sancțiuni juridice nu duc la rezultatele așteptate privind funcționalitatea sistemului administrației publice deoarece forța dreptului se află atât în justificarea sa logică, rațională, cât și în aprobarea și susținerea sa morală. Legislația în vigoare și sancțiunile prevăzute de aceasta reprezintă o parte importantă din infrastructura etică. Însă, comportamentul funcționarilor publici nu poate fi modificat prin simpla introducere a unor mecanisme legale, deoarece este influențat în mare parte, atât de conducerea și comunicarea organizațională, cât și de emoțiile și atitudinile funcționarilor publici.

În concluzie menționăm faptul că obiectivul dezvoltării comportamentului etic al funcționarilor publici necesită să fie pus în centrul preocupărilor celor care gestionează activitatea instituțiilor publice, deoarece integritatea funcționarilor publici reprezintă un factor esențial al modernizării administrației publice și al dezvoltării economice și sociale a țării. Pentru ca cetățenii să aibă încredere în instituțiile publice, comportamentul funcționarilor publici trebuie să fie în concordanță cu standardele etice, iar acest scop poate fi realizat printr-un management eficient al eticii în administrația publică.

În dezvoltarea comportamentului etic este important de a-i motiva pe funcționarii publici să răspundă cerințelor înaintate de către cetățeni, de a-i convinge să acționeze în mod dezinteresat, de a-i face să perceapă prioritatea intereselor cetățenilor nu în mod abstract, ci în fiecare caz particular și de a-i inspira să-și asume responsabilități în conformitate cu misiunea lor principală de a satisface interesul public. Activitatea funcționarilor publici trebuie orientată spre realizarea binelui comun, deoarece serviciul public este un serviciu în slujba cetățeanului.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Adair John. Liderul inspirațional. Cum să motivăm, să încurajăm și să avem succes. București: Meteor Press, 2007.

2. Fukuyama Francis. Social Capital. În: The tanner lectures of human values, 1997. P. 378-379. [https://tannerlectures.utah.edu/\\_documents/a-to-z/f/Fukuyama98.pdf](https://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/f/Fukuyama98.pdf)
3. Legea nr. 25 din 22.02.2008 *privind Codul de conduită a funcționarului public*. În: Monitorul Oficial nr 243 din 11.04. 2008.
4. Legea nr. 325 din 23.12.2013 *privind evaluarea integrității instituționale*. În: Monitorul Oficial nr. 35-41 art. nr: 73 din 14.02.2014.
5. Mureșan Valentin. Managementul eticii în organizații. București: Editura Universității din București, 2009.
6. Percepția cetățenilor asupra corupției și a sectoarelor vulnerabile la venituri și proprietăți nejustificate, conflict de interese și incompatibilități. Chișinău, 2015 În: [http://old.cni.md/wp-content/uploads/2015/12/Rezumat\\_FINAL.pdf](http://old.cni.md/wp-content/uploads/2015/12/Rezumat_FINAL.pdf) .
7. Studiu de evaluare a impactului Strategiei Naționale de Integritate și anticorupție – Moldova 2017. Chișinău: CIVIS, 2018. În: [http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/effective\\_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita.html](http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/effective_governance/studiu-de-evaluare-a-impactului-strategiei-naionale-de-integrita.html)
8. Young Stephen. Capitalismul moral: o reconciliere a interesului privat cu binele public. București: Curtea Veche Publishing, 2009.



# OPȚIUNILE STRATEGICE ÎN ALEGEREA PARADIGMEI DE FORMARE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

*Prodan-Șestacova Liubovi, dr.,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*In this article, the author proposes to analyze two educational paradigms: humanist and sociocentric. The education system is currently undergoing permanent reforms, and often the reformers are only concerned with "what?" (Referring to study disciplines and content), "how?" (With reference to methods, techniques and tools for training / education) and forgets to answer the question "for what?" Thus, the choice of the paradigm presupposes giving a specific answer to this vital question that would outline the destiny of the training and education system for a certain period of time.*

*Key words: education, paradigm, umanism, sociocentrism, strategic option.*

Secolul XXI a fost declarat de către UNESCO „secolul educației” [7]. Problemele și principiile educației și *formării profesioniștilor* în oricare din domeniile socio-economice au fost obiectul de cercetare pe parcursul întregii istorii a omenirii. Încă filozofii antici considerau că sistemul de educare și formare este cel mai important factor al dezvoltării socio-economice. Acest factor asigură *viabilitatea și eficacitatea societății viitorului*.

Științe ale educației au drept obiect de studiu *educarea și formarea personalității*. Deoarece educația este un proces complex, iar obiectul educației –

omul intră în raporturi multiple cu sine însuși și cu mediul său de viață, diverse domenii ale științelor educației abordează fenomenul educațional din diferite perspective. În același timp, societatea, recunoscând per ansamblu valoarea educației și a formării, atribuie acestor procese diferite scopuri în diferite perioade istorice. Scopurile și obiectivele educației și formării sunt dependente de condițiile socio-economice și politice ale societății în perioada respectivă, de cultura și moralitatea acestei societăți, de valorile vitale ale acesteia.

Până la începutul sec. XXI procesul de educare și formare este relativ stabil în expresia sa materială: clădirile instituțiilor educaționale, cărți și manuale, mijloace ale învățării. În celelalte manifestări ale sale, formarea este un fenomen intangibil, esența căruia reprezintă interacțiunea, schimbul, contradicțiile, lupta de idei, lansarea de ipoteze, elaborarea de concepte,

categorii, formarea de stereotipuri în gândire și activitate, dezvoltarea de cunoștințe și competențe. Acest caracter dinamic continuu servește drept premiză pentru schimbarea periodică a paradigmatelor educaționale.

În acest articol autorul propune către analiză două paradigme educaționale: cea umanistă și cea sociocentristă.

Pentru paradigma umanistă sunt caracteristice următoarele principii: egalitate, dialogism, coexistență, libertate, unitate, toleranță. Figura centrală a paradigmei umaniste este personalitatea, astfel procesul de educare și formare este conceput drept crearea condițiilor / mediului pentru *autodezvoltarea personalității*. Principiile umaniste se axează pe interesele formabilului ca a unei personalități independente și presupun crearea condițiilor pentru realizarea potențialului acestei personalități, sprijinindu-se pe *valoarea demnității umane*. Această poziție nu exclude obiectivele de acumulare a cunoștințelor și de formare a competențelor, însă are lor deplasarea / schimbarea accentelor [6].

Pentru paradigma sociocentristă este caracteristică o abordare tehnocrată, orientată spre eficiență economică și utilizarea rezultatelor formării în interesele societății și a statului. Se pune accent pe competențele profesionale necesare la momentul dat societății, acestea constituind așa numita „comandă socială”. Sociocentrismul are la bază *valoarea utilității*.

**Tabelul 1.**  
**Unele trăsături distinctive ale paradigmei umaniste  
și sociocentrismul în educare și formare**

<b>Criterii de comparație</b>	<b>Umanismul</b>	<b>Sociocentrismul</b>
<i>Valoare centrală</i>	Demnitate umană	Utilitate
<i>Context</i>	Crearea mediului de educare și formare	Stabilirea standardelor de educare și formare
<i>Beneficiarul procesului</i>	Omul	Omul (direct) statul (indirect)
<i>Rolul personalității în relația omul – piața / economia</i>	Determinant	Determinat

*Sursa: elaborată de autor*

La etapa actuală, multe societăți / țări, inclusiv Republica Moldova, își modelează sistemele educaționale în dependență de „comanda socială”. Tot mai des observăm orientarea finalităților educaționale și de formare către cerințele pieței. Însă rădăcinile și raționamentele acestor „comenzi sociale”

nu întodeauna sunt studiate de către toți actorii ce participă la modelarea sistemelor educaționale și a componentelor acestora. În aceste condiții, cine alege paradigma educațională? Cine și cum *fundamentează* alegerea acestei paradigme?

Sistemul actual al formării a fost proiectat încă în sec. XVIII-XIX, atunci când în urma revoluției industriale statele naționale occidentale au organizat învățământul în masă pentru punerea brațelor de muncă calificate la dispoziția celor ce stăpâneau capitalul / resursele. Oare acum când se pune „în capul mesei” cerințele pieței nu tot acest scop se urmărește?

Totodată, multe elemente ce prezintă infrastructura sistemului educațional au rămas, practic, neschimbate pe parcursul zecilor de ani. Însă mediul politic, economic și cultural, în care activează acest sistem, s-a schimbat considerabil la finele sec. XX – începutul sec.XXI. Recunoscând schimbarea „regulilor de joc”, actorii din cadrul sistemului educațional încearcă să implementeze un șir de reforme ce ar putea să ajusteze sistemul la condițiile noi, lasând în urmă principiile formării caracteristice societăților industriale și adoptând principii noi, caracteristice societății post-industriale / informaționale sau „societății cunoașterii” [1, p.56].

Actualmente sistemul educațional este supus unor reforme permanente, și deseori reformatorii sunt preocupați doar de întrebările „ce?” (cu referire la disciplinele de studiu și conținuturi), „cum?”, (cu referite la metode, tehnici și instrumente de formare/educare) și uită să răspundă la întrebarea „pentru ce?”. Astfel, alegerea paradigmei presupune oferirea răspunsului anume la această întrebare vitală care ar contura destinul sistemului de formare și educare pentru o anumită perioadă.

Acest context este valabil per ansamblu pentru toate specializările și nivelele de educare și formare. În ceea ce privește specificul formării funcționarilor publici, acest context este valabil și în cazul lor din considerentele, că până la momentul dobândirii statutului de funcționar public, persoana este educată și formată în cadrul sistemului existent. Funcționarii publici în procesul de reformare a sistemului educațional poate avea o dublă ipostază. Pe de o parte, funcționarii publici, având capacitate de elaborare și implementare a politicilor în toate sferele socio-economice ale vieții, pot influența caracterul „comenzii sociale”, adică a celor cerințe care se pun în fața educației și formării. Pe de altă parte, funcționarii publici în

procesul formării continue / dezvoltării profesionale vor fi influențați de parametrii sistemului proiectat.

În opinia autorului, cea mai mare provocare în procesul actual de dezvoltare profesională a funcționarilor publici constă în depășirea situației când instrumentele tehnocratice și competențele necesare pentru utilizarea lor sunt considerate drept panacee în soluționarea problemelor publice actuale și în deplasarea accentelor pe formarea unui fundament valoric, pe dezvoltarea gândirii critice, independente și divergente. E timpul de abandonat gândirea „de șablon,” și de permis un acces liber a gândirii creative în spațiul public. La moment această opțiune (de implementare a soluțiilor creative în soluționarea problemelor publice) este limitată într-un mod dramatic de cadrul legislativ rigid în domeniul administrației publice.

În procesul dezvoltării profesionale formabilul nu trebuie să perceapă conținuturile activităților de formare ca adevărul în ultima instanță, ca ceva constant ce nu poate fi schimbat, ca „rețete” gata pentru aplicarea lor în practică. Fiecare lecție trebuie să fie înțeleasă ca *un îndemn la reflecție*, dar și la acțiune activă în relațiile funcționarului cu oamenii din preajmă, care îi solicită sprijinul la nevoie [3, p.30].

Educația pentru adulți și învățarea ar trebui să sporească abilitatea participanților de a învăța în mod eficient, încât rezultatele învățării să fie de durată lungă și să formeze o bază pentru învățarea pe viitor. Prin urmare, educația adulților are obligația nu doar de a preda conținutul, dar și de a ajuta formabilul să-și dezvolte metacogniția (abilitatea de a reflecta asupra felului de a învăța) și să-i prezinte instrumentele și tehnicile necesare pentru procesul de învățare autoorganizată. O sarcină importantă este de a crește motivația pentru a învăța continuu, de a dezvolta abilitățile de identificare, reflectare și îmbunătățire a propriului proces de învățare. Or, abilitatea de a învăța să înveți în mod eficient este un lucru necesar pe tot parcursul vieții [2, p.13].

Formarea adulților furnizează oamenilor cunoștințe, abilități, aptitudini, competențe și valori necesare pentru practicarea și avansarea drepturilor sale și preluarea controlului asupra destinului său. Totodată, formarea și educarea adulților este un imperativ pentru obținerea echității și incluziunii, pentru eradicarea sărăciei și construirea unei societăți echitabile, tolerante, durabile și bazate pe cunoaștere [5].

Adoptând aceste principii, funcționarii publici (și ceilalți adulți care sunt în procesul de formare) vor fi capabili nu doar să cunoască conținuturile oferite drep subiecte ale instruirii, ci să le analizeze critic și să genereze conținuturi noi, nu doar să utilizeze corect instrumentele și tehnicile propuse, ci să alcătuiască / inventeze instrumente și tehnici noi, nu doar să se adapteze condițiilor pieții, ci să creeze produse și piețe noi. Astfel, funcționarii publici nu vor avea o abordare reactivă față de condițiile impuse de mediul (fie intern, fie extern, fie organizațional, național sau internațional), ci vor adopta o abordare pro-activă de modelare a mediului de activitate.

Cu referire la abordare pro-activă, autorul dorește să sublinieze și un alt aspect al acestei dimensiuni: formarea funcționarilor publici nu trebuie să fie axată doar pe cerințele și specificul administrației publice actuale, or acești profesioniști trebuie să facă față unor provocări viitoare, deci trebuie pregătiți din punctul de vedere al cerințelor *societății și administrației publice viitorului*.

Actualmente, Strategia Națională "Moldova 2020" prevede "modernizarea sistemului educațional pentru a răspunde atât nevoilor individuale ale tinerilor, cât și cerințelor pieții de muncă" [4]. Astfel se încercă o armonizare a scopurilor abordării umaniste și celor ale abordării sociocentriste. Cât de posibilă este această îmbinare la etapa actuală de maturitate a sistemului educațional și cât de eficiente vor fi reformele realizate vor demonstra perioadele viitoare.

Fiind adeptul paradigmei umaniste la etapa actuală de dezvoltare a societății, autorul este conștient că aceasta nu are o valabilitate eternă. Mediul dinamic actual care aduce schimbări permanente în toate domeniile vieții umane (politic, social, economic, cultural ș.a.), potențiat de dezvoltarea explozivă a tehnologiilor, cu siguranță va sugera la o anumită etapă revizuirea paradigmei educaționale. Existența mai multor alternative, diversitatea opțiunilor este una din condițiile de stabilitate și durabilitate, pe când existența unei singure soluții (mai ales în lipsa resurselor) ar însemna o criză a sistemului. Astfel, anume diversitatea asigură flexibilitatea schimbării paradigmelor educaționale și de formare și selectarea celor mai eficace tehnologii de implementare a acestora.

### **BIBLIOGRAFIA:**

1. Cristea S. Educația în societatea cunoașterii. Didactica Pro, nr.1 (47), 2008. pp.56-58

2. Curriculum globALE. Education for Everyone. Worldwide. Lifelong. DVV International, DIE, 2015.
3. Platon M. Metode și tehnici de instruire a adulților. Îndrumar pentru formatori. Chișinău: Ed. Valinex, 2007.
4. Strategia Națională de Dezvoltare: 7 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei, aprobată prin Legea Republicii Moldova nr.166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”.
5. UNESCO International Conference on Adult Education, 6th edition, December, 2009.
6. Хорошева И.В. Ценностный подход в образовании. Disponibil pe [http://horosheva65.ucoz.net/cennostnyj\\_podkhod\\_v\\_obrazovanii.doc](http://horosheva65.ucoz.net/cennostnyj_podkhod_v_obrazovanii.doc) accesat pe 04.09.2018.
7. World Conference on Higher Education. Higher Education in the Twenty-first Century Vision and Action. Paris, 5-9 octombrie 1998.

# DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII STRATEGIEI DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PENTRU ANII 2016 - 2020 DIN REPUBLICA MOLDOVA

*Tatiana Castrașan, lector univ.  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Power decentralization and ensuring local autonomy is one of the priorities of the Republic of Moldova. The goal of decentralization is to provide quality public services, while modernizing the structures that provide these services. Decentralization has been increasingly centralized, but people are not figures, villages are not sums, and public administration has to act in the interest of citizens.*

*Keywords: public administration, reform of public administration, decentralization, modernization, public services.*

Descentralizarea este privită de comunitatea internațională în calitate de element-cheie al reformelor multilaterale ale sistemului de guvernare și este una dintre activitățile prioritare ale organizațiilor naționale și internaționale. Totodată, descentralizarea produce rezultatul scontat doar dacă contribuie la mobilizarea potențialului social pentru soluționarea problemelor sociale importante, dacă favorizează procesele de participare a populației în realizarea guvernării la nivel regional și local. Așa cum menționează doctrinara din Moldova Olga Dorul, descentralizarea, prin definiție, este procesul ce permite statului să transfere în beneficiul colectivităților locale anumite competențe și resursele ce le corespund. [7; p. 97].

Astfel, descentralizarea este în viziunea autorului un transfer de competențe de la un stat spre instituțiile distincte de acesta, în special – colectivităților teritoriale. Acestea beneficiază de o anumită autonomie de decizie și de un buget propriu (principiul liberei administrări) sub supravegherea unui reprezentant al statului (autoritatea de tutelă). Totodată, el nu este superior ierarhic, ci doar verifică legalitatea activităților acestuia. Asemenea control este o componentă indispensabilă a principiului liberei administrări a colectivităților și reamintește caracterul unitar al statului. Asemenea autonomie relativă permite să fie tratate diverse situații locale cu scopul de a le aduce răspunsurile adaptate.

Descentralizarea este acompaniată de un proces de desconcentrare, care presupune o delegare de competențe agenților sau organismelor locale, ce aparțin administrației statului. Spre deosebire de descentralizare, acești agenți locali sînt supuși autorității statului și nu dispun de autonomie.

În Europa de Est și în regiunea Comunității Statelor Independente, principala provocare este aceea de a reorienta aparatul local al statului, departe de planificarea centralizată, standardizată și de disfuncțiile birocratice ale regimurilor centralizate anterioare, către sistemele moderne de management găsite în economiile de piață liberale și democratice" și că "Obiectivul principal al elitelor politice a fost, și este pentru noi, de a gestiona schimbările economice, tehnologice și sociale într-un mod care să nu destabilizeze structurile de putere existente." Mai mult decât atât, importanța critică a guvernării locale în promovarea democrației și îmbunătățirea furnizării serviciilor de utilitate publică urmează să-și ocupe un loc privilegiat în abordările strategice de reformare a statului. Guvernul Republicii Moldova se află în plin proces de reformă în diferite sectoare de interes public, reformă bazată pe descentralizare și întărire a autonomiei locale în vederea unei oferte de calitate, eficiente și echitabile de servicii.

Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea nr. 68/05.04.2012 [3], este unul din principalele documente ce stabilește cadrul de reformă și formulează obiectivele și acțiunile ce trebuie implementate în următoarele domenii: 1) Alocarea responsabilităților; 2) Descentralizarea fiscală; 3) Descentralizarea proprietății; 4) Dezvoltarea economică locală și planificarea urbană și regională; 5) Capacitatea administrativă (organizarea administrativ-teritorială); 6) Capacitatea instituțională.

Strategia Națională de Descentralizare avea drept scop asigurarea unei administrații publice locale care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, inclusiv din perspectiva drepturilor grupurilor vulnerabile de populație. Văzut ca un obiectiv strategic de reformă politică al statului și al societății, descentralizarea trebuie să devină efectivă, să poată fi evaluată prin realizări și prin indicatori credibili și măsurabili. Însă, trebuie să constatăm frumoasele realizări descrise în acest important document de politici au rămas în mare parte pe hârtie, fără a vedea lumina zilei.



Într-un alt document de politici adoptat de Guvernul Republicii Moldova - Hotărârea nr. 911 din 25.07.2017 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020 [4], autoritățile centrale își propun un obiectiv și mai generos, nu doar transferul simplu de competență, ci pe lângă întărirea colectivităților locale și restructurarea sistemului de autorități publice centrale.

Toate aceste acțiuni vin să materializeze prevederile Acordului de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice. Semnarea Acordului de Asociere reprezintă o etapă importantă în europenizarea Republicii Moldova. Prin semnarea și ratificarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Acordului de Asociere la 27 iunie 2014 s-a decis asupra strategiei de dezvoltare a țării și s-a determinat sistemul de valori spre care tinde societatea.

Așa cum menționează prof. Aurel Sîmboteanu, procesul de modernizare a administrației publice din Republica Moldova a fost însoțit pe parcursul anilor de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor proeuropene. Totuși dânsul consideră că, pe parcursul anilor s-au produs totuși transformări serioase în sfera administrației publice. S-a elaborat și este pus în aplicare un cadru legislativ adecvat unui sistem democratic de administrație publică. S-au produs schimbări semnificative în optimizarea structurii și funcțiilor administrației publice centrale și locale prin delimitarea competențelor între aceste niveluri ale administrației publice, se întreprind unele acțiuni privind descentralizarea administrației publice. [5; p. 17] Luând în considerare acțiunile desfășurate până în prezent, dar și oportunitățile deschise de prevederile Acordului de Asociere, putem spune că procesul de europenizare a administrației publice din Republica Moldova și de pătrundere treptată în Spațiul Administrativ European devine o realitate pentru administrația publică din țara noastră. Ne referim aici la caracteristicile care trebuie însușite la nivelurile național, regional și local al administrației, făcând, deocamdată, abstracție de nivelul supranațional, ca ceva prematur pentru Republica Moldova.

Pe lângă multitudinea actelor normative adoptate până în prezent, care mai mult sau mai puțin reglementau descentralizarea administrativă, Strategia de reformă a administrației publice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016 pentru anii 2016 – 2020 atenționează chiar în partea

întroductivă despre faptul că reforma administrației publice este o precondiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector și pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. [4]

Astfel, conform pct. 25 al Strategiei către anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă, eficăce 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.

În prezent, Guvernul recunoaște că autorităților locale de nivelul al doilea – consiliile raionale din Republica Moldova au scopuri funcționale care nu sunt importante pentru furnizarea serviciilor, scopul lor principal fiind de a aloca resurse și transferuri financiare de la stat către autoritățile de nivelul întâi, intervenind în elaborarea și implementarea politicilor locale. Raioanele și-au asumat în practică un rol de nivel ierarhic superior în raport cu autoritățile locale de nivelul întâi, chiar dacă acest rol nu este prevăzut în legislație și nu corespunde deja realităților existente. În ultimii ani raioanelor le-au fost încredințate responsabilități funcționale în administrarea unor servicii sociale importante: managementul rețelei școlare și coordonarea unor servicii de asistență socială. În același timp, noul sistem al finanțelor publice locale ia puterea pe care raioanele o aveau în a aloca resurse financiare, deoarece stabilește cote fixe de partajare a impozitelor, formule clare de echilibrare bugetară, și permite alocarea directă a fondurilor de la stat către autoritățile locale. [4]

Până în prezent Guvernul nu s-a grăbit să intervină în organizarea judicioasă a teritoriului țării care rămâne și în continuare suprafragmentat. În ceea ce ne privește susținem ideea că descentralizarea este strâns legată de reforma teritorial-administrativă, care a fost foarte discutată de către autorități, care își propun să evite fragmentarea administrativă excesivă și să împuternicească APL-le în vederea prestării unor servicii mai bune. O administrație publică descentralizată și autonomă are numeroase și foarte interesante avantaje: aceasta apropie procesele decizionale de cetățeni, sporește democrația, responsabilitatea și controlul democratic; permite participarea publică, adoptarea deciziilor devine flexibilă; serviciile se pot adapta potrivit situației, necesităților și așteptărilor comunităților; standardele

și principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale se aplică mai bine în administrația publică locală.

Criza economică și financiară a revelat probleme structurale în ambele nivele ale administrației publice. Începând cu sfârșitul anilor '90, cheltuielile publice ale administrației locale au urmat tendințele create de administrația centrală, în majoritatea țărilor europene, ceea ce înseamnă că au crescut mai rapid decât nivelul PIB, chiar și după ce au fost verificate noile servicii oferite. În mod evident, aceasta nu era o tendință benefică [6; p. 54].

În pofida numărului relativ mare de programe, strategii și planuri de acțiuni, problema descentralizării administrației publice rămâne să fie actuală. Astfel, Guvernul își propune reconstruirea cadrului administrației publice locale pe principii europene, de autonomie și responsabilitate, printr-un parteneriat eficient cu autoritățile publice locale, implementarea descentralizării în domenii-cheie și cu impact social, precum educația, asistența socială etc., pentru ca asistența statului să fie acordată prin intermediul autorităților locale. Formal, sau din punct de vedere legal, autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, în realitate, aceasta este limitată, parțial din cauza ingerinței administrației publice centrale în activitatea lor cotidiană, 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. Prin reformele promovate, Guvernul își propune:

- ✓ ajustarea cadrului instituțional și a celui legal intern la legislația europeană și la recomandările UE, la prevederile Cartei Europene;
- ✓ eliminarea dezechilibrelor regionale;
- ✓ consolidarea autonomiei și democrației locale.

Situația actuală se caracterizează printr-un ansamblu de evoluții complicate, de progrese parțiale neconsolidate în practica de zi cu zi, de ambiguități legislative, de confuzii privind modul de exercitare a unor competențe.

În acest sens, susținem ideile promovate de un alt doctribar autohton - Ion Dulschi, care menționează că studiile evidențiază o serie de lacune ce trebuie să se regăsească de urgență pe agenda executivului și a legislativului Republicii Moldova, cum ar fi: - delimitarea incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Mai

multe activități indicate în calitate de competențe proprii nu sînt definite clar, în unele cazuri acestea regăsindu-se și în sarcina nivelului imediat superior. Această situație permite interpretarea dublă, echivocă a responsabilităților/competențelor diferitelor niveluri ale unităților administrativ teritoriale.

Nu există criterii tehnice clare și funcționale care să fie legiferate și utilizate în mod expres pentru definirea, delimitarea, încredințarea și finanțarea competențelor. Transferul responsabilităților/competențelor fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea lor. Descentralizarea unor servicii publice și transferul unor responsabilități /competențe nu este efectuată în paralel cu transferarea resurselor necesare pentru îndeplinirea lor, fapt ce conduce la apariția unor pronunțate dezechilibre verticale în finanțare. Ca urmare, exercitarea acestor atribuții este dificilă, iar uneori chiar imposibilă pentru unitățile administrativ-teritoriale mici sau cu bugete cu potențial redus. Totodată, lipsește mecanismul care ar garanta unităților administrativ-teritoriale resursele financiare necesare pe termen mediu și lung pentru îndeplinirea responsabilităților /competențelor transferate de către stat.

Transferarea responsabilităților/competențelor către nivelurile APL nu ține cont de resursele economice reale ale acestora și de capacitatea lor de a genera venituri proprii semnificative, astfel încît să acopere o parte importantă din necesitățile de cheltuieli publice.

Rezumând cele punctate mai sus propunem următoarele:

1. Implementarea prevederilor Acordului de Asociere, Strategiei de Descentralizare și a Strategiei de reformă a administrației publice fără excepții sau voalat de dragul reformei;
2. Republica Moldova are nevoie de o descentralizare efectivă și o reformă administrativ-teritorială fără precedent. Economia Republicii Moldova nu este flexibilă și diversificată, iar resursele financiare ale statului nu permit întreținerea unui aparat administrativ atît de fragmentat.
3. Întăritrea colectivităților locale prin creșterea numărului minim de locuitori de la 1500 la 3500, fără excepții.

În concluzie menționăm, că orice reformă care ar fi promovată în administrația publică trebuie să poarte amprenta descentralizării, deoarece problemele cetățenilor vor fi soluționate cel mai reușit în condițiile subsidiarității.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte.
2. [http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie\\_2014/ACORD\\_RM-UE\\_1.pdf](http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf)
3. Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale, Strasbourg, 1993.
4. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 5 aprilie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 143-148 din 13 iulie 2012.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2017 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020.
6. Sîmboteanu Aurel, Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, în Revista Administrarea Publică, nr. 3, Chișinău, 2014;
7. Descentralizarea-calea spre modernizare a Republicii Moldova, Conferința internațională, Chișinău 17-18 decembrie, 2015;
8. Dorul Olga, Descentralizarea în statele membre ale Uniunii Europene: modele, forme și metode în Revista Administrarea Publică, nr. 4, Chișinău, 2011;

# EFICIENȚA ȘI EFICACITATEA ÎN SECTORUL PUBLIC PRIN PRISMA RESPONSABILITĂȚII SOCIALE

Veronica BUTNARU, lector superior universitar,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*In the public sector, efficiency is measured by the degree of serving the citizen, which becomes "the clients" of the institution. An organization is efficient if the employees are efficient. Efficiency means discipline and competence, reliability and promptitude, organization and accountability of the public institutions in solving the problems and needs of the citizens. Effectiveness and efficiency are essential features required for the civil servants. With the growth and diversification of the citizen's requirements, it is necessary to increase efficiency and effectiveness in the public sector.*

*Keywords: public sector, effectiveness, efficiency, accountability, budgetary expenditure, social responsibility.*

În sectorul public eficiența se măsoară prin gradul de servire a cetățenilor, care devin *clienți* ai instituției. O organizație este eficientă în cazul în care angajații ei sunt eficienți. Eficiența înseamnă disciplină și competență, fiabilitate și promptitudine, organizarea și responsabilizarea instituțiilor publice în rezolvarea problemelor și nevoilor cetățenilor. Eficacitatea și eficiența sunt caracteristici esențiale necesare pentru funcționarii publici. Odată cu creșterea și diversificarea cerințelor cetățenilor, este necesar de a crește eficiența și eficacitatea în sectorul public.

Sectorul public reprezintă acea parte a economiei în care se manifestă proprietatea publică. Ca subiecți de proprietate publică se pot identifica toate agențiile și departamentele guvernamentale, precum și toate societățile publice care produc sau distribuie bunuri publice, private sau mixte.

Orice proces decizional, indiferent dacă este public sau privat, ar trebui să aibă la bază criterii clare de *eficiență*, cu ajutorul cărora să fie selectată cea mai bună variantă pentru atingerea obiectivului stabilit [1] .

*Eficiența*, în sectorul public, este determinată de timpul alocat, de banii consumați și de resursele necesare îndeplinirii activităților

*Eficiența* reprezintă elementul central al analizelor privind alocarea resurselor, indiferent de natura lor. Din perspectiva economiei publice, eficiența se referă la alocarea optimă a resurselor statului, în scopul atingerii unui anumit nivel al bunăstării generale. Este binecunoscut faptul că resursele

bugetare nu sunt întotdeauna pe măsura necesităților publice, de aceea, se pune frecvent întrebarea: care este nivelul optim al cheltuielilor bugetare și cât de mult ar trebui să cheltuiască Statul pentru a fi considerat eficient.

O perioadă lungă de timp, sectorul public a fost considerat monopolul statului, fapt care a dus la excluderea concurenței și care a avut repercusiuni negative atât asupra calității bunurilor și serviciilor publice cât și asupra gestionării resurselor în mod eficient și eficace.

Conducerea eficientă și eficace presupune *responsabilitate socială*, transparența sectorului public, participarea cetățenilor la rezolvarea problemelor publice la orice nivel de administrare, delimitarea conducerii administrative de conducerea politică, respectarea democrației și a drepturilor omului, profesionalizarea funcției publice și asigurarea responsabilității financiare.

Eficiența sectorului public este formată din rezultatele obținute în urma utilizării resurselor publice, fiind calculată cu ajutorul unor tehnici econometrice, pe baza unor indicatori multi-dimensionali, care pot evalua efectele *lato sensu* (economice, financiare, sociale, tehnologice, de mediu etc.), obținute prin consumul unei unități de resursă. Evaluarea eficienței în sectorul public este o problemă generată uneori de imposibilitatea cuantificării ieșirilor sau de neformularea exactă și clară a obiectivelor.

În lucrarea intitulată *Public sector efficiency* [3], se propune o metodologie care măsoară raportul între rezultatele obținute și resursele utilizate de către administrația publică, pe baza unor indici grupați pe principalele domenii, astfel:

1. *Administrație*: nivelul corupției (International Transparency), nivelul birocrăției (Doing Business Report), calitatea sistemului judiciar (Global Competitiveness Report); economia subterană (FMI);
2. *Educație*: elevi care au terminat ciclul doi de liceu, număr de studenți (Global Competitiveness Report);
3. *Sănătate*: mortalitatea infantilă, speranța de viață la naștere (Global Competitiveness Report); calitatea sistemului de sănătate (European Healthcare Consumer Index, The Health Consumer Powerhouse);
4. *Infrastructură*: calitatea infrastructurii (Global Competitiveness Report);
5. *Distribuția*: PIB, rata sărăciei (Raportul Băncii Mondiale);
6. *Stabilitatea*: rata de creștere a PIB (Raportul Băncii Mondiale);
7. *Performanțe economice*: stabilitatea creșterii PIB, rata șomajului, nivelul datoriei publice în PIB (World Economic Outlook, FMI).

Cu ajutorul metodologiei propuse, se evaluează eficiența sectorului public în noile state membre ale UE, concluzia fiind aceea că există niveluri diferite ale eficienței cheltuielilor publice.

Deoarece serviciile publice sunt caracterizate ca fiind perisabile, ele neputând fi stocate sau inventariate, oferta lor trebuie să corespundă tot timpul cererii, și cu multă precauție în situațiile când aceasta este fluctuantă. Administrația publică trebuie să fie pregătită și să anticipeze perioadele de vârf ale cererii, iar în condițiile unei cereri reduse să nu mai fie consumate inutil resurse financiare și materiale.

În Republica Moldova, administrația publică prezintă performanțe relativ reduse: deține primele locuri la dimensiunea economiei subterane, la mortalitate infantilă și la rata sărăciei, acești indicatori fiind corelați direct cu politici publice de calitate. La aceasta se mai alătură și percepția negativă pe care cetățenii o au asupra calității instituțiilor publice, asupra serviciilor oferite și, în general, asupra politicilor publice și factorului politic. Mai mult, instrumentele utilizate, în prezent, de administrația publică din Republica Moldova, nu susțin o valoare publică ridicată a serviciilor și bunurilor, determinând creșterea nivelului birocrației și corupției. De aceea, este necesară îmbunătățirea tuturor elementelor constitutive ale sectorului public, astfel încât acesta să fie capabil să susțină, pe deplin, competitivitatea națională și regională, dar creșterea economică, în ansamblul ei.

O organizație devine eficientă dacă este formată dintr-un personal eficient și eficace totodată. Valoarea sectorului public nu este dată doar de mijloacele materiale sau financiare de care dispune, cât mai ales de valoarea aflată în potențialul său uman [2].

Eficiența sectorului public este dată și de capacitatea acesteia de a inova, importante fiind palierele următoare: calitatea personalului angajat, a serviciilor furnizate și a infrastructurii utilizate, toate determinând obținerea unor beneficii cuantificabile, pe subdomeniile specifice (administrație publică, sănătate, educație, politici publice).

În sectorul public, *eficacitatea* se determină prin compararea a ceea ce un proces de lucru poate realiza cu ceea ce de fapt realizează. Prin livrarea serviciilor de calitate către cetățeni, în aceeași perioadă de timp, eficacitatea va crește.



În vederea creșterii productivității în sectorul public este necesară dezvoltarea societății informaționale ca și societate a cunoașterii, prin aducerea cetățeanului și a nevoilor lui în centrul serviciilor publice.

Aplicarea inovării în administrația publică determină creșterea valorii bunurilor și serviciilor furnizate populației și mediului de afaceri. Dintre exemple de inovare în sectorul public, amintim: îmbunătățirea accesului la informațiile privind serviciile publice, posibilitatea de completare online a formularelor etc.

Inovarea în sectorul public impune un proces susținut de informatizare, de optimizare a proceselor de lucru prin intermediul tehnologiilor inovatoare, fapt ce poate contribui la creșterea economică pe termen scurt (prin reducerea costurilor și eficientizarea activității) și pe termen lung (creșterea nivelului de trai).

În prezent, se consideră că un sector public modern este cel care furnizează oportunități pentru informarea inovativă și tehnologia informației, accelerează performanțele strategice și cele ale resurselor umane, permițând administrației să performeze eficient, pentru creșterea nivelului de trai.

Pentru a putea aplica conceptele de eficiență și eficacitate în sectorul public din Republica Moldova, este nevoie de o simplificare administrativă legislativă, o simplificare a normelor, procedurilor și proceselor, o regândire și o reproiectare a formularelor administrative, o simplificare a circuitului actelor pentru obținerea avizelor și aprobărilor, deci o administrație electronică

Calitatea administrației publice reprezintă un driver important al competitivității naționale. Condițiile necesare unei administrației publice eficiente sunt:

- orientarea către performanță,
- orientarea către servicii și produse de calitate,
- reorganizarea și adaptarea instituțională,
- un management eficient al resurselor umane
- inovarea tehnicilor și metodelor de guvernare, inclusiv guvernarea electronică.

Acțiunile menite să contribuie la creșterea eficienței și eficacității administrației publice din Republica Moldova, sunt:

1. consolidarea capacității administrației publice, în special, prin îmbunătățirea eficienței, a gestionării resurselor umane, a instrumentelor

decizionale și a coordonării în cadrul și între diferitele niveluri administrative, precum și prin îmbunătățirea transparenței, a integrității și a răspunderii;

2. accelerarea absorbției fondurilor din partea partenerilor de dezvoltare, consolidarea sistemelor de gestiune și de control, îmbunătățirea capacității de planificare strategică, inclusiv bugetul multianual;
3. remedierea deficiențelor persistente din sectorul achizițiilor publice;
4. îmbunătățirea calității și eficienței sistemului judiciar, combaterea corupției la toate nivelurile și executarea efectivă a hotărârilor instanțelor de judecată.

Preocuparea pentru viața umană și pentru calitatea vieții, acestea sunt dezideratele pe care administrația publică trebuie să le ia în considerare.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Drucker, P. Eficiența factorului decizional, Editura Destin, București, ISBN 973-9105-14-9, 1994
2. Moldoveanu, G., Dobrin, C., Managementul calității în sectorul public, Editura ASE, Colectia Management, ISBN 973-594-283-6, 2003
3. Tanzi V., Schuknecht, L., Working Paper, European Central Bank nr.242, 2003

# FACTORII CARE INFLUENȚEAZĂ EFICIENȚA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*GRAUR Oleg, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The object of this scientific approach is based on the need for systematic study of the factors influencing the efficiency of public administration in Moldova, knowledge development, their impact and measures to reduce / eliminate the negative effects and amplification / generalization positive ones. Such an approach is also determined by the timeliness complex process in which the Republic of Moldova, institutional reform and integration into European structures.*

*Keywords: efficiency, public administration, influence, performance.*

Rezultatele investigațiilor științifice asupra subiectului abordat demonstrează că structura unui sistem administrativ este determinată de o serie de influențe ce acționează în orice societate, în modalități și intensități diferite.

În raport de anumiți factori, sistemul, ca întreg, ori părți ale acestuia, poate fi mai mult sau mai puțin adecvat/eficace și eficient. Indiferent de circumstanțe, sistemul administrativ evoluează în mediul marcat de influențe complexe, multidirecționale și supus inerent schimbării, ca certitudine inevitabilă.

Sistemul administrativ asigură, principal, combinația între stabilitate și flexibilitate. Astfel, structurile administrative trebuie să fie îndeajuns de constante sub aspect organizatoric și funcțional pentru a asigura continuitatea, dar și predictibilitatea actului administrativ. În aceeași măsură, acestea trebuie să prezinte flexibilitatea care să le permită adaptarea rapidă la provocările multiple pe care societatea modernă le suferă, respectiv le lansează sferei administrative.

Pe de o parte, configurația sistemului administrativ și eficiența acestuia este determinată de **influențele interne**, de presiunile generate din însăși sfera administrativă, ce acționează în modalități și cu intensități diferite:

- ansamblul premiselor social-istorice, diferite de la o comunitate la alta;
- modul de organizare și exercitare de către guvernanți a puterii politice;
- unitatea și coerența sistemului normelor juridice, a mecanismelor constituționale și, îndeosebi, a modului de aplicare a acestora;

- complexitatea sarcinilor administrative determinate de situația de fapt (internă, externă), perspectivele societății, progresul sau stagnarea economică etc [2, p.45].

Pe de altă parte, sistemul autorităților administrative este supus acțiunii **cauzelor ce provin din mediul exterior**, adică reflectă particularitățile curente ale regimului politic, economic al statului în care funcționează. În aceeași măsură, însă, sunt prezente în grade diferite influențele moștenite istoric – de ordin social, politic, economic etc., precum și cultural, acestea din urmă prezentând greutate specifică semnificativă. Sub aspectul menționat, Republica Moldova oferă exemplul elocvent al cauzelor externe remanente, încă foarte accentuate, cu efecte austere asupra organizării, funcționării, culturii organizaționale din sistemul administrației publice.

Este necesară, de asemenea, precizarea faptului că acțiunile elementelor externe, respectiv ale factorilor diverși din această categorie, își pot avea sursa inclusiv în interiorul altor sisteme sociale. Ca urmare, organizarea sistemelor administrative trebuie să reflecte raporturile existente cu sistemele relevante, să poată absorbi, suporta, atenua și modula permanent, după caz, consecințele mutațiilor intervenite în interiorul respectivelor entități.

În vederea îndeplinirii funcțiilor pe care i le conferă societatea, sistemul administrativ proiectează arhitectura specifică a aparatului instituțional, a cărei complexitate este, mai bine zis ar trebui să fie, proporțională dezvoltării sarcinilor ce îi revin. Precizăm, ca aspect esențial, faptul că aparatul instituțional nu este constituit spre a funcționa în sine și pentru sine, ci pentru a îndeplini roluri utile social. Adică, nu pentru autoconservare și blocarea schimbării, ori spre a genera și perpetua pseudo-sarcini administrative care să justifice existența însăși a sistemului administrativ și privilegii ale funcționarilor publici. Toate acestea, fără să soluționeze, în realitate, problemele reale ale statului, comunității și persoanei.

Organizarea și funcționarea aparatului administrativ trebuie corelate, de aceea, cu agenda publică, să permită aplicarea programelor de guvernare, să materializeze angajamentele internaționale ale țării, să servească societatea, în general, și persoana, în particular. Administrația publică structurată și condusă corect, prin aparatul său dedicat, poate găsi și aplica soluții la problemele din competență, cu luarea în considerare, desigur, a elementelor interne și/sau externe care determină constrângeri atât curente, cât și în dinamică.

După cum am reliefat, mediul complex în care sistemul administrativ operează este puternic condiționat de ansamblul factorilor **interni (endogeni)** și **externi (exogeni)**, prevalența unora sau altora fiind relativ dificil de cuantificat. Frecvent, limitele între aceștia sunt dificil de trasat deoarece există interferențe și suprapuneri diverse, fiind necesară, de aceea, tratarea lor integrată. Toate influențele **endogene** și **exogene** fuzionează formând un tot organic, generând mixtul de condiții care conferă specificitate sistemului administrativ.

Ne vom referi în prezentul demers științific, în special la factorii interni.

**Factorii endogeni.** Întregul aparat administrativ are tendința de a pune accent pe durată, iar atributele de continuitate privilegiază comportamentele tradiționale.

Factorii endogeni, așadar, sunt determinați de dezvoltarea autonomă a fiecarui sistem administrativ, asupra caruia exercită și imprimă o evoluție și o dezvoltare contradictorie. Aceștea acționează ori în direcția menținerii și consolidării structurilor și modurilor de operare adoptate la un moment dat, ori în direcția modificării structurilor administrative în raport cu tendința și stadiul de evoluție înregistrat de societate [3, p. 23-29].

Acțiunea elementelor endogene rezultă așadar din interiorul sistemului administrativ. Deși organizarea administrativă posedă logica sa intrinsecă și cunoaște ritmuri de evoluție specifică, impactul factorilor interni este foarte prezent.

Ca urmare, efectele factorilor interni nu trebuie nici supraestimate, dar nici ignorate, ci trebuie investigate și gestionate, astfel încât elementele pozitive să fie valorificate și generalizate ca bune practici, iar cele negative să fie sau eliminate, ori convertite în potențial de dezvoltare. Avem în vedere faptul că rezultatele negative ale manifestării anumitor factori interni nu se generează spontan, ci se acumulează și ating masa critică în urma erorilor sau intențiilor cu diferite etiologii.

Deși sunt supuse influențelor diverse ale mediului, sistemele administrative publice s-au dezvoltat relativ autonom. Astfel, în sistemul administrativ național există elemente intrinseci care au favorizat mai cu seamă continuitatea anumitor principii de organizare și funcționare pe care le considerăm depășite. Acestea se dovedesc atât de profund înrădăcinate, încât, până de curând, exemplificau însăși stagnarea, administrația fiind considerată printre cele mai închistate sisteme sociale.

În principiu, elementele endogene din sistemele administrative sunt reprezentate, pe de o parte, de tradiția administrativă și, pe de altă parte, de modernizarea administrativă. Există, concomitent, așadar, influențe combinate ale:

- a) **factorilor endogeni de permanență**, care exprimă intenția perpetuării status-quo-ului;
- b) **factorilor endogeni de evoluție**, care exprimă intenția actualizării, modernizării și dezvoltării proceselor administrative în scopul servirii mai bune a societății.

Cunoașterea particularităților fiecăruia dintre factorii menționați prezintă importanță capitală pentru alegerea modelului administrativ adecvat țării, proiectarea reformei sistemului administrativ și punerea efectivă a acestuia în serviciul societății.

### **Factorii endogeni de permanență**

Printre particularitățile factorilor endogeni de permanență, le menționăm pe acelea de cultivare a rezistenței la schimbare și, corelativ, de opoziție la impulsurile exterioare. Prevalența factorilor endogeni de permanență poate însemna riscul menținerii sistemului administrativ în limitele parametrilor conservatori, conservarea, adică, în tradiția depășită de contemporanietate, monopolul serviciilor publice, birocrăția excesivă, concentrarea administrației pe sine, tendința de extindere a aparatului birocratic etc.

Aparatul administrativ are tendința de a pune accent pe durată și stabilitate, obținute însă prin izolare și nu în mod adaptiv la necesitățile de schimbare și modernizare. Atributele de continuitate, pe lângă efectele pozitive asupra eficienței actului administrativ, privilegiază, în absența impulsului reformativ, comportamentele tradiționale, consolidează stagnarea.

Ca și alte sisteme birocratice, sistemul administrativ acordă valoare particulară tradiției, care are valențe atât pozitive, cât și negative: [4, p.91].

- Contribuie la formarea personalului administrativ, deoarece, în virtutea carierei de lungă durată, personalul însușește tehnicile meseriei.

Pe lângă efectele pozitive ale modelării profesional-comportamentale în mediul administrativ, sunt preluate și „*imperfecțiunile*” sistemului, acestea devenind, treptat, norme de conduită asumate și transmise noilor funcționari.

- Protejează funcționarii publici în raporturile mutuale cu superiorii.

Totodată, conservă sistemul clientelar de angajare, promovare, evaluare, relațiile neprincipiale, deontologia alterată și integritatea discutabilă.

- Reprezintă cadrul din care se degajă directivele de acțiune cotidiană, fapt inerent structurii ierarhizate a sistemului administrativ.

Cu toate acestea, lacunele și precaritatea reglementărilor, absența standardelor precis definite și lipsa cvasitotală a procedurilor de lucru promovează subiectivismul deciziilor, calitatea scăzută a serviciului public, corupția și, implicit, insatisfacția societății față de eficiența și prestația profesională a funcționarilor.

- Normele empirice și uzanțele interne, ale căror origine au fost frecvent pierdute în raport cu scopul inițial, determină specificul acțiunii serviciilor publice.

Pe de o parte, cultul tradițiilor are ca efecte pozitive consolidarea spiritului de corp, coeziunea personalului, fluiditatea relațională și exprimă preocuparea sistemului administrativ pentru stabilitate.

Pe de altă parte, pot fi generate inconveniente grave, cum sunt:

- practicarea cultului precedentelor duce la degradarea sistemului administrativ, prin blocarea spiritului de inovare și promovarea rutinei profesionale;
- greutatea precedentelor se opune eforturilor de raționalizare operabile asupra sistemului administrativ, în cazul în care sunt constatate erori și disfuncționalități;
- acceptarea redusă a realității că, de fapt, administrația se află în serviciul societății și nu invers;
- desfășurarea neprofesionistă a activității, conform cutumelor perimate;
- opoziția față de reforme, schimbare, asimilarea de bune practici și experiențe.

Cu toate efectele negative menționate, **factorii de permanență** au asigurat continuitatea actului administrativ și ajustarea numărului angajaților, contribuind la dezvoltarea serviciilor publice. Situația a rezultat, pe de o parte, din nevoia socială, în evoluție, de noi servicii publice. Acestea au impus elevarea, diversificarea și creșterea justificată în anvergură, până la un punct, a structurilor și aparatului administrativ. Pe de altă parte, însă, conjunctura a fost generată și de tendința naturală de autoconservare și multiplicare, proprie sistemelor birocratice în care nu sunt aplicate adecvat principiile dezvoltării durabile și bune guvernări.

Remarcăm, de asemenea, că, în concepția noastră, situația curentă nu asigură raportul echilibrat între misiunea autorităților administrative, volumul obiectiv de activitate, cel prestat în realitate și numărul de personal angajat.

Dezvoltarea sistemului structurilor administrative și a numărului de personal are loc de la bază, prin ramificarea „rădăcinilor” și este generată de ceea ce Alain Mathiot denumea „*paranoia administrațiilor*”. În fapt, situația evocată duce la realitatea de nedorit în administrația publică, și anume că funcția principală a acesteia ar consta, de fapt, doar în crearea de structuri și posturi pentru sistem și nu în finalitatea satisfacerii interesului public [10, p.293].

Alain Mathiot menționează chiar maladiile sistemului administrativ „*mania, miopia și paranoia*” care, dacă nu sunt tratate la timp și categoric, capătă aspecte acute ce pot duce chiar la paralizia sistemului.

Autorul menționat opinează că, în asemenea condiții, disfuncționalitatea și conflictele se multiplică în interiorul aparatului administrativ și mai ales în domeniul serviciilor publice, parcurgând spirala evoluției dificil de controlat.

Potrivit altor opinii, se consideră că „*expansiunea*” sistemului administrativ are ca scop constituirea unei așa zise „*clase*” a funcționarilor din aparatul de stat, care impulsionează extinderea aparatului birocratic public din rațiuni diverse [7, p. 93].

Apariția conflictelor ierarhice și orizontale între diferite interese și categorii de personal contribuie la menținerea stării de fapt, consolidarea situațiilor dobândite și la crearea statutului antiprogresist al sistemului administrativ.

Michael Croazier, considera, la rândul său, că sistemul administrativ prezintă anumite vicii de funcționare care pot genera situații de blocaj. Criza declanșează din partea sistemului procese retroactive negative (feedback negativ), menite să reducă abaterile și deviațiile de la starea de normalitate. Scopul, însă, este menținerea parametrilor anteriori de stabilitate și nu instituirea stărilor reformatoare.

Sistemul administrativ rezistă la schimbări numai până la un anumit punct. Astfel, atunci când acestea ating pragul critic, apar crize profunde, care impun recurgerea la mecanisme radicale de corectare [5, p.31-40].

Factorii de permanență cultivă deci, în mare măsură, rezistența la schimbare. Sistemele administrative sunt în esență conservatoare, printre cele mai imuabile organizații. Capacitatea acestora de autoreglare favorizează



ecranarea/filtrarea impulsurilor exterioare care ar putea provoca mutații percepute ca periculoase. Această realitate este analogică fenomenului de **homeostază**, prin care se înțelege „*capacitatea unui sistem de a menține anumite constante esențiale, indiferent de forța variațiilor perturbatoare care provin din mediul extern*”[6, p. 84].

Așadar, capacitatea de rezistență este mult mai puternică în cazul sistemului administrativ, față de alte sisteme sociale, manifestându-se prin tendința accentuată a menținerii principiilor de organizare și funcționare proprii. Atitudinea conservatoare în administrație este asigurată atât de funcționarii publici, care văd în schimbare amenințarea statutului propriu, cât și de situația de monopol de care beneficiază sistemul administrativ, fapt care îi facilitează menținerea pozițiilor.

Cercetătorii fenomenului se referă la tehnicile utilizate de către sistemul administrativ pentru a rezista la schimbare și crea atitudini defensive, cum sunt:

- opoziția declarată – generarea de conflicte deschise atât cu întregul corp social, cât și cu instanțele politice;
- acceptarea aparentă – combinarea permanentă a consolidării *subterane* a stării de fapt cu simularea *de suprafață* a intenției de reformă. Aceasta rămâne întotdeauna la nivel de deziderat, de puncte secundare în documente de politici, disipate până la abandonare în grupuri de lucru, fără a determina fapte concrete;
- mecanisme de blocaj – instrumente, de regulă eficace, prin care administrația publică produce „*anticorpi*” pentru a dizolva „*germenii*” evoluției, apelând la controlul excesiv al proceselor, la structuri și mecanisme greoaie.

Este deosebit de relevantă sublinierea, confirmată istoric, că sistemul administrativ nu se schimbă în același ritm cu transformările din mediul social. Astfel, Alexis de Tocqueville a arătat că, după revoluția franceză 1789, instituțiile publice au păstrat mult timp aceeași stare de spirit și aceleași obiceiuri, folosindu-se, așadar, de instituțiile monarhice pentru a-și crea noul sistem administrativ [1, p. 25-60].

Constatări similare desprindem din experiența altor țări occidentale. În Marea Britanie, autoritățile administrative locale și serviciile publice actuale s-au constituit într-o perioadă lungă de timp. Baza acestora au reprezentat-o principiile formulate de organele legislative încă din secolul al XIX-lea, care

își mențin și astăzi valabilitatea. La fel, tradiția prusacă cu privire la funcția publică și la formarea corpului funcționarilor publici de elită, profesioniști, disciplinați, ierarhizați, s-a menținut în toate regimurile și are reflexe și în Germania contemporană.

Chiar și administrația sovietică a fost marcată multă vreme de tradițiile țariste. Lenin explica severitatea și actele de violență ale birocrăției sovietice, prin originea acesteia din ideologia burgheză. Chiar și în Republica Moldova, sunt remanente, încă, ale modelului administrativ sovietic.

### **Factorii endogeni de evoluție.**

Toate sistemele sunt afectate de degradare pe măsură ce societatea evoluează. Acest lucru afectează, în special, sistemul administrativ și eficiența acestuia, întrucât în toate țările, administrația se găsește într-o stare de tensiune cu mediul social [9, p. 56-70].

Sistemul administrativ este, așadar, influențat consistent de **factorii endogeni de evoluție** care exercită presiuni semnificative asupra acestuia, determinând modificări substanțiale în domeniu.

Dintre **factorii endogeni de evoluție** ne vom opri asupra resurselor umane, aspect pe care îl considerăm esențial pentru dezvoltarea sistemului administrativ.

Remarcăm faptul că problema resurselor umane din sectorul public poate fi considerată ca factor determinant de evoluție prin influența puternică asupra eficienței administrației publice.

Astfel, există probleme privind funcția publică, în general, recrutarea, selectarea și angajarea personalului, evaluarea performanțelor și promovarea, formarea profesională și, în general, vicii de gestiune a angajaților.

Există, de asemenea, neajunsuri notorii care privesc comportamentul funcționarilor publici față de cetățeni, relațiile interumane în cadrul instituțiilor publice, aspecte deontologice și de integritate.

Cu alte cuvinte, profesionalismul și calitatea umană sunt atribute esențiale și indispensabile ale muncii funcționarului public. Lipsiți de aceste caracteristici, funcționarii publici influențează negativ activitatea de ansamblu, punând în pericol însăși atingerea obiectivului fundamental, *de satisfacere a interesului public* [8, p. 147].

Ca urmare, este necesară concentrarea atenției managerilor publici asupra performanțelor angajaților, ceea ce va influența în mod evident eficiența

utilizării resurselor de toate categoriile și calitatea de ansamblu a serviciului public. Subliniem faptul că valoarea instituțiilor și autorităților din sectorul public nu stă atât în mijloacele materiale sau financiare de care dispune, cât mai ales în potențialul său uman care, în esență, reprezintă principala resursă organizațională.

În context, procesul de reformă al administrației publice ar trebui să acorde atenție sporită dezvoltării factorului uman, deoarece este singurul care poate determina plus valoare instituțională, sustenabilitate economică și managerială.

Sunt specialiști în probleme de reformă care, printr-o abordare secvențială, consideră că pentru reforma administrației publice este suficientă reglementarea juridică a activității acesteia, a principalelor aspecte organizatorice și funcționale.

Astfel, nu este luat în considerare faptul că, în sine, cadrul juridic are valoare și potențial limitate, dacă nu este asigurată aderența funcționarilor publici la procesele de schimbare și dezvoltare.

### **Concluzii și Provocări**

Față de aspectele reliefate în prezentul demers științific, au rezultat următoarele concluzii și provocări mai importante:

- a) este necesară studierea sistematică a factorilor ce influențează eficacitatea/eficiența administrației publice din Republica Moldova, cunoașterea evoluției, impactului acestora și adoptarea de măsuri pentru diminuarea/eliminarea efectelor negative și amplificarea/generalizarea celor pozitive;
- b) situația curentă a administrației publice naționale este dificilă și complexă. Aceasta trebuie să facă față, concomitent, presiunii schimbărilor induse de societate și de angajamentele europene, în contextul marcat de dezbinare, polarizare socială, conflicte interne și crize internaționale. Administrația publică este, de aceea, subiect și vector al reformei statului și de coeziune a societății;
- c) provocarea majoră pe termen scurt și mediu a administrației publice din țară este de a institui mecanismele strategice, politicile, reglementările, structurile organizatorice și funcționale care să servească mai bine societatea în ansamblu;

- d) administrația publică trebuie să susțină realizarea angajamentelor asumate față de UE, inclusiv pentru a face față schimbărilor și a asigura eficiența acesteia.

Ca urmare, realizarea, respectiv dezvoltarea mecanismelor administrative, sunt necesare și urgente;

- e) calitatea problematică a corpului funcționarilor publici din Republica Moldova poate afecta îndeplinirea Țintelor de reformă. De aceea este importantă dezvoltarea capacității administrației publice prin creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici. Rol important revine în acest sens reformei funcției publice.

Rezultă, așadar, că prin crearea corpului de funcționari publici neutru din punct de vedere politic și profesionist vor fi realizate premisele transformării reale a administrației publice și depășirii efectelor negative ale factorilor de influență;

- f) reforma administrației publice din țară a înregistrat succese modeste, printre cauze fiind adoptarea de măsuri superficiale în detrimentul celor de substanță și accentuarea factorilor de influență negativi asupra eficacității/eficienței în domeniu.

A fost preferată intervenția exclusiv pe cale legislativă, în detrimentul politicilor care să includă și alte componente decât cele de simplă reglementare.

Ca urmare, trebuie conceptualizate și implementate măsuri cu impact direct și palpabil asupra societății, acestea având efectele cele mai concrete;

- g) mediul sistemului administrativ semnifică un ansamblu de elemente susceptibile de a exercita o influență asupra funcționării sistemului sau care sunt influențate la rândul lor, de către acesta, astfel, sistemul administrativ trebuie să se adapteze constrângerilor provenind de la elementele sistemului social.

Administrația publică din Republica Moldova a întâmpinat și trebuie, încă, să facă față provocărilor specifice pe care le impune reforma radicală de sistem, sub influența inevitabilă a factorilor endogeni și exogeni care i-au marcat și îi vor influența și în viitor eficiența și eficacitatea pentru a deveni instrumentul adecvat îndeplinirii serviciului public în beneficiul comunității și persoanei.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Alexis De Tocqueville. De la Democratie en Amerique.Paris.2005.175 p.
2. Chambon, Francois, Gaspon, Oliver. La déontologie administrative. Paris: Librairie générale de droit en jurisprudence, 1996. 250 p.
3. Chaldivan, Possac, Houteer, Christine. Droit administratif. Manuel pratique. Paris, 1995, 175 p.
4. Chevalier, Jacques, Loschak, Daniel. Introduction à la science administrative. Pari, 1974, 225 p.
5. Croazier, Michel. The Bureoucratic Phenomenon. London, 2010, 234 p.
6. Chapus, Rene. Droit administratif générale. Paris: Tome 2,1992, 135 p.
7. Chevalier, Jacques, Loschak, Daniel. Introduction à la science administrative. Paris, 1974, 225 p.
8. Drucke, Peter. Eficienta factorului decizional. București: Editura Destin, 2001, 147 p.
9. Filip, Gheorghe, Onofrei, Mihaela. Sisteme administrative comparate. Iași: Editura Sedcom Libris, 2001, 265 p.
10. Mathiot, Alain. La Tutelle internationale et les territoires a zones strategiques. Penant, 1949, 350 p.

# ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ: ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПУБЛИЧНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЛАСТИ

*Наталья РОЗМАРИЦЫНА, аспирант,  
Одесский региональный институт  
государственного управления Национальной академии  
государственного управления при Президенте Украины*

## SUMMARY

*The article analyzes the current state of public control in Ukraine, as an indicator of the transparency of government activities. The necessity of strengthening the role and participation of public organizations in the process of making political decisions, as well as its implementation at all levels, is substantiated.*

В процессе развития Украины возникает потребность в создании новых принципов государственного управления, основанных на открытости и прозрачности, с целью формирования нового типа государства, ориентированного на удовлетворение потребностей граждан и субъектов хозяйствования, прежде всего в предоставлении административных услуг.

Ряд органов публичного управления Украины уже внедрили инициативы, направленные на повышение качества предоставления административных услуг на местном уровне путем создания центров предоставления административных услуг, внедрения систем управления качеством предоставления таких услуг, в соответствии с международным стандартом ISO 9001: 2008, реализации проектов социальных инноваций и другие инициативы.

Однако, местным органам власти не хватает четких и прозрачных механизмов получения обратной связи от жителей о качестве процесса предоставления услуг. В странах с развитой демократией организации гражданского общества выполняют функцию общественного контроля и помогают наладить эффективное взаимодействие между властью и жителями.

Осуществление мониторинга предоставления административных услуг национальными общественными организациями может стать одним из факторов повышения доверия к ним со стороны граждан.

Несмотря на медленный прогресс вовлеченности общественных организаций в систему предоставления административных услуг, существует ряд действенных механизмов, которые используют некоторые органы местного самоуправления с целью привлечения граждан к процессу принятия решений на местном уровне. И все же, отсутствие необходимых навыков у представителей общественных организаций, и ограниченный доступ к действующим передовым практикам, составляют серьезное препятствие для широкого распространения эффективного механизма общественного участия [1, с. 6].

В Украине предоставление административных услуг регулируется Законом Украины «Об административных услугах», принятым в сентябре 2012 года [2]. Реализация на практике основных положений Закона, безусловно, будет способствовать развитию организационных и информационных составляющих отечественной системы обеспечения качества административных услуг, но, к сожалению, в Законе фактически отсутствуют положения о необходимости соответствия процессов предоставления услуг и самих административных услуг установленным требованиям.

Однако, отдельные положения Закона Украины «Об административных услугах», указывают на его несовершенство, учитывая потребность осуществления мониторинга предоставления административных услуг:

- административная услуга по определению является «результатом осуществления полномочий», а не «результатом процессов» (как, например, в установках ISO IWA 4 [3]), что затрудняет внедрение процессного подхода, особенно в части измерения результативности процессов;
- технологические и информационные карты не содержат разделов по критериям оценки качества административных услуг и соответствующих «точек контроля» со стороны клиентов;
- отсутствуют положения по организации процессов контроля качества, в частности, осуществление общественного мониторинга предоставления административных услуг.

В «Методических рекомендациях по разработке стандартов предоставления административных услуг» (2007) определено, что стандарт государственной услуги должен предусматривать требования,

обеспечивающие необходимый уровень доступности и качества государственной услуги в целом, а также на каждом этапе ее предоставления, включая внесение запроса о предоставлении государственной услуги, его оформление и регистрацию, ожидание предоставления государственной услуги, ее получение, контроль за качеством такой услуги.

Этот документ также вмещает важные положения по привлечению общественности к установлению стандартов и оценки качества административных услуг [4].

По рекомендациям OECD (1987 г.), к основным принципам предоставления публичных услуг, как процесса реагирования на потребности общественности, относятся:

- открытость – клиенты должны знать, как осуществляется государственное управление, какие факторы ограничивают деятельность госслужащих, кто и за что несет ответственность и как можно исправить ситуацию в случае необоснованных решений;
- привлечение клиентов – отношения с клиентами формируются на основе того, что клиенты воспринимаются как активные участники предложений и действий органов государственной власти;
- удовлетворение потребностей клиентов – услуги предоставляются в ответ на конкретные запросы людей;
- доступность – клиенты должны иметь легкий доступ к органам власти и информации в удобное время [5].

Четверть века реформирования сферы публичных услуг коренным образом изменили лозунг: вместо «общественность как клиент» (public as a client) во многих странах сейчас звучит «гражданин как заинтересованная сторона» (citizen as a stakeholder) [6, 7].

Несмотря на значительный прогресс в развитии системы обеспечения качества публичных услуг и к органам, предоставляющих публичные услуги, необходимо пройти путь к построению отношений в формате заинтересованных сторон. На этом пути прогресс будет способствовать активизации процессов общественного мониторинга предоставления услуг органами публичной власти.



Современное состояние нормативного регулирования деятельности общественных организаций создает соответствующие рамочные возможности для развития системы результативного общественного мониторинга предоставления административных услуг органами публичной власти. Надо отметить, что возможность и целесообразность привлечения общественности к мониторингу предоставления административных услуг с целью обеспечения их качества косвенно определено ст. 21 Закона Украины «Об общественных объединениях» от 22 марта 2012 № 4572-VI [8].

В Украине недостаточно используется такой ресурс общественного мониторинга, как консультации с общественностью. В постановлении Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 № 996 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» определено, что такие консультации могут осуществляться в непосредственной форме через публичное общественное обсуждение и в опосредованной форме через изучение общественного мнения [9].

Согласно указанному постановлению участие общественности в формировании и внедрении государственной политики также может быть реализовано через постоянно действующие коллегиальные выборные консультативно-совещательные органы – общественные советы при органах исполнительной власти. Общественный мониторинг также может быть реализован в формате общественной экспертизы. Порядок содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти устанавливает соответствующее постановление Кабинета Министров Украины от 5 ноября 2008 № 976 [10].

Вопрос участия общественности в обеспечении качества предоставления административных услуг нашло свое отражение даже в Национальном плане действий по внедрению инициативы «Партнерство» Открытое правительство». Так, было определено, что актуальной задачей является внедрение эффективной системы государственного и общественного контроля за деятельностью центров предоставления административных услуг. С этой целью предложено создавать условия для открытия общественных приемных при разрешительных центрах, где граждане смогут получать бесплатную правовую помощь, а также привлекать представителей общественности к независимому

мониторингу эффективности предоставления этих услуг, выявления проблемных вопросов в этом процессе [11].

Таким образом, отсутствие системного подхода в сфере предоставления административных услуг может быть уменьшено путем развития элементов системы комплексной контрольной деятельности в этой сфере (рис. 1).

Любой контроль не может осуществляться, пока не установлены стандарты, на соответствие которым должно осуществляться оценка процессов или продуктов деятельности. В соответствии с этим исходным положением, в предлагаемой модели интерпретирован принцип «привлечения клиентов», который предусматривает наличие позиции, согласно которой клиенты должны быть привлечены к установлению стандартов услуг и оценки их качества.



**Рис. 1** Модель системы комплексной контрольной деятельности в сфере предоставления административных услуг

Поэтому, комплексность системы предполагает, во-первых, привлечение к разработке стандартов административных услуг широкого круга заинтересованных сторон, среди которых основными являются государство, субъекты предоставления административных услуг, клиенты административных услуг и общественные организации. Для обеспечения профессионализма стандартов возможно, также,

привлечение профессиональных организаций в области стандартизации и ученых в сфере государственного управления (рис. 1 – составляющая модели «Установление требований»).

Вторая составляющая модели (рис. 1 – «Установление соответствия требованиям и постоянное улучшение») должно характеризовать комплексный подход к установлению соответствия процессов предоставления административных услуг определенным стандартам. Только сочетание ресурсов государственного контроля, контроля со стороны самих клиентов и общественного контроля сможет обеспечить результативность процессов контроля.

Общественный контроль достигается прозрачностью и публичностью деятельности власти путем непосредственного интерактивного взаимодействия власти, населения и бизнеса через Интернет – представительства [12].

Использование информационных технологий и сети интернет позволяет, в значительной степени, повысить эффективность взаимодействия граждан с государством при получении услуг, упростить порядок предоставления и уменьшение количества административных услуг, в т.ч. из-за введения межведомственного электронного взаимодействия.

Внедрение технологий электронного управления возможно только в рамках реформирования, на современных принципах, всей системы публичной власти. Это требует модернизации, в первую очередь, систем государственного управления, проведения эффективной административной реформы.

### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики. Київ, 2013. 120 с.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI у редакції від 20.04.2014 р. Верховна Рада України. URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
3. ДСТУ-П IWA 4:2010: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування. – Київ. Держспоживстандарт України, 2010. XII, 47 с.

4. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг: наказ Мінекономіки України від 12.07.2007 р. № 219.URL:  
[http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=145762&cat\\_id=145747](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=145762&cat_id=145747).
5. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія. Мелітополь, 2008.136 с.
6. Administration as a Service – the Public as a Client: The OECD Report / OECD. 1987.144 р. URL: [www.oecd.org/governance/public-innovation/1910557.pdf](http://www.oecd.org/governance/public-innovation/1910557.pdf).
7. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services / OECD. Paris Cedex: OECD Publishing, 2009.322 р. URL: [www.iadb.org/intal/ intalcdi/pe/2009/03785.pdf](http://www.iadb.org/intal/ intalcdi/pe/2009/03785.pdf).
8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 бер. 2012 № 4572-VI. Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 лист. 2010 р. № 996.URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>.
10. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 лист. 2008 № 976.URL:  
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
11. Протокол № 2 Розширеного засідання Координаційної Ради з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» від 28.05.2013 р. URL: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/uploads/attach-1516-1168829242.pdf](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-1516-1168829242.pdf).
12. Московець В.І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії / Форум права. 2011. № 2. с. 630–634.

# **CARTA EUROPEANĂ A AUTONOMIEI LOCALE LA CEA DE-A 30-A ANIVERSARE**

*Anastasia ȘTEFANIȚA, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică,*

## **SUMMARY**

*The local autonomy is one of the key principles of the public administration process, as well as of the democracy of a state. Europe has recognised the importance of the local autonomy through the European Charter of Local Self-Government that lays down standards for protecting the rights of local authorities and requires states which have ratified it to comply with a number of conditions, principles and practices. This year marks 30<sup>th</sup> anniversary of the Charter, since its entry into force on September 1, 1988. The article analysis the importance of the Charter and the mechanism of functioning at the level of the Council of Europe.*

*Key-words: local autonomy, administrative decentralisation, local public authorities, European Charter of Local Self-Government.*

## **Introducere**

Acest articol este scris cu ocazia aniversării a 30 de ani de la intrarea în vigoare a Cartei Europene a Autonomiei Locale. Scopul cercetării este de a analiza importanța Cartei la nivelul Europei și modul de aplicare și funcționare a documentului, inclusiv autoritățile implicate la nivelul Europei.

Carta Europeană a Autonomiei Locale reprezintă documentul de bază în domeniul autonomiei, dar și cel al democrației locale la nivelul Europei. A devenit un tratat internațional de referință în acest domeniu. În acest an – 2018, se împlinesc 30 ani de la intrarea în vigoare a Cartei. Fiind elaborată și lansată pentru semnare la 15 octombrie 1985, Carta a intrat în vigoare la 1 septembrie 1988 prin ratificarea de cele 47 de state membre ale Consiliului Europei. [3] Carta Europeană a Autonomiei Locale a fost elaborată reieșind din scopul Consiliului Europei – de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi, pentru a ocroti și pentru a promova idealurile și principiile care reprezintă patrimoniul lor comun, inclusiv prin încheierea de acorduri în domeniul administrativ. [12]

## **Importanța principiului autonomiei locale prin prisma Cartei Europene**

Din punct de vedere etimologic, cuvântul "autonomie" derivă din limba greacă "auto", adică din sine și "nomos", adică drept sau regulă. Astfel, în sensul său primar, autonomia reprezintă dreptul de a se guverna, de a-și stabili propriile reguli, de aici noțiunea de "autoguvernare" în limba engleză. Așa cum Andreas

Gross observă într-un raport către Adunarea Parlamentară: "Termenul de autonomie este ambiguu, deoarece se poate referi la forme de organizare care variază de la simple descentralizare la regionalism și federalism, adică reprezintă o diviziune uniformă sau inegală a puterii sau a anumitor puteri. Există diferite forme de autonomie în Europa bazate pe diferitele sisteme politice din care fac parte entitățile autonome. Indiferent de forma sa, fiecare stat conține anumite elemente de descentralizare." [4] Acest lucru ar putea fi rezumat prin a spune că "este un termen relativ pentru a descrie gradul de independență de care se bucură o entitate specifică într-un stat suveran". [6]

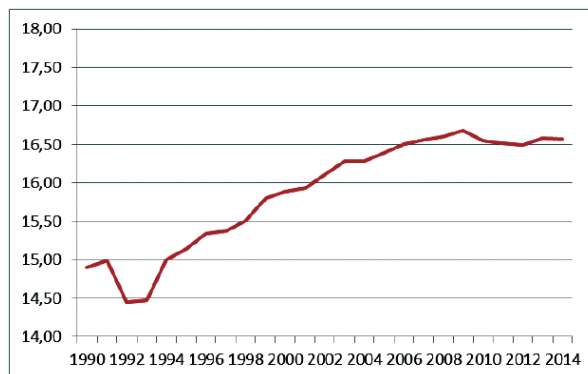
De aceea, Carta se bazează pe ideea că autoritățile publice locale reprezintă unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic, iar dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei. Apărarea și întărirea autonomiei locale în diferitele țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii. [2]

### **Gradul autonomiei locale în țările europene**

Pentru măsurarea și evaluarea gradului autonomiei locale în țările europene, a fost elaborat și analizat un "indice al autonomiei locale". Indicele este măsurat ca suma a opt variabile, conform prevederilor Cartei: cadrul instituțional, ține de autonomia formală (reglementarea legală a autonomiei locale); domeniul de aplicare a politicii (măsura în care administrația locală este implicată efectiv în furnizarea de servicii); discreția politică efectivă (măsura în care municipalitățile au o anumită influență și pot decide asupra aspectelor diferitelor funcții); autonomia fiscală (măsura în care guvernul local poate impozita independent populația sa); sistemul de transfer financiar (proporția transferurilor financiare necondiționate la transferurile financiare totale primite de administrația locală); încrederea financiară (proporția veniturilor administrației locale provenite din surse proprii sau locale (impozite, taxe fără transferuri și subvenții)); autonomia de împrumut (măsura în care autoritățile locale pot împrumuta); autonomie organizațională (măsura în care guvernul local este liber să decidă asupra propriei sale organizații și asupra sistemului său politic).

Indicele a fost analizat pentru 39 de țări europene și raportează schimbări între 1990 și 2014. Scopul studiului realizat de Comisia Europeană în 2016, a fost de a analiza și raporta schimbările în domeniul descentralizării

țărilor din Europa. În rezultat, valoarea medie a indicelui pe ani și țări este de 16,58; cea mai mare valoare posibilă fiind de 28. În 1990, valoarea a fost mai mică - 15,74, în 2014 a crescut la 17,28. Imaginea generală arată o creștere constantă după o scădere scurtă la începutul anului 1990.



**Figura 1:** Indicele Autonomiei Locale, 1990 – 2014 [7, p.46]

Această scădere se datorează inclusiv țărilor noi, cum ar fi Albania, Letonia,

Malta, România și Ucraina, care au intrat în eșantion cu o autonomie considerabil mai slabă. Către sfârșitul primei decade a noului mileniu, creșterea pare să fi încetat (vezi Figura 1).

Analizând diferitele țări, variația se dovedește a fi considerabilă. Țările cu cele mai mari scoruri ating valori de 25, în timp ce grupul cu scoruri reduse – în jur de 10. Țările cu scoruri deosebit de mari sunt țările nordice Suedia, Islanda, Finlanda, Danemarca și Norvegia, și țările vorbitoare de limbă germană Elveția, Germania și Liechtenstein. Albania (9,69), Malta (9,42), Georgia (8,73) și Moldova (8,27) înregistrează un scor deosebit de scăzut. Creșterea principală (mai mult de 5 puncte) a avut loc în Albania, Bulgaria, Slovenia, Macedonia, Polonia, Serbia, România și Italia. Doar patru țări au înregistrat o scădere substanțială (mai mult de un punct): Ungaria, Spania, Luxemburg și Estonia. [7, p.46-47]

În concluzie, nu se observă semne de centralizare în cazul celor 39 de țări analizate. Comparativ cu începutul anilor 1990, gradul de autonomie al administrației locale a crescut. Cu toate acestea, există încă contraste importante între diferitele țări și grupuri de țări, iar aglomerațiile privind dimensiunile autonomiei locale nu au fost la fel de puternice în toate părțile Europei. Țările nordice se înscriu în mod constant printre țările cu cel mai înalt grad de autonomie, împreună cu Elveția, Germania și Polonia. Acest grup este urmat de Liechtenstein, Italia, Serbia, Franța, Bulgaria, Lituania, R. Cehă, Austria și Estonia. Țări cu un grad deosebit de scăzut de autonomie locală sunt Cipru, Turcia, Malta, Moldova, Georgia și Irlanda. Creșterea

autonomiei locale a avut loc între 1990 și 2005. De atunci, imaginea generală arată o ușoară tendință spre o mai mare centralizare. Creșterea a avut loc mai ales în noile democrații din Europa Centrală și de Est. [7, p.6]

Cu toate că Republica Moldova are cel mai mic scor în analiza de mai sus, autonomia locală are un loc și rol important în domeniul administrării publice în țara noastră. Așa cum aplicarea Cartei la nivel european, cât și la nivelul statelor europene are un impact deosebit, și în Republica Moldova, documentul se bucură de o importanță specială, principiul autonomiei locale fiind consfințit în Constituția țării [1]. Semnarea de către Republica Moldova la 2 mai 1996 a Cartei Europene: Exercițiu autonom al puterii locale, intrată în vigoare la 2 februarie 1998 a contribuit, într-o anumită măsură, la ajustarea legislației naționale din domeniul administrației publice la unele rigori europene prin preluarea conceptului de autonomie locală, a principiilor administrației publice locale, cerințelor față de statutul aleșilor locali, implementarea formelor moderne de control administrativ, modalităților de asociere ale colectivităților locale și altele. [11, p.6]

### **Aplicarea Cartei Europene a Autonomiei Locale în Europa**

Din perspectivă istorică, analizând mecanismul de aplicare a autonomiei locale în Europa, trebuie să menționăm câteva evenimente și structuri relevante.

De la înființarea sa în 1951, Consiliul municipalităților europene (care a devenit Consiliul Municipalităților și Regiunilor Europene în 1984) a fost întotdeauna atașat apărării principiului unei Europe Unite (unitate, pace și democrație). O Europă care își poate construi dezvoltarea pe guverne locale puternice și recunoscute. Prima acțiune importantă a organizației a fost să adopte, în prima sa Adunare Generală din 1953, "Carta libertăților municipale". Această Cartă a fost prima chemare la recunoașterea autonomiei locale ca factor de dezvoltare și emancipare a teritoriilor și a cetățenilor. După mai bine de douăzeci de ani, această luptă, inițiată de pionierii mișcării municipale europene, va duce la adoptarea Cartei Europene a Autonomiei Locale de către Consiliul Europei. [15] Aceasta a condus, de asemenea, la crearea, în 1994, a Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, reprezentarea puterilor locale și regionale la Consiliul Europei. [9]

Congresul Autorităților Locale și Regionale este o instituție unică în Europa, responsabilă de evaluarea situației democrației locale și regionale în cele 47 de state membre ale Consiliului Europei. Rolul său principal este



consolidarea și monitorizarea evoluțiilor în democrația locală și regională. Misiunea Congresului este, inclusiv de a supraveghea aplicarea Cartei în statele europene. [14] Carta a devenit un tratat de referință pentru protejarea drepturilor autorităților locale și regionale, cum ar fi dreptul la autoguvernare, dreptul de a-și alege organele locale, de a-și exercita propriile puteri, de a avea structuri administrative și de resurse financiare, precum și dreptul de a lua măsuri în instanță în cazul intervenției altor niveluri de guvernare.

Structura Congresului care are sarcina de monitorizare este ”Comitetul pentru onorarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Cartei Europene a Autonomiei Locale” - Comitetul de Monitorizare. [8] Prin activitățile sale de monitorizare, Comitetul asigură aplicarea corectă a Cartei și contribuie la menținerea unei guvernări locale și regionale sănătoase în Europa. Congresul realizează acest lucru prin trei instrumente de bază:

- prin efectuarea vizitelor de monitorizare periodice în cele 47 de state membre;
- prin verificarea anumitor aspecte specifice ale Cartei;
- prin observarea alegerilor locale și regionale. [5, p.5-6]

În urma vizitelor sale de monitorizare, Congresul întocmește rapoarte care sunt adoptate de Comitetul de Monitorizare. De asemenea, această comisie aprobă recomandările care, odată adoptate de Congres, sunt adresate statelor membre. Începând cu anul 1995, peste 100 de rapoarte de monitorizare au fost adoptate de Congres și multe reforme legislative au fost întreprinse de statele membre. Acestea din urmă pot, de asemenea, să ratifice prevederile Cartei la care nu au aderat la semnarea tratatului. De asemenea, ei pot lua măsurile necesare pentru a semna și / sau ratifica Protocolul adițional la Carta, cu privire la dreptul de a participa la treburile unei autorități locale. [5, p.6-7]

Astăzi cunoaștem, Carta Europeană a Autonomiei Locale stabilește standarde pentru protejarea drepturilor autorităților locale și solicită statelor care au ratificat documentul să respecte o serie de condiții, principii și practici. [16, p.2] Însă trebuie să menționăm că un protocol adițional privind dreptul la participare la viața publică a fost adoptat în 2009 pentru a completa textul Cartei Europene. Scopul protocolului adițional este de a completa sfera de aplicare a Cartei cu dreptul oricărei persoane de a participa la treburile unei autorități locale, un principiu consacrat în preambulul Cartei. [3]

Pentru a îmbunătăți calitatea monitorizării sale, Congresul a luat un șir de măsuri, în special în perioada 2010 – 2013. Măsurile țin de efectuarea

monitorizării mai regulată și mai sistematică a țărilor care au semnat și ratificat Carta (aproximativ o dată la cinci ani). A fost introdusă o metodă mai strictă de numire a raportorilor pentru a asigura imparțialitatea totală a delegației responsabile de monitorizare. Procesul a fost completat cu o procedură post-monitorizare bazată pe dialogul politic cu autoritățile naționale, pentru a prezenta, împreună cu țara în cauză, cele mai potrivite soluții la problemele identificate de delegație și pentru a asigura rapiditatea și eficiența punerii în aplicare a recomandărilor făcute de Congres într-o "foaie de parcurs" prezentată guvernului. [5, p.7-8] În acest fel, Congresul contribuie la atingerea, la nivel local și regional, a obiectivelor fundamentale ale Consiliului Europei, care sunt de a consolida democrația în lumina Cartei Europene a Autonomiei Locale și a Protocolului său suplimentar privind dreptul de a participa în treburile unei autorități locale.

În prezent, Consiliul Municipality și Regiunilor Europene [13] (despre care s-a menționat mai sus) este cea mai veche și mai largă asociație europeană a guvernelor locale și regionale. Consiliul este singura organizație care reunește asociațiile naționale ale guvernelor locale și regionale din 42 de țări europene și reprezintă prin ele toate nivelurile de teritorii - locale, intermediare și regionale. Activitatea Consiliului se axează pe doi piloni de bază: influența politicii și legislației europene în toate domeniile care au impact asupra municipalităților și regiunilor; asigurarea unui forum de dezbateri între autoritățile locale și regionale prin asociațiile lor reprezentative naționale.

Autonomia locală în Europa ține și de relația dintre autoritățile regionale și cele locale. Relația dintre cele două tipuri de structuri este una de colaborare și dialog. Autoritățile regionale consultă autoritățile de nivel local (primar) cu privire la reformele care le afectează, pentru a respecta principiile demnității și autonomiei instituționale egale, astfel încât autoritățile regionale au dreptul să se aștepte la aceleași atitudini din partea guvernului central atunci când intenționează să ia decizii "care le afectează competențele și interesele esențiale sau sfera autonomiei regionale". [10, p.34] În cadrul Consiliului Europei, autoritățile regionale, indiferent de natura lor sau de caracterul lor instituțional, posedă referințe și principii privind structura lor democratică, organizarea, competențele și resursele proprii, locul lor în stat, relațiile cu alte autorități și cu cetățenii. Toți acești factori, cum ar fi susținerea unui sistem de democrație teritorială modernă, deschisă, activă la diferite niveluri, susținută reciproc și participativă, preocupată de dezvoltarea durabilă și bunăstarea

populației, sunt reunite într-un alt document important intitulat "Cadrul de referință al Consiliului Europei pentru democrația regională". [10, p.5] Cadrul de referință - recunoscut de Conferința de Miniștri a Consiliului Europei pentru autoritățile locale și regionale în cadrul sesiunii din noiembrie 2009, la Utrecht - este un adevărat cod al drepturilor și obligațiilor entităților regionale, între guvernul central și nivelul de bază (autoritatea locală). [3]

## **Concluzii**

Carta Europeană a Autonomiei Locale afirmă rolul comunităților ca prim nivel al exercitării democrației. La cea de-a 30-a aniversare, este bine venit să subliniem importanța respectării autoguvernării locale, a descentralizării și a subsidiarității pentru toate guvernele locale și regionale din Europa. Majoritatea țărilor europene au recunoscut, în drept, guvernele locale și regionale drept sfere de guvernare cu drepturi depline. Uniunea Europeană recunoaște că guvernele locale reprezintă o parte centrală a statelor și, prin urmare, participă la guvernarea europeană. [15] Autonomia locală este cu siguranță un fenomen multidimensional. Democrația locală este de neconceput fără autonomia locală, gradul și caracteristicile cărora va fi decis de fiecare stat în cadrul guvernantei pe mai multe niveluri, care astăzi pare a fi cea mai bună cale de a reconcilia democrația, eficiența și oferirea serviciilor către populație.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul Oficial Nr. 1: 27.08.1994.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale (STE. 122 –1985), Strasbourg, 15.10.1985.
3. A Charter for local democracy. Congress of Local and Regional Authorities. Council of Europe. Valabil la:  
[https://www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government?desktop=true#%2229888493%22:\[1,0,2\]}](https://www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government?desktop=true#%2229888493%22:[1,0,2]}) (accesat la 30.09.2018)
4. Doc 9824-3/6/2003, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, prph. 30.
5. European Charter of Local Self-Government. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Council of Europe, October 2013 / Reprinted November 2016. 58 p.

6. Hansum, Hurst and Lillich, "The concept of autonomy in international law", 1980.
7. Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. "Self-rule Index for Local Authorities" (Release 1.0) Report, doi: 10.2776/432291. European Commission, 2016. 89 p.
8. Monitoring Committee, Congress of Local and Regional Authorities Valabil la: <https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee> (accesat la 30.09.2018)
9. Origins and history. Congress of Local and Regional Authorities. Valabil la: <https://www.coe.int/en/web/congress/origins-and-history> (accesat la 30.09.2018)
10. Regional Democracy. Council of Europe Reference Framework. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Utrecht, 16 - 17 November 2009. Edition: March 2017. 72 p.
11. Sîmboteanu, Aurel. Dimensiunile succesiunii Reformei Administrației Publice din perspectiva prevederilor Programului de Activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. În "Teoria și Practica Administrării Publice" - Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2016, Chișinău, 2016. p. 5-12.
12. Statute of the Council of Europe - European Treaty Series - No. 1. London, 5.V.1949.
13. Statutes Council of European Municipalities and Regions AISBL. Adopted by the Policy Committee of Prague 2 December 2013, Council of European Municipalities and Regions European section of United Cities and Local Governments.
14. Statutory Resolution CM/Res(2015)9 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 8 July 2015 at its 1233rd meeting of the Ministers' Deputies.
15. Stefano Bonaccini, Frédéric Vallier. "From the European Charter of municipal liberties to the European Charter of local self-government!" Council of European Municipalities and Regions European. Newsletter - September 2018.
16. The Charter of Local Self-Government. The benchmark treaty for local communities in Europe. Editing: Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. October 2015. 8 p.

## ASPECTE ISTORICE PRIVIND DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ

Alexandru SAVVA, doctorand

### SUMMARY

*Decentralization is the system based on the recognition of the local interest, distinct from the national one, the localities having organizational, functional structures and their own apparatus, affected by the local interest. The principle of administrative decentralization has been proclaimed since the earliest years of the French Revolution of 1789, when Europe put the question of the transition from the centralization of state leadership to the decentralization of this leadership, of administrative decentralization as a whole. Decentralization is broader and deeper, expressing a democratic and liberal philosophy. Decentralization is a tool to achieve the democratization of public administration and to provide more efficient public services.*

*Kewords: administrative decentralization, central public administration, local public administration, intercommunal syndicate, distinct.*

Ca fenomen social, descentralizarea reprezintă transferul de autoritate și de responsabilități pentru funcțiile publice dinspre nivelurile centrale (Guvern) spre cele locale (administrațiile locale) [1, p. 403]. Descentralizarea răspunde unui spațiu geografic determinat, care înglobează de fapt toți administrații care se găsesc aici și permite colectivităților locale să realizeze activități diferite, încredințate prin lege pentru a administra interesele populațiilor din aceste circumscripții [5, p.91].

În cadrul descentralizării administrative, statul nu-și mai asumă singur sarcina administrării, ci o împarte în anumite cote, cu alte categorii de persoane juridice de drept public.

Problema modului în care se realizează descentralizarea prezintă particularități de la un stat la altul. Fiecare națiune este interesată să realizeze gradul și modalitățile de descentralizare care să corespundă întinderii teritoriului, mărimii populației, condițiilor economice și politice existente, tradițiilor. Descentralizarea prezintă certe avantaje pentru prosperitatea unei țări [6, p.300].

În **Franța** administrația publică locală este caracterizată prin existența a trei nivele de colectivități locale aflate în plin exercițiu: regiuni, departamente și comune. În Franța sunt 26 de regiuni din care 4 în teritoriile de peste mare. Departamentul este eșalonul de drept comun desemnat să conducă în

ansamblu politica guvernamentală. În prezent exista 100 de departamente din care 4 în teritoriile de peste mare în fruntea cărora se afla prefectii. Exista 340 de sub-prefecți din care 13 acționează în teritoriile de peste mare. Comuna constituie al patrulea nivel al administrației locale în exercițiu. Comunelor li se acordă o competență generală. Deci autoritatea administrativă nu are față de ea decât o putere tutelară și nu o putere de conducere. În 1982, tutela dispare, înlocuită prin controlul legalității a posteriori. Dispariției tutelei nu-i putea urma vidul; absența controlului nu este de conceput pentru două motive; pentru că în mod tradițional Franța este un stat unitar și pentru că art. 72 al Constituției pretinde acest lucru.

În ceea ce privește Franța, o nouă etapă a descentralizării a fost atinsă odată cu revizuirea constituțională din 28 martie 2003, care prin noi dispoziții a stabilit:

- noua arhitectură a colectivităților: „Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt: comunele, departamentele, regiunile, colectivitățile cu statut particular – cum este Corsica – și colectivitățile de peste mare, art. 72 alin. 1 al Constituției înainte de revizuire stabilea drept colectivități doar comunele, departamentele și teritoriile de peste mare;
- organizarea descentralizată a Republicii: art. 1 al Constituției a fost completat cu fraza „organizarea sa (a Republicii) este descentralizată”, pe lângă recunoașterea regiunilor a fost recunoscută și o putere de reglementare a colectivităților teritoriale precum și un drept de experimentare (drept de transferare a competențelor pentru o perioadă determinată pentru profitul colectivităților interesate);
- democrația locală directă: pentru realizarea acesteia s-a acordat astfel, drept de petiție electorilor față de adunarea teritorială, referendumul decizional local precum și dreptul electorilor de a stabili, în mod relativ, organizarea instituțională a colectivității;
- autonomia financiară a colectivităților teritoriale: care permite acestora să-și stabilească, conform legii, taxele și utilizarea impozitelor locale, astfel încât acestea să se constituie într-o parte determinată a resurselor proprii”.

Comunele sunt conduse astfel de:

- autoritate deliberativă: consiliul municipal;
- autoritate executivă: primarul.

Consiliul municipal este ales prin sufragiu universal direct, pentru 6 ani și este un organ dotat cu putere deliberativă. El numără 9 consilieri pentru comunele inferioare cifrei de 100 de locuitori, până la 69 pentru comunele care au mai mult de 300.000. În total, sunt 500.000 de consilieri municipali. Condiții de eligibilitate: există reguli de neeligibilitate, care vizează îndepărtarea indivizilor indezirabili, fie pentru a împiedica pe funcționarii cu autoritate să domine ușor un consiliu municipal, fie pentru ca legăturile de rudenie sau raporturi financiare cu comuna să nu trezească suspiciuni asupra obiectivității deciziilor.

Există două modalități de scrutin (după cum comuna are mai mult sau mai puțin de 3.500 de locuitori). Legea din 19 noiembrie 1982, modificând codul electoral și codul comunelor, a introdus pentru comunele cu mai mult de 3.500 de locuitori scrutin de lista, care combină regulile scrutinului majoritar cu acelea ale reprezentării proporționale.

Municipalitatea (desemnează ansamblul persoanelor care administrează o comună) cuprinde primarul, pe adjuncții săi și pe consilieri, adică consiliul municipal. Consiliul municipal, ales prin sufragiu universal tot la 6 ani, alege primarul și pe adjuncții acestuia, dintre membrii să-i.

Primarul este ales dintre consilieri municipali și îndeplinește trei misiuni diferite: agent al statului, agent al comunei și șeful administrației comunale. Organizarea administrativă a teritoriului Franței rămâne astfel coerentă având în vedere că: arondismentele sunt alcătuite dintr-un număr întreg de comune, departamentele cuprind un număr întreg de arondismente, regiunile un număr întreg de departamente iar zonele de apărare civilă un număr întreg de regiuni. Cooperarea intercomunală este un mijloc de a remedia fărâmițarea comunelor franceze, fuziunea înregistrând un succes controversat. Ea este larg răspândită, de vreme ce Franța număra mai mult de 17.000 de instituții publice de cooperare intercomunală la 1 octombrie 1992. Legea asupra administrației teritoriale din 3 februarie 1992, pentru a stimula intercomunalitatea, a creat în plus față de cele trei formule clasice, care sunt: sindicatul, districtul și comunitatea urbană, două noi formule: comunitatea de comune și comunitatea orașelor.

Sindicatul intercomunal: el permite comunelor învecinate să raționalizeze costurile serviciilor, cum ar fi apa și transporturile. El poate avea vocație unică (SIVU) sau vocație multiplă (SIVOM), adică lărgit spre mai multe competente sau legat de un proiect global.

Districtul asigură în locul comunelor diferite servicii și face față problemelor de echipare ale aglomerației suburbane. El este dotat cu o fiscalitate proprie. Există aproximativ 242 districte.

Comunitatea urbană este formată pentru regruparea comunelor în aglomerații de mai mult de 50.000 locuitori și exercită cu drept deplin, în locul comunelor, competențe în materie de amenajare, de echipare sau de dezvoltare economică. Există nouă comunități urbane. Acestea sunt grupări cu fiscalitate proprie.

Comunitatea comunelor sau a orașelor, pentru mai mult de 20.000 de locuitori și comunitatea de comune fără referire la un prag demografic: ele trebuie în mod obligatoriu să exercite competențe în materie de dezvoltare economică și de amenajare a spațiului. În afară de aceasta, competențele lor trebuie să acopere cel puțin unul din cele patru domenii: mediul înconjurător, locuințe, drumuri, echipamente culturale, sportive și școlare. Ele sunt dotate cu o fiscalitate proprie [4, p.90-94].

În **Germania**, organizarea administrativă a fost dată de structura federală a statului.

Legea Fundamentală reglează repartizarea jurisdicției administrative între autoritățile federale și landuri. Landurile au jurisdicție acolo unde nu a fost atribuită nici o putere specială autorităților federale. Aplicarea legii comunității este efectuată în concordanță cu repartizarea jurisdicției între autoritățile federale și landuri. Atât autoritățile federale, cât și landurile pot exercita funcțiile lor administrative fie direct prin propriile lor organe, fie indirect prin entități legale, personalități juridice, autonome. Acolo unde aceste funcții se exercită direct prin personalitatea juridică a autorităților federale sau a landurilor, există o putere generală de a emite directive, de la ministerul respectiv la cele mai mici unități administrative. Acolo unde aceste funcții se exercită indirect, organele administrative autonome din punct de vedere juridic, ca de exemplu corporațiile, comitetele și fundațiile, sunt supuse doar controlului de legalitate a statului. În ce privește organele teritoriale municipale (adică autoritățile și districtele legale), ele au dreptul expres prin Legea Fundamentală, să regleze toate problemele referitoare la comunitatea locală în zona de acțiune a legislației respective care intră în responsabilitatea lor (art. 28(2)).

În fine, un număr de sarcini administrative sunt de asemenea transferate unor părți particulare (de exemplu companii de transport), cu anumite



excepții, cum ar fi domeniul protecției publice care rămân de competența dreptului public. Realitatea administrativă a asistat la apariția a numeroase devieri de la structurile-model menționate, dând naștere unor organe intermediare și tipuri de organizare mixtă.

În același sens, Germania, prin reforma administrativă începută în 1999, s-a concentrat pe promovarea descentralizării și consolidării guvernelor locale, organizațiilor administrative, managementului financiar, serviciului public. În genere prin crearea mecanismelor necesare unei administrații mai participative la viața publică, iar prin cea din 2005 asupra viitorului digital al administrației, deținând în prezent peste 376 de servicii administrative federale on-line.

În **Anglia** structura autorităților locale a fost reorganizată de Legea guvernului local din 1972, care a intrat în vigoare în 1977 și care a operat o reducere a corpurilor locale printr-o sporire a puterilor acestora. Anglia este împărțită în ținuturi, iar Țara Galilor în districte.

Fiecare din aceste autorități locale este condusă de un consiliu ales. Puterile lor derivă din autoritatea garantată de un act al parlamentului și sunt subiect al revizuirii juridice în virtutea regulii *ultra vires*.

În plus, departamentele guvernului central exercită supraveghere administrativă, în particular în domeniul managementului financiar.

În ansamblu, corpurile care se auto-guvernează au fost desemnate cu puteri administrative extrem de importante, pe care și le exercită cu o mare autonomie. Menținerea ordinii publice este în mare măsură în grija acestor corpuri și nu în grija agentului local al guvernului central, ca în majoritatea statelor continentale. În această formă sistemul tradițional distinct al autonomiei locale în Anglia, care în secolul XIII a atins un moment de vârf prin statut de autoguvernare a ținuturilor, continuă să se aplice și în prezent.

A treia categorie de autoritate administrativă este constituită de „corporațiile publice”.

Acestea sunt legal responsabile de unitățile organizatorice, stabilite prin act parlamentar și investite cu datoria de a îndeplini anumite îndatoriri publice. Ele se comportă ca întreprinderi comerciale în industriile naționalizate, ca diferite corpuri administrând beneficiile sociale conferite de stat, sau ca organe consultative speciale sau de supraveghere. Expansiunea rapidă și necoordonată a acestui tip de entitate a fost ținta unei critici severe. În particular, este problematic cât de efectivă este supravegherea exercitată de ministerul de resort asupra corporațiilor și, în consecință, aceea exercitată de Parlament.

Sistemul guvernării locale este, în principal, un proces al secolului trecut, dar câteva mari reorganizări, în anii '60 și '70 au creat structura actuală.

Guvernarea locala urmărește, în primul rând, asigurarea serviciilor pentru comunitățile locale. Cele mai multe dintre autoritățile locale sunt, de asemenea, angajate în activități cu caracter comercial. Aproape 25% din cheltuielile națiunii sunt făcute de guvernarea locala. Ca și în cazul guvernării centrale, autoritățile locale își desfășoară activitatea în departamente, ce sunt controlate de comitete formate din consilieri aleși. Juriștii denumesc organele locale alese „*creații ale statului*”. Cu alte cuvinte, acestea au fost înființate prin acte ale Parlamentului, dar pot fi la fel de ușor desființate.

Încetarea activității Consiliului mării Londre și a altor consilii, ale unor ținuturi metropolitane (în aprilie 1986), constituie un exemplu în acest sens. Structura locala este bazată pe distincția dintre zonele urbane și cele rurale: capitala are un regim diferit iar, datorită geografiei sale și distribuției populației, și Scotia are o altă organizare [4, p.102-106].

După toate modificările făcute, Londra se găsește în situația de a fi singura capitală din lume (dintre cele importante), care nu are o autoritate responsabilă pentru toate serviciile și activitățile, pe care orice mare oraș este îndreptățit să le ceara.

Dacă Marea Britanie ar fi avut o constituție scrisă, atunci – poate – puterile autorităților locale ar fi fost mai clar definite și protejate, dar fără un astfel de „apărător”, parteneriatul trebuie să se sprijine doar pe respect reciproc și înțelegere.

În **Italia**, organele administrației statului are o structură piramidală, la al cărei vârf se află Guvernul și ministerele de resort. Activitățile locale sunt subordonate ministerelor.

La acest nivel trebuie făcută o mențiune specială a prefectului, un oficial a cărei competență acoperă o provincie și care este situat sub autoritatea Ministerului pentru Afaceri Interne.

Descentralizarea teritorială asigură autorităților locale (regiunilor, provinciilor și municipalităților) drepturi extinse de autoguvernare. În Constituție și în Legea privitoare la provincii și municipalități, autoritățile locale sunt guvernate de un consiliu (regional, provincial sau municipal) ales prin sufragiu universal direct. Primarul este președintele consiliului municipal.

Regiunile, așa cum erau ele definite de Constituție, înainte de 2001, au avut puteri legislative strict delimitate. Însă, după modificările legii fundamentale,

art. 117 a prevăzut în mod special atât competențele legislative rezervate statului cât și cele concurente.

Astfel, regiunea poate decide în toate celelalte materii care nu sunt rezervate statului. O prolemă particulară acută este pusă de sistemul financiar de când toate autoritățile au la dispoziție numai venituri din impozite limitate și obțin cea mai mare parte din resursele lor financiare de la stat (așa numitul Sistem Financiar Derivat). Acest lucru constituie o încorsetare din punct de vedere al autonomiei și descentralizării.

Pe lângă autoritățile locale, sistemul de administrație descentralizat cuprinde și servicii publice (organizate de stat, de regiuni, provincii și municipalități), care au statut de persoană morală, corpuri cu independență juridică, constituite sub dreptul public și au diferite grade de putere de autoguvernare. Reformele realizate în prezent ne permite să intuim că Italia se îndreaptă spre a anumită federalizare a statului [3, p.122-123].

Accelerarea procesului de descentralizare este considerată unul din pilonii strategiei de reformă a administrației publice, consacrată ca atare în programele politice ale tuturor guvernelor care au existat până în prezent.

Descentralizarea nu constituie un scop în sine, ci un mijloc prin intermediul căruia se facilitează apropierea nivelului la care se ia decizia de cel care urmează a suporta consecințele ei.

Se poate guverna de departe, dar se poate administra numai de aproape, într-un stat nu poate exista numai organele centrale ale administrației publice fără existența și organizarea celor locale.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Bercu A. M., Chelaru E., Sistemul administrativ public local din țările Uniunii Europene în contextul descentralizării, în Caietul Științific nr. 11/2009.
2. Dragodan A., Legalitatea și oportunitatea actelor autorităților administrației publice locale descentralizate, Caiet Științific nr. 11/2009.
3. Alexandru Ioan, Drept administrativ comparat, București: Lumina Lex 2000.
4. Alexandru Ioan, Drept administrativ european, București: Universul Juridic 2008.
5. Cărașan Mihaela, Popescu Ion, Drept administrativ-curs universitar, Editura economică 2002.
6. Vedinaș Verginia, Tratat teoretic și practic de drept administrativ, București: Universul Juridic, 2018.

# ANALIZA COMPARATĂ A SISTEMELOR DE ADMINISTRARE PUBLICĂ LOCALĂ ÎN SPAȚIUL UNIUNII EUROPENE

*Dinu MANOLE, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The focus of the paper is on selected comparative models in public administration (system of government and models of local government and territorial organization). The aim of this paper is to provide a more thorough view on public administration in the EU countries and to assess the selected comparative approaches and the financial dimension according to the levels of public administration.*

*Keywords: public administration, system of government, local government, territorial organization.*

Abordată într-o viziune sistemică, activitatea specifică administrației publice se desfășoară prin intermediul unei multitudini de forme instituționale ce constituie un angrenaj instituțional, ale cărui principii de organizare variază în funcție de problemele puse, de presiunile exterioare și de preocupările proprii, dar care presupune și integrarea sa în mediul social, politic și economic existent cu multiple diferențieri în spațiu și timp.

Politica administrativă a fiecărui stat în parte al Uniunii Europene este un factor determinant al practicii unitare în ceea ce privește administrația la nivelul uniunii însăși, iar marea varietate a structurilor etatice reprezintă unul dintre aspectele caracteristice ale administrației publice europene. Fiecare stat are o structură etatică unică, dar putem distinge elemente structurale comune. În fiecare dintre statele membre există cel puțin unul, dar cel mai adesea două sau trei niveluri administrative, sub guvernarea centrală. În toate statele membre există mai multe nivele administrative, în general sub forma municipalităților sau a comunelor. În ceea ce privește nivelurile administrative situate între nivelul central și nivelul local, poate fi făcută o distincție între un nivel regional de guvernare care exercită în anumite state competențe legislative, un nivel provincial de guvernare (sau department, county) și o formă de guvernare intermunicipală.

În opinia lui Eric Weil, două elemente sunt specifice statului modern: faptul că legea este formală și universală, că ea se aplică deopotrivă tuturor cetățenilor, fără excepție, și faptul că pentru deliberare și execuție guvernarea

se sprijină pe administrație. De altfel, este foarte clar – afirmă Weil, că statul modern n-ar putea exista fără administrație, dar n-ar putea fi pură administrație [3, p. 462].

Crearea primelor regimuri și state democratice a condus la înscăunarea principiului separației puterilor în stat, dar cu nuanțări, mai ales, practice, foarte variate de la stat la stat, de unde și o evoluție diferită a conceptului de putere executivă sau de administrație publică.

În general, noțiunea de administrație văzută în sens organizațional sau instituțional, excludea din conținutul său chiar guvernul, conceput, mai degrabă, ca un factor de conducere (guvernare), în timp ce „*administrația*” în mod concret se concentra pe activitatea administrativă de aplicare a legilor care-i limitau acțiunile fie prin acte de autoritate ale puterii publice respective, fie prin acte de gestionare și administrare ce țineau de dreptul privat.

În concepția constituțională franceză tradițională administrația era înțeleasă drept „*acțiune a puterii prin procedee de putere publică*” [4]. De asemenea, se considera că administrația publică reprezintă activitatea de prestare a serviciilor publice, un ansamblu de servicii publice.

Dacă aceasta este viziunea franceză, în optica germană „*administrația este activitatea statului pentru realizarea obiectivelor sale în interiorul sistemului juridic, cu excepția puterii judiciare*” [1, p.27], sau, cu alte cuvinte, orice activitate a statului sau a altui purtător al puterii publice, separată de puterea legislativă și cea judiciară reprezintă administrație, într-o definiție negativistă.

Indiferent de opiniile doctrinare exprimate, vom defini administrația publică ca acea categorie a autorităților publice constituite în temeiul aceleiași funcții fundamentale de activitate executivă pe care o înfăptuiesc și prin care se realizează în mod specific puterea publică.

Abordarea completă și complexă a diferitelor sisteme de administrație publică din Europa contemporană ridică numeroase probleme de drept comparat public, atât constituțional cât și administrativ, deoarece abordarea problematicii executive trebuie realizată în contextul legilor fundamentale ce guvernează respectivele societăți, inclusiv statul acestora, cât și prin prisma regimurilor politice existente, desigur democratice, mai vechi sau relativ noi, care își exercită prerogativele de putere în armonie cu drepturile și libertățile cetățenești fundamentale.

În sensul teoriei sistemelor, sistemul administrativ apare ca un subsistem al mediului social, ce reprezintă, în același sens, un sistem integrator, de mare complexitate.

Sistemul administrativ trebuie conceput ca parte integrantă a sistemului social, aflată în interacțiune permanentă și reciprocă cu celelalte componente ale acestuia. Astfel, pe de o parte, interesează modul cum mediul social furnizează administrației publice impulsurile și susținerea necesare îndeplinirii misiunilor acesteia. Pe de altă parte, se are în vedere faptul că sistemul administrativ este în măsură să-și formeze propriile capacități și să-și cuantifice nevoile, influențând la rândul său evoluția mediului social.

Structurarea și funcționarea sistemului administrativ sunt condiționate, în mod obiectiv, de alte elemente de structură ale societății globale, legate între ele printr-o serie de interacțiuni; el comunică cu acest mediu prin informații reciproce și prin procesul întrebare-răspuns. Întrebările adresate sistemului administrativ sunt complementare, atât între ele, cât și cu cele care emană din interiorul sistemului administrativ însuși, iar răspunsurile formulate de sistemul administrativ îmbracă forma deciziilor și acțiunilor concrete cu impact direct asupra societății.

În studiile comparative cu privire la autoritățile locale în Europa, a fost remarcată dificultatea de a se ajunge la o clasificare satisfăcătoare a acestor structuri (colectivități, entități etc.) cărora diferitele sisteme europene le recunosc o existență juridică autonomă. Incertitudinilor de natură terminologică li se adaugă faptul că analiza structurilor locale nu poate face abstracție de forma de stat [5, p. 175].

Sub aspect terminologic, sintagma *autorități locale* reprezintă termenul generic, utilizat în toate statele Uniunii, termenul de *colectivitate teritorială* fiind folosit mai degrabă pentru a desemna suportul teritorial sau populația căreia i se aplică competențele acestor autorități.

În toate țările Uniunii Europene, înființarea autorităților locale a precedat-o pe cea statală [5, p. 176].

Administrația locală se compune din administrația de nivel intermediar și administrația de bază. La nivel european, comparativ, regăsim state în care nu există nivel intermediar, ci numai nivelul de bază și cel național. O a doua categorie de state este formată din state cu un singur nivel intermediar, deci cu trei niveluri de administrație: de bază, intermediar, național –, denumit convențional sistemul departamental. În sfârșit, o a treia categorie de state

include state cu două niveluri de administrație intermediară, deci cu patru niveluri totale – sistemul regional.

O analiză comparativă la nivel european demonstrează că tendința quasi-generală este spre sporirea dimensiunilor și, prin aceasta a forței colectivităților teritoriale locale, în absența acestei evoluții, autonomia locală rămânând propagandistică. În Europa Occidentală, politica de descentralizare s-a manifestat cu pregnanță, începând cu anii '60-'70, urmărind raționalizarea descentralizării, cu două obiective fundamentale: reorganizarea administrativă și repartizarea competențelor. Reformele hărții administrative au vizat două mari direcții: reorganizarea colectivităților teritoriale locale de bază, prin reducerea numărului acestora și sporirea dimensiunilor lor și regionalizarea. În paralel, s-a urmărit să nu se multiplice numărul eşaloanelor inferioare.

Atât în *Franța*, cât și în *România*, organizarea de bază, *comuna*, cu autonomia ei, este anterioară statului, ea fiind plasată la intersecția dintre stat și societatea civilă. Cu excepția Irlandei și Regatului Unit al Marii Britanii, țările Uniunii Europene, deci țările continentale, au suferit influența Franței în ceea ce privește administrația locală.

Trei elemente esențiale din sistemul autorităților locale instituit încă de la Revoluția franceză au fost reluate cu diferite variații în majoritatea statelor continentale:

- un decupaj teritorial, bazat, în teorie, pe criterii obiective; crearea unei corespondențe între circumscripțiile administrației de stat și cele ale autorităților locale și a unui număr de cel puțin două niveluri de administrație (cu excepția *Finlandei*, *Austriei*, *Luxemburgului* și *Portugaliei*);
- prezența unui reprezentant al guvernului, la nivel intermediar, însărcinat să controleze activitatea autorităților situate la cele două nivele.

Statele europene unitare cunosc fie un sistem cu un singur nivel de administrație locală (*Luxemburg*, *Grecia*, și *Portugalia*), fie un sistem cu două niveluri de administrație locală (*Danemarca*, *Irlanda*, *Olanda*, *Regatul Unit al Marii Britanii*, *Suedia*), fie un sistem cu trei niveluri de administrație locală (*Franța*, *Italia*, *Spania*).

Statele unitare ale UE sunt Grecia, Luxemburg și Portugalia. În aceste țări, administrația centrală este de departe nivelul de guvernare cel mai puternic. În Portugalia, un referendum organizat în anul 1998 pentru stabilirea de regiuni administrative cu competențe executive nu a primit

acordul populației. În Grecia, funcționează trei niveluri administrative. În 1994, prefecturile au fost transformate în „*guverne autonome prefecturale*” bazate pe principiul democrației.

Statele unitare cunosc un grad mai mic sau mai mare de descentralizare administrativă în funcție de raporturile de dependență dintre organele locale și cele centrale. Descentralizarea administrativă reprezintă deci sistemul în care autoritățile reprezentative alese la nivelul unităților administrativ-teritoriale au posibilitatea de a supraveghea satisfacerea intereselor lor speciale prin organe alese de cei administrați și cu mijloace financiare proprii.

*Olanda, Danemarca și Suedia* au trei niveluri administrative, iar Finlanda doar două. Regiunile franceze nu au fost instaurate ca un nivel de guvernare în întregime democratic decât grație procesului de descentralizare teritorială instaurat în primii ani ai președinției Mitterand, la începutul anilor '80. Danemarca și Suedia au două sisteme de comitate care constituie sistemul administrativ interemediar și al municipalităților. În aceste două țări, comitatele au responsabilități în sectorul public de sănătate. În Finlanda, municipalitățile constituie cel de-al doilea nivel și cel mai important. Cu toate acestea, mai multe forme de cooperare intermunicipală au stabilit de facto un nivel intermediar de administrație (și nu de guvernare) între administrația centrală și administrația locală.

În *Marea Britanie*, diversitatea este cea mai mare; în anul 1990, colectivitatea de bază era aproape peste tot, districtul, dar sub un același termen se regăsesc diverse posibilități ce diferă în principal prin repartizarea competențelor. Ca structuri administrative reprezentative pentru autonomia locală din Marea Britanie se regăsesc în prezent, comunele (parohiile), districtele urbane sau rurale, burgurile, comitatele-burguri, rezervându-se un statut special capitalei. În Regatul Unit, reformele succesive de-a lungul secolului trecut au condus la situația ca populația să nu fie decât puțin atașată structurilor locale, percepute mai degrabă, sub forma unor concentrări de servicii publice decât ca elemente ale democrației locale.

În Regatul Unit, autoritățile locale sunt libere în mod tradițional să organizeze executivul și administrația cum doresc, de aici și semnificația reală a sintagmei “guvernământ local”. Soluția cea mai curent utilizată este cea a comisiilor executive specializate, compuse în proporție de două treimi din membrii ai consiliului și o treime din persoane cooptate datorită experienței sau cunoștințelor de specialitate de care dispun.



În Marea Britanie nu există o autoritate guvernamentală distinctă care să reprezinte Statul în unitățile administrativ-teritoriale, cum ar fi prefectul în Franța. Există însă câte un secretar de stat, responsabil cu relațiile dintre Stat și autoritățile locale, pentru Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord.

Stat federal descentralizat, *Germania* se caracterizează prin partajul puterii între diferitele niveluri ale guvernului, dar contrar altor sisteme federale, unde responsabilitățile sunt repartizate în domeniile politicului, federalismul german se remarcă printr-un partaj al funcțiilor legislative, administrative și financiare. Acest lucru a condus la o mai mare capacitate de adaptare a eșaloanelor regionale și locale, la cerințele extrem de diversificate ale cetățenilor, creând totodată, condițiile unei concurențe productive însoțite de o mai bună aptitudine în luarea în considerare a tuturor intereselor. Axată deci, pe necesitățile reale ale individului, descentralizarea presupune ca serviciile să fie prestate în rețele sociale restrânse, strâns legate de cerințele maselor largi de cetățeni.

Legea fundamentală federală garantează dreptul la auto-administrare comunală susținut printr-o jurisprudență clară a Tribunalului constituțional federal și printr-un anumit număr de legi cadru federale, aspect care fără a permite uniformizarea regimului aplicabil, asigură o anumită omogenitate dreptului colectivităților locale în Germania.

În Germania, formula executivului variază de la land la land, dar peste tot, autoritatea executivă este responsabilă de gestiunea cotidiană și trebuie să conteste deciziile consiliului pe care le apreciază ca fiind ilegale.

*Italia* este un stat dificil de situat în clasificarea structurilor etatice. Ea nu este nici un stat federal, nici un stat descentralizat. Particularitatea sa vine din existența a cinci regiuni cu statut definit, ca și din crearea a 15 regiuni speciale în 1970, ce au un statut definit într-o legislație specială cu rang constituțional. Puterea legislativă a regiunilor „ordinare” este mult mai limitată și mult mai supusă unui control strict din partea Guvernului. Provinciile și comunele sunt colectivități autonome în limitele fixate de legislație, prefectul funcționând la nivelul provinciei sub autoritatea ministerului de interne.

Constituția *Italiei* creează un stat regional, favorizând autonomia locală, pe baza principiului descentralizării, reglementat detaliat.

În Italia, provinciile au pierdut din ce în ce mai multe atribuții în profitul comunelor și regiunilor, dar au trebuit menținute atât ca circumscripții administrative ale statului cât și ca autorități însărcinate să asigure legătura între

regiune și comune și coordonarea celor din urmă. Regimul lor este în mare parte uniform dar pot apărea unele variații de la o regiune la alta.

În *Spania* există două regimuri juridice aplicabile, distingându-se între autonomia comunală, guvernată și administrată de consilii municipale și comunitățile autonome. Art.143 pct.1 din Constituția *Spaniei* recunoaște provinciilor limitrofe cu trăsături istorice, culturale și economice comune, teritoriilor insulare și provinciilor cu entitate regională istorică, posibilitatea de a se autoguverna, prin constituirea în comunități autonome [2, p. 51].

În concluzie, putem aprecia că, fiecare constituție înglobează o formă particulară de reglementare a autonomiei locale ce ține de condițiile istorice ale formării statului respectiv, de structura acestuia și de forma de guvernământ, de coloratura etnică a populației și de tradițiile și aspirațiile cetățenilor.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Alexandru, I., Drept administrativ comparat, Lumina Lex, București, 2000, p.27
2. Apostol Tofan, D., Instituții administrative europene, București, 2008
3. Chatelet, F., Pisier, E, Concepțiile politice ale sec. XX, Humanitas, București, 1994, p. 462
4. Iorgovan, A., Tratat de drept administrativ, București, 2001
5. Ziller, J., Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l' Europe des Douze, Paris, Editions Montchrestien, 1993, p. 175

# ASPECTE DOCTRINARE PRIVIND REGLEMENTAREA JURIDICĂ A MUNCII STRĂINILOR ÎN CADRUL SPAȚIULUI EUROPEAN

*FURCULIȚA Andrei, doctorand,  
Academia de Științe a Moldovei*

## SUMMARY

*Engaging foreign citizens in the European space today is a necessity, becoming a habit rather than a fad. Therefore, while ensuring the right to free movement of persons, we find that the legal regulation of such a legal employment relationship is of interest to both doctrine and practice. Being based on labor rights, we find that the need to study such a right, in collision with the guarantees of European labor standards, is of interest, which through its results can and we believe it even brings light, which by its effect develops the doctrine of labor law, with the relevant research studies of the aspects related to the right to work of the foreign citizen within the community of European states*

*Key words: employee, European Union, the right to work, european labor law, the legal regulation of the work of aliens*

Dreptul la muncă este consacrat în mod expres în articolul 23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO) și confirmat de Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale [1, p.22]. Acesta constituie un drept fundamental indispensabil pentru exercitarea altor drepturi ale omului și comportă o dimensiune dublă - individuală și colectivă – având în vedere că acesta ar trebui să permită unei persoane de a-și asigura supraviețuirea proprie și cea a familiei sale și că organizația colectivă este necesară pentru apărarea acestui drept și a corolarelor sale [2, p.22]. Pentru Comitetul drepturilor economice, sociale și culturale, dreptul la muncă include: "dreptul fiecărei ființe umane de a decide în mod liber de a accepta sau a alege locul de muncă" [1, p.23]. Aceasta presupune și faptul de a nu fi obligat în niciun fel să exercite sau să se angajeze în câmpul muncii și dreptul de acces la un sistem de protecție ce garantează fiecărui muncitor accesul la locuri de muncă [1, p.23]. De asemenea, aceasta implică dreptul de a nu fi privat pe nedrept de angajare [3, p.23].

Astfel, având în considerare impactul drepturilor la muncă, în cadrul relațiilor sociale de muncă, în mod special pe plan internațional, în acest sens găsim util referințele **Comitetului Organizației Națiunilor Unite pentru drepturile economice, sociale și culturale** [4], care printr-un comentariu al său, a afirmat că: "exercitarea dreptului la muncă necesită următoarele elemente

indispensabile și esențiale: **1.Disponibilitate** (în cadrul statelor-părți trebuie să existe servicii specializate pentru a ajuta și sprijini indivizii în vederea găsirii unui loc de lucru); **2.Accesibilitate** (piața forței de muncă trebuie să fie accesibilă fiecăruia în cadrul jurisdicției statului-parte); **3.Acceptabilitate și calitate** (protecția dreptului la muncă are mai multe fațete, în special, dreptul muncitorului la condiții echitabile și favorabile de muncă, cum ar fi dreptul la un loc sigur de muncă, dreptul de a forma sindicate și dreptul de a alege și accepta liber un loc de muncă” [3, p.23]. Analizând comentariul Comitetului ONU, observăm că elementele menționate de această structură, pentru formarea raporturilor juridice de muncă, comportă o influență majoră, deoarece în temeiul realizării acestora, persoana, indiferent de calificarea sa, originea sau statutul său social, este sprijinită practic totalmente din punct de vedere juridic, întru realizarea dreptului său de a munci.

În cele ce vizează rolul ONU pentru reglementarea compartimentului muncii, autorul român Andrei Popescu, a susținut că:” *prin Acordul încheiat în 1946 între ONU și OIM, aceasta din urmă este recunoscută a fi instituția specializată a ONU, investită cu răspunderea aplicării - pe plan mondial - a politicii sociale, în materie de muncă și securitate socială*“ [5, p.398]. În cele ce vizează rolul juridic a Declarației Universale a Drepturilor Omului, în doctrina dreptului muncii românesc s-a susținut o opinie, potrivit căreia: ”*Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată și proclamată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluțiunea 217A (III) din 10 decembrie 1948, nu este, după cum rezultă și din denumirea acesteia, un instrument juridic, nu antrenează posibilitatea ratificării sale pentru statele membre și nu are caracter obligatoriu*“ [6, p.398]. În cele ce vizează, opinia exprimată de autori, relatăm că nu susținem o asemenea afirmație, pentru că chiar și nefiind ratificată de state, considerăm că un asemenea act, constituie un instrument juridic de etalon, prin intermediul căruia pentru prima dată la nivel mondial, au fost consacrate drepturile fundamentale ale omului, printre care se enumeră și anumite drepturi, ce vizează compartimentul de prestare a muncii din partea omului, cât și realizarea unor măsuri de redresare din partea persoanei, a cărei drepturi la muncă au fost îngădite sau și mai grav încălcate.

Prin urmare, reglementarea muncii, în special a celei străine, admise în scopul prestării unei munci determinate, pe teritoriul unui anumit stat, prin esența sa constituie o măsură de ordin juridic deosebit de complexă, fiind determinată de o mulțime de instrumente de conformare legislativă, necesare a

fi realizate din partea persoanelor ce au emanat intenția de a munci în acel stat. În această ordine de idei, considerăm oportun de a face o prezentare a situației, ce vizează interesului unor autori din domeniu, cu referire la aspectele ce vizează reglementarea muncii pe plan internațional, cu prezentarea principalelor liberalități în pofida cărora, un asemenea mecanism se poate numi și fiind activ viabil în spațiul Uniunii Europene.

Astfel, un principal autor de origine română, lucrările căruia sunt alcătuite și referite în marea sa parte, asupra problematicii de reglementare a relațiilor de muncă la nivel internațional, se găsește a fi autorul român - *Nicolae Voiculescu*. În opinia noastră, acest autor poate fi considerat unul din primii în cadrul doctrinei dreptului muncii românesc, care a atras atenția asupra necesității, de a studia problematica muncii străine pe plan internațional, oferind în acest sens, o mulțime de idei valoroase asupra conținutului și reglementării efectelor raportului juridic de muncă, încheiat sub egida reglementărilor juridice internaționale, aplicabile raporturilor de muncă cu element de extranietate. Așadar, întru delimitarea reglementării dreptului muncii clasic (la nivel național), de cel conturat ca urmare al trecerii frontierei de stat, de către cetățenii unui stat strain, altul decât cel din care provine migrantul și, asemenea situație fiind reglementată de legislația de nivel internațional, autorul menționat, în asemenea situație a propus o denumire individualizată al unui asemenea compartiment, fiind prezent în cadrul spațiului Uniunii Europene, menit de a reglementa compartimentului muncii, în special a celei migrante, intitulându-l ca – ***Dreptul comunitar al muncii*** [7, p.231-236].

Fiind o modalitate de abordare doctrinară nouă, pentru știința dreptului muncii românesc, constatăm că autorul a apreciat adecvat un asemenea domeniu, conform ariei sale de reglementare juridică a relațiilor de muncă, în cadrul spațiului comunitar european. În opinia noastră, *comunitar* - în sensul relațiilor de muncă, se referă a fi totalitatea prevederilor ce alcătuiesc cadrul legislativ aplicabil în cadrul statelor membre al Uniunii Europene, raporturilor juridice de muncă, încheiate de către angajatorii statelor membre UE, cu persoanele venite pe teritoriul unui stat european în scopul de a presta muncă.

Prezentarea rezultatelor realizate de către autorul Nicolae Voiculescu, în cadrul prezentului comunicat științific, își găsesc izvorul, de la tratarea principiului fundamental, acesta fiind reglementat prin numeroasele prevederi de nivel internațional, menite de a stabili juridic compartimentele viitoarelor cât și actualelor raporturi juridice de muncă, și acesta fiind principiul - ***liberei circulații***

***a persoanelor și a forței de muncă*** [7, p.231-236]. În opinia autorului vizat: *”libera circulație a persoanelor urmărește, din punct de vedere economic, să creeze, în primul rând, o piață comună a forței de muncă, iar din punct de vedere politic să realizeze o mai mare coeziune a popoarelor ce compun Uniunea Europeană prin eliminarea barierelor privind migrația și promovarea unei “cetățenii comunitare”*[7, p.231]. Tot în acest context, autorul vizat a susținut că: *“... deasemenea, libera circulație a forței de muncă trebuie să permită țărilor care se confruntă cu un anumit nivel al șomajului să exporte din surplusul său către țările în care se înregistrează o penurie a mâinii de lucru”* [7, p.231].

Cu siguranță, prima idee relatată de autor, merită constatăm a fi apreciată drept una fundamentală, pentru că aceasta constituie prima trăsătură a fenomenului de migrație a forței de muncă, care include ca reper primordial dorința salariatului de a-și majora sau îmbunătăți bunăstarea sa economică, care odată fiind realizată va determina salariații de a presta munca în continuare, pe când, în cazul în care salariatul nu este satisfăcut din punct de vedere economic, de condițiile muncii, găsim că acesta va fi în căutarea unui alt loc de muncă, care îi va oferi condiții economice mai avantajoase. În cele ce vizează a doua idee susținută de către autor anterior, relatăm că o susținem în totalitate, pentru că libertatea circulației a persoanelor, necondiționată de aspectele limitative de ordin formal, necesare a fi îndeplinite de către persoane la trecerea frontierelor de stat, iarăși constituie o măsură de natură favorabilă, care asigură persoanelor posibilitatea de a circula liber în spațiul comunitar european. Toate cele menționate și sugerate de către autor, acestea se prezintă a fi nimic altceva, decât măsuri de amortizare și ameliorare de ordin juridic, lansate și reflectate în actele legislative emise de către statele comunitare, cât și organismele acestora, îndreptate asupra creării unor condiții cât de posibil favorabile salariaților, în cadrul spațiului comunitar european.

Un factor cheie în stabilirea relațiilor de muncă la nivel internațional, îl constituie principiile fundamentale ale relațiilor de muncă, acelea din urmă fiind stabilite în mod principal de către organismele juridice internaționale, printre care rolul principal îi aparține Organizației Internaționale a Muncii (OIM) [8], cât și altor organe, care au competențe și atribuții în domeniul reglementării fundamentelor aplicabile relațiilor de muncă. Organizația Internațională a Muncii nu a apărut pe un teren gol, iar idea unei legislații internaționale a muncii are o vechime considerabilă [5, p.9]. Ideea unui drept internațional al muncii [6, p.9-10], a evoluat în paralel cu dreptul muncii [10, p.9-10]. Afirmând

acest lucru trebuie să precizăm, totodată, că elaborarea unor instrumente internaționale ale muncii nu ar fi fost posibilă fără ca legislația muncii să se fi dezvoltat în fiecare stat, în mod independent [5, p.10]. În genere, se consideră că ideea unei legislații internaționale a muncii aparține filozofului Robert Owen care, nu numai că a încercat în propria întreprindere să-și materializeze ideile inovatoare în materie de muncă, dar în 1818 s-a adresat, prin două memorii, suveranilor Sfintei Alianțe, solicitându-le măsuri pentru ameliorarea statutului muncitorilor [11, p.10].

În temeiul celor relatate, considerăm că situația reglementării muncii salariale pe plan internațional, încă din cele mai vechi tipuri, a devenit o provocare pentru lumea interbelică, în mod special pentru legiuitorii și organismele juridice statale, care în calitate de răspuns la o asemenea provocare, au hotărât înființarea OIM și, aceasta din urmă la rândul său, s-a preocupat de elaborarea unei serii de reglementări juridice fundamentale în materia muncii, iar doctrina juridică s-a ales cu o subramură, care sa iscat a fi una complexă, desprinsă din dreptul muncii, intitulată fiind - *Dreptul internațional al muncii* [12]. Prin urmare, având în considerare opiniile relatate supra, observăm și constatăm că anume apariția unor persoane (cu statut juridic diferit în planul cetățeniei), pe țăramul unor state străine, care anterior au fost reunite într-o comunitate, denumită astăzi Uniune Europeană, au și pus bazele tendințelor migraționiste, care sau găsit a fi împărtășite și accesate în actuala perioadă de majoritatea cetățenilor țărilor post-sovietice, cât și de alți cetățeni, urmărind scopul de a se bucura de o ofertă de muncă în condiții avantajoase pentru salariați.

În sensul principiului ce vizează libertatea de circulație a persoanelor, sau expus și autorii români Romulus Gidro, Aurelia Gidro, Vasile Nistor [13, p.13-23], care au susținut în acest sens că: "*libera circulație a persoanelor reprezintă una din cele mai importante libertăți fundamentale din spațiul comunitar cu multe implicații juridice, economice și politice*" [13, p.13]. Complimentar celor menționate, autorii au mai adăugat că: "... dreptul unei persoane de a circula în mod liber vizează două aspecte: *libertatea de circulație a unei persoane ce se află legal pe teritoriul unui stat și are în vedere dreptul acesteia de a se deplasa intra muros, adică în cadrul suprafeței delimitate de frontierele aceluia stat; și libertatea de circulație între state diferite*" [13, p.13]. Libera circulație a persoanelor, în cele exprimate supra de autori, constituie în opinia noastră un factor de directivare a persoanelor ce sunt în căutarea unui loc de muncă, pe piața muncii de nivel internațional. Prin urmare, făcând uz într-o manieră legală,

de prevederile acestui principiu, reflectat în totalitatea normelor ce vizează muncă în cadrul spațiului European, găsim că atât cetățenii statelor UE, cât și cetățeni străini, odată accesând-ul obțin o serie de facilități juridice în cele ce vizează munca salarială, printre care principalele se enumeră a fi: scutirea de îndeplinire a unor formalități legate de trecerea frontierelor de stat, impozitare unică, și altele.

O serie de precizări relevante în sensul aspectelor ce influențează pozitiv încheierea raportului juridic de muncă, afectat de elementul de extranietății, au fost propuse în acest sens de către autorii români Ricu Ungureanu și Emilian Marius Vinteanu [14, p.1-7]. Astfel, în sensul aprecierii fenomenului migrației, autorii au exteriorizat și au pus în evidență aspectele benefice ale migrației forței de muncă, ideile acestora fiind reflectate în cele ce urmează. Așadar, pe această cale autorii au relatat faptul că: *”migrația poate contribui la prosperitatea, dezvoltarea și la înțelegerea reciprocă între oameni, în atingerea obiectivului prioritar al Uniunii Europene, acela de promovare a unui spațiu al libertății, securității și justiției, precum și o piață comună în care principiul solidarității are un rol important, cu respectarea condiției privitoare la o gestionare adecvată a acestui fenomen”* [14, p.1].

Având în vedere ideea enunțată supra, nu ne rămâne decât să constatăm că, doctrina dreptului muncii, tinde a promova ideea, că spațiul European are organizată și bine-determinată o *“piața comunitară a muncii”*, care se dovedește a fi una exemplară.

Într-o asemenea ordine de idei, găsim util de a menționa, ca toate cele facilități, asupra cărora am atras atenția în cadrul actualei cercetări, se datorează unui nivel de cultură socială, bazată pe demnitate și reciprocitate, ultima condiție fiind determinatorie, în formarea unor echipe de persoane, în scopul de a presta munca, în cadrul unităților (companiilor) amplasate, în raza teritorială a unui dintre statele membre ale Uniunii Europene. Cu referire la aspectele de ordin cultural în aspectele ce vizează, migrația forței de muncă, menționăm că majoritatea persoanelor ce aplică la măsura de migrație în scopul prestării muncii în UE, preferă de a perfectă actele necesare procedurii în cauză, lista și necesitatea importanței acestora fiind stabilite expres în reglementările, adoptate în acest sens de către organismele juridice abilitate a statului de destinație în scopul legalizării și beneficierii de totalitatea facilităților acordate de ansamblul legilor statului gazdă.



În cele ce vizează așezămintele juridice a principiului liberei circulații a persoanelor în cadrul spațiului european, se cere a fi menționat faptul că principalele prevederi, asupra instituției vizate, sunt consfințite în – ***Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)*** [15], în mod special în titlul IV din Tratat, potrivit căruia, se oferă, publicului unele idei de călăuză, necesare a fi avute în vedere și respectate de către părțile contractului de muncă, atât în faza încheierii, cât și pe toată durata acțiunii raportului de muncă, cel din urmă fiind afectat ca rezultat a trecerii frontierei de stat, de elementul extranietății. Un text de importanță juridică majoră, înserat în textul TFUE, care din punct de vedere practic, prezintă o garanție solidă pentru doritorii de a munci în UE, îl prezintă prevederile Titlului V, Capitolul I art.45, în mod special alin.3 (cu toate subpunctele acestuia), care instituie următoarele reguli, în temeiul cărora: *sub rezerva restricțiilor justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, libera circulație a lucrătorilor implică dreptul: a) de a accepta ofertele reale de încadrare în muncă; b) de a circula liber în acest scop pe teritoriul statelor membre; c) de a ședea într-un stat membru pentru a desfășura o activitate salarizată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a lucrătorilor statului respectiv; d) de a rămâne pe teritoriul unui stat membru după ce a fost încadrat în muncă în acest stat, în condițiile care vor face obiectul unor regulamente adoptate de Comisie* [15].

După cum se observă din textul legal citat supra, găsim util de a face o remarcă potrivit căreia, legiuitorul european, întru unificarea regulilor de circulație în cadrul UE, a stabilit expres, care anume garanții de ordin juridic, se oferă persoanelor nou-venite cât și cetățenilor permanenți a spațiului UE. În sensul aprecierii condițiilor de muncă, oferite de către legiuitorul european, cetățenilor străini, veniți în scopul de a presta o muncă, autoarea Cristina Ceban, a stabilit că în cadrul relațiilor juridice de muncă europene, sunt influențate de - ***principiul solidarității (sau altfel numit loialității)*** [16, p.76].

În sensul, prezentării rolului unui asemenea principiu pentru relațiile de muncă, autoarea citată supra a susținut că: *”principiul loialității (solidarității) este consacrat de Tratat și promovat, de asemenea, de Curtea de justiție, denumit și principiul solidarității, este prevăzut la art. 10 din TCE* [15], *care dispune că statele membre vor întreprinde toate măsurile corespunzătoare, indiferent că sunt generale sau speciale, de a asigura îndeplinirea obligațiilor, ce rezultă din Tratat ori, din acțiunea întreprinsă de instituțiile Comunității și*

*că ele facilitează acesteia îndeplinirea misiunilor ei” [16, p.76-77]. Ele se vor abține de la orice măsură care ar periclita realizarea obiectivelor Tratatului [16, p.76-77].*

După cum se observă, din ideia trasată de autoare, găsim că aceasta a declarat nimic altceva, decât faptul că prin intermediul aplicării unui asemenea act juridic, relațiilor de muncă persoanei lucrătorului îi sunt garantate în complex drepturile și obligațiunile în muncă, ca și propriilor cetățeni, al statului care găzduiește lucrătorii migranți. Mai mult ca atât, fiind un act legislativ și comportând un caracter multiaspectual a garantării tot mai ample a prevederilor principiului menționat, observăm că acesta se găsește a fi plasat drept o măsură primordială, care se include la general, drept sarcină socială a statelor membre comunitare, cât și în particular pentru fiecare angajator, ce intenționează sau chiar angajează, persoane migrante.

În această ordine de idei, autoarea nominalizată a oferit o definire a elementelor juridice componente, care stau la baza construcției, și acesta fiind *principiul solidarității (sau altfel numit loialități)*, explicând totodată prin asemenea abordare menirea și trasabilitatea unui asemenea principiu, în cadrul raporturilor juridice, inclusiv a celor de muncă, considerate la nivel european ca principalele acte juridice sociale. Astfel, potrivit concepției autoarei: *”în acest principiu, considerat și el ca derivând din natura dreptului comunitar, se constată că sunt - trei obligații în sarcina statelor membre, două pozitive și una negativă” [16, p.76-77].* Obligațiile pozitive nu au o formă concretă, ci mai curând una generală; o formă concretă a lor va fi dobândită, cu toate acestea, în conjuncție cu obligațiile și obiectivele specificate în Tratat ori care se întemeiază pe acesta [16, p.76-77].

În continuare autoarea a specificat că: *prima obligație pozitivă*, este precizată în Partea I-a art.10 alin.1 din Tratatului de Instituire a Comunității Europene, potrivit căruia - *în sarcina statelor membre, în sensul de a lua toate măsurile corespunzătoare, indiferent că sunt generale sau speciale, spre a asigura îndeplinirea obligațiilor ce rezultă din Tratat ori din acțiunea întreprinsă de instituțiile Comunității” [16, p.76-77].* Cea de-a doua obligație pozitivă – prevăzută în partea a doua din alin.1 al art.10 din Tratatului de Instituire a Comunității Europene, constă în – facilitarea realizării sarcinilor comunitare ce vizează îndatorirea statelor membre de a furniza Comisiei informațiile cerute spre a se verifica dacă măsurile pe care ele le-au luat, sunt conforme dreptului comunitar, adică legislației primare sau secundare [16, p.76-

77]. *Cea de-a treia obligație – negativă*, constă în faptul că, potrivit art.10 alin. 2 din Tratatului de Instituire a Comunității Europene, statele membre trebuie să se abțină de la orice măsură care ar primejdui realizarea obiectivelor comunitare [16, p.76-77]. Aceste obiective sunt prevăzute la art. 2 din Tratatului de Instituire a Comunității Europene, dar, acest articol conține și mijloacele de realizare a obiectivelor, prin care, la rândul lor, se face trimitere la activitățile implicate în acest proces, menționate la art. 3 și 4 din Tratatului de Instituire a Comunității Europene [16, p.76-77].

Așadar, după cum s-a constatat din cele prezentate supra, menționăm că în cadrul spațiului european, cu referire la aspectele ce vizează garantarea și neângrădirea drepturilor privind libera circulație a persoanelor, se observă că un asemenea compartiment este inclus a fi sarcina legislativului, căruia în cadrul spațiului comunitar European, după cum am prezentat i-se acordă o atenție cuvenită, în temeiul căruia, la nivel legislativ se tinde și se întreprind măsuri de *promovare a unui spațiu juridic armonios, bazat pe realizarea obiectivelor comunitare*.

În continuarea prezentării studiilor realizate cu prilejul, determinării cât și reglementării raporturilor juridice de muncă în spațiul internațional, cele din urmă fiind afectate de elementul extranietății, în sensul adăugirii ideilor cu privire la principiul liberei circulații a persoanelor și a forței de muncă, autorul român Cosmin Cernat, a relatat o idee, asupra menirii principiului menționat supra, considerând în acest sens că: *"principiul menționat urmărește, din punct de vedere economic, să creeze o piață comună internă a forței de muncă, iar din punct de vedere politic, să realizeze o mai mare coeziune a popoarelor ce compun Uniunea Europeană"* [17, p.90]. În această ordine de idei, constatăm că această idee se aseamănă substant cu ideile relatate de către autorii menționați supra, deoarece rezultatul ideilor analizate, aduce majoritatea autorilor în față chestiunii ce vizează – *crearea unui spațiu la nivelul comunității europene, destinat fiind acumulării și antrenării forței de muncă disponibile, pe acea piață în scopul satisfacerii cererii forței de muncă existente*.

În cele ce vizează, aspectul reglementării relațiilor sociale de muncă în cadrul spațiului Uniunii Europene, se cere a fi relatat faptul că reglementările de ordin legislativ în sensul sferei muncii, sunt deosebit de complexe, vizând întreaga arie a aspectelor ce vizează compartimentele necesare a fi asigurate de către angajator, în perioada derulării raporturilor sociale de muncă, la care participă un cetățean străin.

Autorul Cosmin Cernat, în acest sens, a relatat că libera circulație a lucrătorilor este reglementată în Tratatul de la Roma care a instituit Comunitatea Economică Europeană, în art.48-49, după dispozițiile referitoare la libera circulație a mărfurilor și în corelație cu libera circulație a serviciilor și capitalurilor și de către Directiva 2004/38/CEE [17, p.91]. Mai mult ca atât, acest autor a invocat drept prevederi de rigoare, cele cuprinse în art.48 Paragraful 3 din Tratatul de la Roma, potrivit cărora: *"libera circulație a lucrătorilor se definește prin dreptul de a răspunde la ofertele privind locurile de muncă, de a se deplasa, în acest scop, pe teritoriul statelor membre, de a rămâne pe teritoriul statelor, pentru a desfășura o activitate, precum și de a rămâne pe teritoriul unuia dintre acestea, după ce o persoană a desfășurat o activitate"* [17, p.91].

După cum se observă, din cele invocate de către autorul român, realizăm că persoanele, atât cetățeni statelor UE, cât și cei străini spațiului comunitar, sunt încurajați prin intermediul prevederilor legislative de nivel internațional, în temeiul normelor legale a cărora, sunt facilitați și influențați în mod direct populația activă, din punct de vedere al ocupării locurilor de muncă declarate a fi vacante de către angajatorii europeni. Așadar, având în considerare, multiplicitatea normelor spațiului european, acțiunea cărora se resfrânge inclusiv și asupra relațiilor de muncă, menționăm că o asemenea tratare, sau altfel-zis abordare a legiuitorului european, dă dovada unei politici sociale armonioase, care include principala ramură a relațiilor socio-juridice, acestea fiind- *relațiile sociale de muncă*.

În finalizarea prezentului comunicat, conchidem asupra ideiei, că atât legislația cât și doctrina juridică de specialitate, la compartimentul reglementării muncii străine, este ghidată și influențată în totalitate de practica și legislația UE, alte prevederi în acest sens, neprezentând în prezent o valoare, pentru doctrină. Explicația unui asemenea comportament al doctinarilor, este influențat de creșterea economică a statelor europene, care prin realizarea indicatorilor economici stabiliți, dau start și altor cerințe, cum ar fi cele ce vizează antrenarea tot mai ponderată a resurselor umane, în special cele calificate, nepunând accentul pe proeniența acestora.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Larion Alina-Paula. Cooperarea statelor la nivel internațional în vederea realizării drepturilor fundamentale la muncă. Teza de doctor în drept. AȘM. Chișinău, 2016, p.22, disponibil on-line:

[http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24586/alina-paulalarion\\_thesis.pdf](http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24586/alina-paulalarion_thesis.pdf) accesat la 08.08.2018.

2. Larion A.-P. Rolul sistemelor internaționale de protecție a drepturilor economico-sociale, respectiv a dreptului la muncă, Materialele Conferinței științifice internaționale anuale a tinerilor cercetători ”Tendințe contemporane ale dezvoltării științei în contextul valorificării opțiunii europene: viziuni ale tinerilor cercetători”. Ediția a VII-a, vol.I. Chișinău, 2013, p. 213-214 În: Larion Alina-Paula.Cooperarea statelor la nivel international în vederea realizării drepturilor fundamentale la muncă. Teza de doctor în drept. AȘM.Chișinău,2016, p.22, disponibil on-line: [http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24586/alina-paulalarion\\_thesis.pdf](http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24586/alina-paulalarion_thesis.pdf) accesat la 08.08.2018.
3. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment nr. 18, §6 // [online] [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.GC.18.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.GC.18.En?OpenDocument) În: Larion Alina-Paula. Cooperarea statelor la nivel international în vederea realizării drepturilor fundamentale la muncă. Teza de doctor în drept. AȘM.Chișinău, 2016, p.23, disponibil on-line: [http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24586/alina-paulalarion\\_thesis.pdf](http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24586/alina-paulalarion_thesis.pdf) accesat la 08.08.2018.  
[https://ro.wikipedia.org/wiki/Organiza%C8%9Bia\\_Na%C8%9Biunilor\\_Unite](https://ro.wikipedia.org/wiki/Organiza%C8%9Bia_Na%C8%9Biunilor_Unite), accesat la data de: 08.10.2018.
4. Popescu Andrei. Dreptul internațional al muncii. Editura C.H.Beck, București, 2006, p.398.
5. A se vedea nota Nr.1 din subsol p.10 din Popescu Andrei.Dreptul internațional al muncii. Editura C.H.Beck, București, 2006, p.9-10.
6. A se vedea: Ș.Beligrădeanu, Codul muncii, adnotat, ed.a VI-a, Ed. Calistrat Hogaș, București, 1997, p.108; I.Anghel, Unele aspect privind ratificarea tratatelor internaționale în legislația română, în Dreptul nr.2/1998, p.12 În: Popescu Andrei.Dreptul internațional al muncii. Editura C.H.Beck, București, 2006, p.398.
7. Nicolae Voiculescu. Dreptul muncii.Reglementări interne și comunitare. București, Editura Rosetti, 2003, p.231-326.
8. A se vedea despre atribuțiile OIM pe adresa: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm>, accesat la data de 08.10.2018.

9. A se vedea N.Valticos, Droit international du travail, Traite du droit du travail, Dalloz, Paris, 1970, p.2 În: Popescu Andrei.Dreptul internațional al muncii. Editura C.H. Beck, București, 2006, p.9-10.
10. E.Mahaim, Le droit international ouvrier, Liege, p.187 În: Popescu Andrei.Dreptul internațional al muncii. Editura C.H.Beck, București, 2006, p.10.
11. Vezi: susținătorii dreptului internațional al muncii: 1.Popescu Andrei. Dreptul internațional al muncii. Editura C.H.Beck, București, 2006; 2.Septimiu Panainte. Drept european al muncii. Principalele directive. Jurisprudenta CJUE. Conformitatea dreptului national. Editura Hamangiu, 2017.
12. Romulus Gidro, Aurelia Gidro, Vasile Nistor.Aspecte privind libera circulație a lucrătorilor în spațiul comunitar, în Curentul juridic .Anul IX, Nr.1 (44), 2011, p.13-23, accesat pe adresa:  
[http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201101/recjurid111\\_1FR.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201101/recjurid111_1FR.pdf) la 30.07.2018.
13. Dr. Ricu Ungureanu. Emilian Marius Vinteanu. Aspecte privind dreptul la libera circulație a lucrătorilor. Reglementări actuale și din perspectiva Constituției Europene. Disponibil on-line, pe adresa:  
[http://cj.md/uploads/Aspecte\\_privind\\_dreptul\\_la\\_libera\\_circulatie\\_a\\_lucrat\\_orilor.pdf](http://cj.md/uploads/Aspecte_privind_dreptul_la_libera_circulatie_a_lucrat_orilor.pdf), accesat la data de 06.08.2018, p.1-7.
14. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Versiune consolidată), disponibilă on-line, pe adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, accesată la data de 06.08.2018, p.65-69.
15. Cristina Ceban. Note de curs dreptul european comunitar (Ciclul I). Ministerul Educației al Republicii Moldova, Universitatea de Studii Europene din Moldova. Facultatea de drept.Chișinău, 2013, p.76-77, disponibil on-line pe adresa: [http://www.usem.md/uploads//files/Note\\_de\\_curs\\_drept\\_ciclul\\_1/081\\_-\\_Drept\\_comunit\\_ar\\_european.pdf](http://www.usem.md/uploads//files/Note_de_curs_drept_ciclul_1/081_-_Drept_comunit_ar_european.pdf), accesat la data de 06.08.2018.
16. Cosmin Cernat. Dreptul muncii: curs universitar.-Ed.a 5-a, revăzută și adăugită.București: Universul Juridic,2014, p.537.

## PANELUL 2

### BUNA GUVERNARE LA NIVEL LOCAL

#### ОБЪЕДИНЕНИЕ ГРОМАД: ОПЫТ ЕВРОПЫ И РЕАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ

*Андрей МАЕВ, кандидат наук государственного управления, доцент, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

#### АННОТАЦИЯ

*В статье рассмотрены процессы объединения территориальных громад в ходе реформирования территориальной организации власти ряда европейских стран, проанализированы результаты объединения территориальных громад в Украине на современном этапе и дальнейшие перспективы реформы с учетом зарубежного опыта.*

*Ключевые слова: объединение громад, децентрализация*

#### SUMMARY

*The article considers the consolidation of territorial communities within the territorial organization of power reform in a number of European countries. The results of the consolidation of territorial communities in Ukraine at the present stage and further prospects for the reform taking into account foreign experience are analyzed.*

*Key words: consolidation of communities, decentralization.*

Реформирование территориальной организации власти на основе децентрализации является сегодня одним из ключевых направлений общественных трансформаций в Украине. Проблемы, связанные с несовершенством устаревшего административно-территориального устройства, являются особенно острыми на низовом уровне. Чрезмерное количество административно-территориальных единиц базового уровня снижает эффективность управления территориями. Большинство таких единиц не имеют достаточного экономического потенциала для своего развития. Эта ситуация не соответствует европейским тенденциям.

Численность населения половины территориальных громад в Украине составляет менее 3 тыс. человек, в 4,8 тыс. громад (40% от

общего количества) проживает менее 1 тыс. человек, а в более, чем 1,1 тыс. сельских громад (9,4%) – менее 500 человек. В большинстве из них не создано исполнительных органов сельских советов, нет бюджетных учреждений, коммунальных предприятий и т.п. Возможности реализации самоуправления в таких громадах ограничены. Это приводит к неэффективному расходованию ресурсов на обеспечение функционирования органов публичной власти в административно-территориальных единицах с малой численностью населения [15, с. 5].

В странах – членах ЕС устройство и функционирование территориальных громад отличается, что связано с особенностями их исторического, культурного, языкового развития. Территориальные громады имеют разные названия, существуют такие понятия, как «муниципалитет», «коммуна», «гмина» и другие [13].

Для современной украинской государственно-управленческой науки понятие «территориальная громада» является относительно новым, хотя традиции «громадовского» сосуществования, совместного консенсусного принятия решений по вопросам местного значения существовали давно. Так, в Украине в XIV-XVII веках функционировали самые прогрессивные модели европейского самоуправления, которое со временем было уничтожено в период пребывания нашей территории в составе Российской империи [15, с. 11].

Еще во времена Киевской Руси основной административно-территориальной единицей был не населенный пункт, а вервь, который сопоставим с современной громадой. Громада (община) и в более поздние периоды играла на украинских землях важную роль. Ее можно назвать базовым обществосоздающим элементом, основным стержнем местного самоуправления [8].

Процесс децентрализации власти почти во всех европейских странах сопровождался территориальной реформой, которая сводилась к укрупнению территориальных единиц.

Всего в период с 1950 года в Европе общее количество органов местного самоуправления существенно сократилась почти на 40 тыс., что обусловлено как процессами урбанизации, так и нацеленностью на повышение эффективности обеспечения общественными услугами (благами) на местном уровне. Эта тенденция зародилась в странах северной Европы, правительства которых первыми приняли решение



относительно укрупнения территориальных единиц до размеров, являющихся оптимальными для реализации правительственных социальных программ [4].

При этом европейский опыт свидетельствует о том, что страны, которые проводили такие реформы, не делали это исключительно добровольно. В Швеции с 1960 по 1974 год проходил этап добровольного объединения, пока не было принято директивное решение. Как отметил А. Ткачук, объединяются только в том случае, если понимают: государство все равно заставит объединиться, а если сделать это добровольно, то есть возможность получить для себя дополнительные ресурсы [2].

В Дании добровольное объединение проходило с 1958 по 1973 год. Реформу 2007 года провели, уже утвердив новое территориальное деление в центре. 98 муниципалитетов заменили существующие 271. Были ликвидированы 13 датских провинций и созданы 5 административных регионов [12].

В Латвии с 1998 по 2008 год государство выделяло деньги на добровольное объединение громад, однако за период добровольного объединения образовалось приблизительно 20 объединенных самоуправлений [16]. После этого министерством была разработана карта, согласно которой сейчас в Латвии есть 9 городов республиканского значения и 110 краев, которые являются административно-территориальными единицами.

В 2004 году правительство Эстонии дало старт административно-территориальной реформе, однако, избрало точно такой путь, который в 2014 году повторит Украина: пообещало, что объединение будет исключительно добровольным. За 10 лет на объединение согласилась лишь десятая часть эстонских громад. Летом 2016 года был принят закон, который дал местным громадам последний шанс объединиться самостоятельно. Тех, кто «не нашел себе пару», государство объединяло с соседями по своему усмотрению и на своих условиях. Как только у мэров появился крайний срок – сдвинулись с места переговоры, которые до этого безуспешно велись 10 лет [5].

Федеративная Австрия на определенном временном этапе также столкнулась с проблемой значительной раздробленности муниципальных образований (их было четыре тысячи), необходимостью оптимизировать административные расходы и улучшить качество управленческих услуг.

Тогда (в конце 60-х – начале 70 годов прошлого века) вследствие административно-территориальной реформы осталось 2300 муниципалитетов [6].

Масштабную реформу децентрализации провела в 2011 году Греция, считавшаяся высоко централизованным государством. В результате реформы количество муниципалитетов было сокращено с 1034 до 325, вместо 54 префектур было создано 13 регионов (*peripherias*). Созданные муниципалитеты стали более значимыми и расширили свои полномочия [17, с. 35].

Значительное сокращение муниципалитетов произошло вследствие реформы в Финляндии. В период с 2006 по 2013 год их количество уменьшилось с 431 до 320. Кроме того, было усилено межмуниципальное сотрудничество [17, с. 30]. Финский подход к объединению территориальных громад исключительно на добровольной основе, в полной мере соответствует принципам демократии и местного самоуправления, однако, требует значительных финансовых затрат для стимулирования этого процесса [9].

Интересен опыт Македонии. В начале 1990-х годов эта страна решила пойти «против течения». В то время как государства Западной и Северной Европы работали над слиянием громад, здесь решили разделить их. Вместо 34 муниципалитетов создали 123, почти в четыре раза увеличив количество органов местного самоуправления. Но через 10 лет страна была вынуждена признать ошибку. Разделенные громады пришлось заново объединять. После реформы 2002 года осталось 80 муниципалитетов [14].

Пример полного отказа от добровольности объединения продемонстрировала Грузия. В 2006 году здесь прошла быстрая директивная реформа, которая ликвидировала нижний уровень самоуправления – сельский и поселковый. То есть, сами села остались, а вот депутатов и сельского голову там теперь не избирают. Зато 65 бывших районов Грузии, по сути, превратились в 65 крупных муниципалитетов и стали базовым звеном местного самоуправления [14].

В Италии в 1990 году был принят закон, направленный на оптимизацию размеров административно-территориальных единиц, ликвидацию малочисленных звеньев, которые не обладали достаточными финансовыми ресурсами для решения насущных проблем. Новые коммуны, согласно данному закону, могут создаваться в Италии при

наличии не менее 10 тыс. жителей, провинции – не менее 200 тыс. жителей. Предусмотрены и финансовые стимулы для объединения и последующего слияния коммун с населением численностью менее 5000 жителей, или же для их присоединения к более крупным коммуна [7].

Отдельного внимания заслуживает опыт Франции, где количество коммун не уменьшается, а скорее имеет тенденцию к росту. В этой стране при наличии 36 682 базовых коммун 32 тыс. (90%) имеют менее 2 тыс. жителей, а 898 – менее 50 человек. Правительство Франции пыталось начать принудительную территориальную реформу, направленную на слияние коммун (муниципалитетов), созданных еще сотни лет назад. Идея принудительного слияния не была воспринята населением и трансформировалась в сотрудничество территориальных громад [7].

Таким образом, можно констатировать, что укрупнение территориальных единиц базового уровня является общей чертой реформ, реализованных в европейских странах за последние десятилетия. При этом только финский опыт свидетельствует о теоретической возможности исключительно добровольного объединения громад, в то время как в других европейских странах государство задавало определенные рамки этого процесса.

В 2014 году в Украине была начата реформа децентрализации. Ключевым компонентом, призванным обеспечить ее успешную реализацию, является формирование самодостаточных громад, начатое в соответствии с Законом Украины № 157-19 «О добровольном объединении территориальных громад», от 5 февраля 2015 года. Закон регулирует отношения, возникающие в процессе добровольного объединения, определяет его принципы и формы государственной поддержки.

Важным фактором, стимулирующим объединение, являются финансовые преимущества. Так, в соответствии со ст. 64 Бюджетного кодекса Украины, объединенные громады кроме общей для всех сельских бюджетов доходной базы, получают значительный дополнительный ресурс в размере 60% налога на доходы физических лиц. Это позволяет в среднем в 2,5 раза увеличить их доходную часть. Сельские громады, которые не объединяются, этого вида доходов не получают [3, с. 102].

В начале реформы ощущалось сопротивление объединению громад в первую очередь со стороны сельских голов, которые боялись остаться без работы. Однако, финансовые расчеты доказали, что заявления

отдельных сельских советов об их финансовой состоятельности подтверждаются лишь фактом способности местного бюджета содержать исключительно орган местного самоуправления. В частности, из 439 сельских и поселковых советов Одесской области в 2015 году на содержание 347 местных советов расходовалось от 50 до 100 % бюджетных средств и лишь 6 % местных советов направляли средства местного бюджета на развитие своих территорий [10, с. 166-167].

Действующие нормативно-правовые акты не содержат количественных показателей регионов, районов и громад, а также не предлагают объединения районов. В то же время, есть районы, где образовалось 1-2 полноценные громады и основные ресурсы и полномочия перешли к ним. Таким образом, логичным следующим шагом после объединения громад должно стать укрупнение районов. При этом целесообразно учесть европейский стандарт NUTS. Хотя этот стандарт охватывает только страны Европейского Союза, опыт расширения ЕС в 2004 и 2007 годах свидетельствует о том, что страны-кандидаты начали приспосабливаться к нему заранее, что облегчило их дальнейшую интеграцию во многих аспектах.

В настоящее время процесс объединения продолжается и набирает обороты. В Украине сформировано около 800 объединенных территориальных громад, которые охватывают более 30% территории страны. В контексте анализа европейского опыта есть основания с гордостью говорить о том, что по темпам добровольного объединения мы уже стали лидерами в Европе.

В то же время в Украине до сих пор есть 128 районов, где не создано ни одной объединенной территориальной громады после четырех лет реформы децентрализации. В первую очередь это объясняется саботажем со стороны райгосадминистраций. Украинцы, которые сегодня живут в необъединенных территориальных громадах, в старых формах сельских и поселковых советов подвергаются дискриминации по сравнению с теми, которые объединились и получили дополнительные средства и полномочия [1].

Возникает вопрос относительно дальнейшей реализации реформы: она должна быть исключительно добровольной, или же допускать применение принудительных методов? К 2020 году, когда должны состояться следующие местные выборы, все села, которые не вошли в

об'єднені територіальні громади, все одно будуть об'єднані. Без цього реформа не буде завершена, що це буде мати негативні наслідки для країни.

Як показує зарубіжний досвід, більшість країн проводила процес об'єднання в два етапи. Перший – добровільне об'єднання. Другим настає тоді, коли об'єднання досягло певного рівня, і останні залишені муніципалітети протистоять цьому процесу. Тоді їх об'єднують з допомогою закону. Хоча добровільний процес об'єднання громад – це дуже демократично, але в деяких випадках можливо застосування політичної волі і більш жорстких ініціатив [11].

Важко не допустити затягування процесу добровільного об'єднання, що може призвести до дискредитації реформи серед населення. З урахуванням обмежених ресурсів державного бюджету виключальне добровільне об'єднання громад, на нашу думку, не буде успішним в Україні.

### **БІБЛІОГРАФІЯ:**

1. 128 районів, де не утворено жодної ОТГ після 4 років децентралізації, – це саботаж з боку РДА, – Зубко // Одеський центр розвитку місцевого самоврядування. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ofis.odessa.gov.ua/128-rajoniv-de-ne-utvoreno-zhodnoyi-otg-pislya-4-rokiv-detsentralizatsiyi-tse-sabotazh-z-boku-rda-zubko/>.
2. Всі погодилися з тим, що термін «район» буде змінено на «повіт». // Європейська правда. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/interview/2015/05/29/7034268/>.
3. Голинська О. Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги. / О. Голинська // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 3(63). – С. 98-104.
4. Данилишин Б., Пилипів В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України // [Електронний ресурс] / Б. Данилишин, В. Пилипів – Режим доступу: [http://ird.gov.ua/pe/re201601/re201601\\_005\\_DanylyshynBM\\_PylypivVV.pdf](http://ird.gov.ua/pe/re201601/re201601_005_DanylyshynBM_PylypivVV.pdf).

5. Досвід адмінреформи для України: як звільнити більшість мерів, не зруйнувавши державу. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/7644>.
6. Європейський досвід: запозичуємо найкраще // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://ngp-ua.info/2015/05/21003>.
7. Забейворота Т. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. // [Електронний ресурс] / Т. Забейворота – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-3/doc/5/03.pdf>.
8. Куц Ю. Параметри та показники знанневості територіальної громади. [Електронний ресурс] / Ю. Куц – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/05.pdf>.
9. Матвієнко А. Об'єднання територіальних громад: досвід Фінляндії та Латвії. [Електронний ресурс] / А. Матвієнко – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/17789/%C0>.
10. Молодожон Ю. Перспективний план формування громад Одеської області: аналіз проблем процесу розробки. / Ю. Молодожон // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 3(63). – С. 163-168.
11. Представник Ради Європи: Якщо громади не об'єднуються добровільно, можна і суворіше // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.dw.com/uk/>.
12. Реформа місцевого самоврядування в Данії. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/105>.
13. Рудницька О. Особливості устрою та функціонування територіальних громад: зарубіжний досвід // [Електронний ресурс] / О. Рудницька – Режим доступу: <http://eprints.zu.edu.ua/>.
14. Сидоренко С. Реформа, якої не уникнути Україні: 10 прикладів об'єднання громад у країнах Європи // Європейська правда. [Електронний ресурс] / С. Сидоренко – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/27/7075538/>.
15. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.

16. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/129>.
17. Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis. [Electronic resource] – Access mode: [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE\\_broch\\_EN\\_complete\\_low.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf)

# REGIMUL JURIDIC AL CADOURILOR ÎN SERVICIUL PUBLIC – DIFICULTĂȚI ȘI REMEDII PENTRU IMPLEMENTARE

*Tatiana MOSTOVEI, doctor în drept,  
Centrul Național Anticorupție*

## SUMMARY

*The present research focuses on the study of the national regulatory framework with reference to the legal regime of gifts in the public service to identify deficiencies and submit proposals for implementation. Delaying the removal of ambiguities and deficiencies can the provision of a stable, profesional, impartial and efficient public service in the interests of state.*

*Keywords: regulatory framework, public service, legal regime, gift, service duties, obligation.*

Proclamarea independenței Republicii Moldova a generat necesitatea revizuirii întregului sistem al administrării publice, cu surse de inspirație regăsite în concepțiile originale ale Europei Occidentale. Astfel, Legea serviciului public nr.443-XIII din 04.05.95 [1] (actualmente abrogată) revizuieste instituția serviciului de stat, dezvoltat în perioada socialistă. Mai mult, una din reglementările cu caracter prohibitiv ale actului legislativ dat constă în interzicerea primirii de „daruri și servicii pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, cu excepția semnelor de atenție simbolice, conform normelor de politețe și ospitalitate recunoscute”[1], norma dată fiind o primă tentativă de a ordona conduita profesională a funcționarului public.

În lipsa intenției de a distorsiona cultul cadoului drept formă de politețe socială, ne propunem ca **scop** al prezentului articol constatarea dificultăților ce pot apărea în procesul conformării la regimului juridic al cadourilor în serviciul public cu înaintarea propunerilor pentru soluționare.

La elaborarea articolului au fost utilizate cu precadere metodele logică și comparativă de cercetare.

Începând cu anul 2008, legislativul și executivul au pus la dispoziția funcționarului public un șir de acte normative cu reglementări referitoare la conduita acestuia în exercitarea funcției. Menționăm caracterul simultan al intrării în vigoare a Legii privind Codul de conduită a funcționarului public nr.25 din 22.02.2008 [2] și a Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07. 2008 [3], ambele cu putere de aplicare din 01 ianuarie 2009.



Astfel, funcționarul public devine subiect al reglementărilor care pe de o parte îi călăuzesc conduita în exercitarea funcției publice, iar pe de alta prevăd sancțiuni pentru nerespectarea acestora. Cât privește cadourile și avantajele, legislativul a instituit o anumită claritate. În varianta originală, Legea nr. 25/2008, prin intermediul art.11 “Cadouri” interzice funcționarului public „să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri sau alte avantaje care îi sînt destinate personal sau familiei, rudelor, prietenilor, persoanelor fizice sau juridice cu care are sau a avut relații de afaceri sau de natură politică, care îi pot influența corectitudinea în exercitarea funcției publice deținute sau pot fi considerate drept recompensă în raport cu atribuțiile sale de serviciu” [2], cu excepția cadourilor de politețe, simbolice și a semnelor de ospitalitate unanim recunoscute.

Precizăm, că pe parcurs, articolul respectiv al Legii nr.25/2008 [2] a fost modificat de două ori, însă se cuvine a fi menționat că, în opinia noastră, varianta originală era una clară și aplicabilă, în comparație cu modificările parvenite.

Așadar, potrivit variantei în vigoare a art.11 din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr.25/2008 [2], funcționarului public îi este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate lui personal sau familiei lui, dacă oferirea sau acordarea lor este legată, în mod direct sau indirect, de îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Totuși, interdicția specificată nu este una absolută, fiind permise cadourile primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, în condițiile stabilite de Guvern [4].

În încercarea de a analiza norma citată stabilim că, după caracterul conduitei prescrise dispoziția normei este una relativ determinată, din motiv că conține o posibilitate de derogare. Cât privește ipoteza, suntem de părerea că nu este una concretă și complet formulată, situație ce nu garantează respectarea întocmai a dispoziției normei. Precizăm că sintagma “legată în mod direct ori indirect de îndeplinirea atribuțiilor de serviciu” este una complexă și nu determină clar împrejurările legate indirect de îndeplinirea atribuțiilor. În acest sens am putea considera cadou indirect cadourile de politețe, cum ar fi cele oferite de colegi cu ocazia zilei de naștere, căsătoriei etc.

Pe de altă parte, am putea considera contributive la acest subiect și activitățile care nu țin “nemijlocit de atribuțiile de serviciu, dar de calitatea, operativitatea, plenitudinea acțiunilor [...] adoptarea unei decizii de o altă persoană sau organ colegial” [5].

Se impune a se acorda o atenție specială cadourilor legate în mod direct de îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Acestea pot fi oferite atât în semn de recunoștință, mulțumire pentru activitatea desfășurată, cât și anticipând rezultatul. Este vorba despre cadourile care pot afecta obiectivitatea ori imparțialitatea funcționarului public sau îi pot determina acțiunile și deciziile ulterioare.

Nu trebuie neglijat faptul că legislativul nu a introdus careva excepții referitoare la interzicerea solicitării și acceptării serviciilor (de transport, menaj, reparații, turism, asistență medicală etc.), privilegiilor și avantajelor (scutire de obligații, acordare de drepturi, favorizare materială ori nematerială în raport cu altcineva), invitațiilor (excursii, cursuri, proceduri cosmetologice etc.)

Totodată, legea instituie anumite obligații pentru funcționarul public în caz că i se propune ceva din lista celor necuvenite [2; art.11 alin.(2)]. Considerăm că cerințele reglementate sunt confuze, din motiv că:

*primo* – oferirea unui cadou și propunerea unui cadou nu sunt situații identice, ultima limitându-se la o manifestare de intenție ori “asumarea obligației de a da bunuri” [5]. În sensul Legii nr.25/2008 [2], funcționarul este obligat să raporteze orice tentativă, dar nu cazurile în care cel ce a propus cadoul, a ignorat refuzul funcționarului de a-l primi și manifestă insistență;

*secundo* - raportarea imediată conducătorului ierarhic superior este o cerință dificilă de realizat în cadrul entităților publice cu organizare procesuală și structurală complexă cum sunt: Serviciul Vamal, Serviciul Fiscal de Stat, Inspectoratul General de Poliție, Agenția Națională Siguranța Alimentelor etc.;

*tertio* - sarcina pusă funcționarului de a raporta și autorităților competente, este una neclară, în lipsa specificării atribuțiilor acestora, ba mai mult, utilizarea pluralului dă de înțeles că autorități competente urmează să fie minimum două la număr.

Reiterând subiectul cadourilor primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, menționăm că Hotărârea Guvernului nr.134/22.02.2013 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politete sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politete sau cu prilejul anumitor

acțiuni de protocol [4], este învechită și nu corespunde cerințelor legislației în vigoare, fapt constatat și din titlul acesteia.

Hotărârea supra stabilește valoarea maximă a cadourilor admisibile de 1000 lei, iar Regulamentul determină atât categoria și valoarea cadourilor/bunurilor exceptate, cât și mecanismul declarării, evaluării etc. și răscumpărării lor. Sunt exceptate de la prevederile prezentului Regulament bunurile perisabile și medaliile, decorațiile, insignele, ordinele, eșarfele, colanele și altele asemenea, primite în exercitarea funcției. Deducem, în acest sens, că cele enumerate nu constituie cadouri necesare de a fi declarate.

Așadar, potrivit Regulamentului [4] o dată primit, cadoul urmează a fi declarat în termen de 7 zile lucrătoare Comisiei de evidență și evaluare a cadourilor instituită în fiecare organizație publică, completând Demersul privind predarea cadoului (anexa nr.1 la Regulament). La perfectarea Demersului, funcționarul va indica informația despre „persoana/instituția care a oferit cadoul, datele de contact ale acesteia” [4], va descrie cadoul cu valoarea estimativă a bunului primit, însă nu și data oferirii cadoului.

Cerința privind datele de contact ale persoanei care a oferit cadoul, vizualizată prin prisma anumitor acțiuni de protocol, din punctul nostru de vedere, este una confuză, plasând funcționarul într-o situație incomodă de a solicita informație suplimentară despre datele de contact.

Conștientizăm, că puterea juridică a actelor normative vizate nu este una absolută, deoarece nu toți cei ce desfășoară activitate de interes public în cadrul autorităților publice dețin funcții publice. Pornind de la vulnerabilitatea activităților desfășurate și sensibilitatea posturilor deținute, specificăm că în textul actelor legislative cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică [6], a personalului din cabinetul acestora [7] nu au fost găsite reglementări cu referire la regimul juridic al cadourilor și avantajelor și doar unele prevederi răslețite cu referire la normele de conduită.

Ar părea că situația se schimbă spre bine odată cu instituirea noțiunii de „agent public” și intrării în vigoare a Legii integrității nr.82/2017 [8] și urmărește scopul cultivării integrității în sectorul public. În pofida faptului că articolele 12-19; 23; 24 din legea citată conțin reglementări privind obligațiile agentului public de a întreprinde anumite măsuri în vederea asigurării respectării climatului de integritate instituțională, acestea nu sunt intitulate norme de conduită.

În ceea ce privește noțiunea de agent public – „persoană încadrată într-o entitate publică și care exercită o funcție publică, o funcție publică cu statut special, o funcție de demnitate publică, este angajată în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau prestează servicii de interes public, precum și alesul local” [8; art.2], se impun anumite clarificări.

S-ar părea ca enumerarea este cât se poate de completă, însă: sunt utilizați termeni necunoscuți cadrului normativ național – funcție publică cu statut special; funcția de demnitate publică este o funcție publică; noțiunea de servicii de interes public [8; art.2] nu face referire la personalul contractual din administrația publică.

În linii generale, interdicția privind cadourile, serviciile etc. reglementată și denumită “cadouri inadmisibile” de Legea nr.82/2018 [8] este similară cu cea din Legea privind Codul de conduită a funcționarului public [2] și analizată supra. Însă, constatăm divergențe pentru: (1) “cadourile admisibile”, acestea fiind cadourile de politețe și cele permise cu prilejul acțiunilor de protocol, și (2) obligația de a declara *toate* cadourile admisibile cu înscrierea lor într-un registru special.

Multiple semne de întrebare, cu referire la necesitatea declarării, generează bunurile oferite între colegi: marțișoarele, bunurile perisabile (buchete de flori, bomboane și produse de patiserie, fructe etc.). Vizualizarea informației privind cadourile, plasate pe paginile oficiale ale autorităților publice denotă că efectul reglementării date este nul.

O altă deficiență constatată face referire la lipsa unui act normativ aprobat de Guvern, care ar urma să reglementeze valoare maximă, “categoriile de cadouri admisibile, modul de declarare, evidență, păstrare, utilizare și răscumpărare a acestora” [8]. Hotărârea Guvernului nr.134/2013 [4.] vine în contradicție cu prevederile legii. Cel mai elocvent exemplu ar fi cel, că atunci când Legea integrității nr.82/2017 [8] oferă agenților publici 3 zile lucrătoare pentru declararea cadoului, Regulamentul [4] destinat funcționarilor publici indică termenul de 7 zile lucrătoare.

Legea nr.82/2017 [8; art.16 alin.(4)] conține reglementări suplimentare ce țin de asigurarea cu martori și transmiterea cadoului oferit fără știrea sa conducătorului entității publice. Înțelegem astfel, că există o singură categorie de cadouri inadmisibile care urmează a fi transmise conducătorului, alte cadouri inadmisibile nu fac obiectul obligației în cauză.

Art.16 alin.(5) din Legea integrității nr.82/2017 [8] reglementează obligațiile conducătorului entității publice în legătură cu asigurarea respectării regimului juridic al cadourilor. Conducătorul este obligat să adopte acte administrative pertinente, să desemneze membrii comisiei, să asigure evidența tuturor cadourilor într-un registru special, inclusiv electronic, să asigure publicarea pe pagina web a entității a registrului, să predea autorității anticorupție responsabile cadoul inadmisibil care i-a fost transmis, precum și să tragă la răspundere disciplinară agentul public care a încălcat regimul juridic al cadourilor. Precizăm, cu ultimele două obligații nu pot fi regăsite în Regulamentul [4] menționat.

Ca rezultat al analizei efectuate formulăm următoarele concluzii și recomandări:

(1) Cadrul normativ existent este ambiguu și incomplet, generează situații de incertitudine și de neexecutare a obligațiilor prescrise. Pentru înlăturarea deficiențelor de reglementare considerăm oportună revizuirea categoriilor de cadouri admisibile și de a considera cadouri inadmiibile cadourile care pot influența imparțialitatea și/sau constituie o recompensă în raport cu activitatea desfășurată. Cadourile inadmisibile sunt în legătură de cauzalitate cu interesul personal.

Dificultățile de implementare pot fi înlăturate prin excluderea obligației de a declara toate cadourile admisibile și prin revizuirea mecanismul de declarare a cadourilor inadmisibile.

Întru obținerea unui ansamblu unitar de reglementări privind cadourile considerăm oportună revizuirea întregului pachet de acte normative ce reglementează conduita funcționarilor, inclusiv a funcționarilor publici cu statut special, cu elaborarea codurilor de conduită pentru persoanele cu funcții de demnitate publică și personalul contractual din administrația publică.

(3) Nerespectarea regimului juridic al cadourilor în serviciul public duce la ignorarea scopului Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008 [3], care rezidă în asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea RM serviciului public (abrogată). Nr. 443 din 04 mai 1995. În: Monitorul Oficial al RM, 02.11.1995, nr. 61 (681).
2. Legea RM privind Codul de conduită a funcționarului public. Nr. 25 din 22 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al RM, 11.04.2008, nr. 74-75 (243).
3. Legea RM cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al RM, 23.12.2008, nr. 230-232 (840).
4. Hotărârea Guvernului RM privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol. Nr.134 din 22 februarie 2013. În: Monitorul Oficial al RM, 01.03.2013, nr.42-47 (185).
5. Plenului CSJ a RM, Explicație cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru infracțiunile de corupție. Nr. 11 din 22.12.2014. [www.csj.md](http://www.csj.md) (accesat 13.10.2018).
6. Legea RM cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Nr.199 din 16 iulie 2010. În: Monitorul Oficial al RM, 05.10.2010, nr. 194-196 (637).
7. Legea RM cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Nr.80 din 07 iulie 2010. În: Monitorul Oficial al RM, 09.07.2010, nr.117-118 (357).
8. Legea RM integrității. Nr.82 din 25 mai 2017. În: Monitorul Oficial al RM, 07.07.2017, nr. 229-243 (360).

# COMUNICAREA AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE DE NIVELUL DOI CU PĂRȚILE INTERESATE ÎN PROCESUL DECIZIONAL

*Igor BUCATARU, doctor în științe politice,  
conferențiar universitar  
Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*The level-two local public administration, being closer to citizens and serving them, is bound to ensure an open and efficient communication with the citizens, including with the stakeholders, which are active elements of civil society that influence the decision-making process. Looking at the quality of communication between the LPA authorities and stakeholders in the decision-making process, we may conclude that the online communication channels are requested the most by citizens seeking information about the activity of level-two LPAs. According to the data, 57.80% of the stakeholders prefer to get informed online (website, social networks and e-mail) and in only 23.55% – through ‘traditional’ information channels (TV, newspapers, radio).*

Calitatea comunicării dintre autoritățile publice locale de nivel doi (APL II) și părțile interesate în procesul decizional este evaluată în baza următoarelor aspecte: reflectarea surselor de informare utilizate de către autorități pentru a transmite informația către cetățeni în contextul organizării și desfășurării procesului decizional; stabilirea gradului de implicare al părților interesate în procesul de consultare publică; identificarea gradului de accesibilitate și facilitățile sediilor APL supuse monitorizării<sup>1</sup>.

Au fost utilizate două instrumente metodologice de bază: observația și interviuarea. Observarea directă a presupus monitorizarea panourilor și buletinelor informative, a ziarelor locale și regionale, scanarea paginilor web și a conturilor de pe rețelele sociale aparținând APL precum și monitorizarea accesibilității sediilor APL II. Interviurarea s-a efectuat prin utilizarea interviurilor individuale. Prin metoda respectivă a fost identificată percepția actorilor asupra situației în domeniu. În vederea obținerii unor rezultate mai obiective, au fost chestionați atât reprezentanții APL (de regulă, secretarul consiliului raional/municipal sau șeful secției administrație publică), cât și cei ai părților interesate (*cetățenii, lideri locali de opinie, asociațiile constituite*

---

<sup>1</sup> Articolul de față este o sinteză a Raportului nr. 2 al Asociației Promo-LEX privind monitorizarea transparenței activității autorităților APL de nivelul II și a UTAG.

*în corespundere cu legea, mass-media etc.*). Pentru perioada monitorizată au fost analizate 35 de interviuri ale reprezentanților APL și 105 – ale părților interesate.

Un prim subiect ce reflectă caracterul comunicării dintre autoritățile APL și părțile interesate se referă la identificarea surselor de informare utilizate de către autorități pentru a transmite informația către cetățeni și alte părți interesate privind organizarea și desfășurarea procesului decizional. Acest exercițiu este urmat de prezentarea surselor de informare preferate de către părți în procesul de cunoaștere a etapelor procesului de luare a deciziilor. Contrapunerea opiniilor a permis o elucidare mai completă și obiectivă a chestiunii.

**Tabelul 1.**

*Gradul de utilizare a surselor de comunicare de către APL și părțile interesate*

<i>Sursa de informare</i>	<i>Gradul de utilizare de către APL</i>	<i>Gradul de utilizare de către părțile interesate</i>
Buletin informativ	5 (14,29%)	6 (5,71%)
Panou informativ	30 (85,71%)	41 (39,05%)
Pagina web a autorității	35 (100%)	90 (85,71%)
Rețele sociale	24 (68,57%)	60 (57,14%)
Ziare	24 (68,57%)	48 (45,71%)
Radio	5 (14,29%)	9 (8,57%)
TV	10 (28,57%)	20 (19,05%)
Poșta electronică	24 (68,57%)	39 (37,14%)
Altele	1 (2,86%)	14 (13,33%)
<b>TOTAL</b>	<b>35 respondenți</b>	<b>105 respondenți</b>

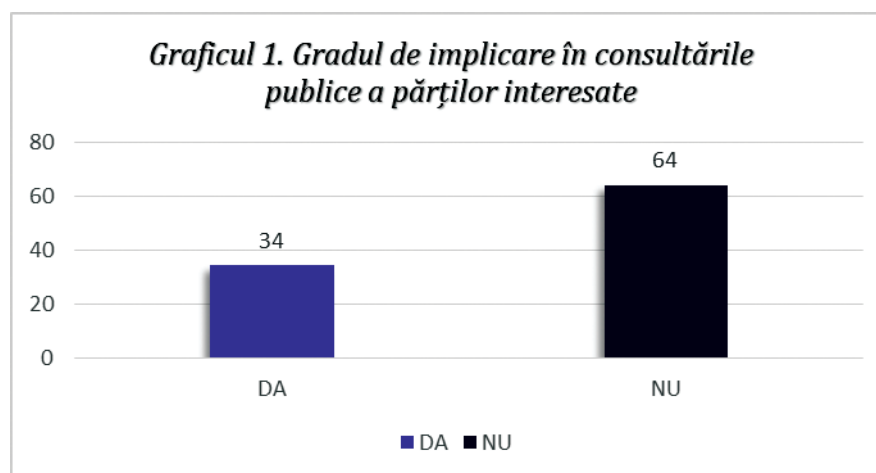
Intervievații au avut posibilitatea de a bifa mai multe opțiuni (a se vedea Tabelul 1). În corespundere cu numărul de opțiuni selectate, pagina web a autorității este cea mai populară sursă de informare utilizată atât de către APL – 35 din 35 de autorități (100%), cât și de părți interesate – 90 din 105 persoane (85,71%). În calitate de canale de comunicare APL mai utilizează și alte opțiuni, precum: panoul informativ în proporție de 85,71%, precum și ziare, rețele sociale și poșta electronică în proporție de câte 68,57%. De cealaltă parte, părțile interesate optează pentru următoarele modalități de informare: rețele sociale (57,14%), ziare (45,71%), panou informativ (39,05%) și poșta electronică (37,14%). Datele prezentate la categoria Altele relevă că o formă importantă de informare este și comunicarea directă dintre părțile interesate și responsabili de procesul decizional din cadrul consiliilor.



Ca și număr total de opțiuni, cele mai consultate surse de informare despre activitatea APL de către cetățenii activi sunt sursele care aparțin mediului online (pagina web, rețelele sociale și poșta electronică), cu un număr de 189 opțiuni bifate din totalul de 327 (57,80%) de opțiuni selectate în conformitate cu posibilitatea de a oferi răspuns multiplu. Mass media "tradițională" (TV, ziare, radio) ocupă o cotă de interes de cca. 23,55%, cu 77 opțiuni bifate din 327. De cealaltă parte, constatăm că APL încearcă să se adapteze acestor tendințe. Conform opiniei funcționarilor, APL comunică cu mediul extern prin canale virtuale de comunicare în proporție de 52,53%, iar prin intermediul instrumentelor tradiționale – 24,68%.

Un alt subiect relevant pentru identificarea caracterului comunicării dintre cetățeni și APL se referă la stabilirea gradului de implicare al părților interesate în procesul de consultare publică. În conformitate cu prevederile Legii privind transparența procesului decizional, consultarea publică este comunicarea reciprocă între cetățeni, asociații constituite în conformitate cu legea, alte părți interesate, pe de o parte, și autoritățile publice care cad sub incidența legislației în domeniu, pe de altă parte, în rezultatul căreia ambele părți sunt informate și pot influența procesul decizional.

În acest sens, un număr de 34 persoane (32,38%) au confirmat participarea la acest gen de activități (a se vedea Graficul 1).



Aceste cifre, bazate pe opinia părților interesate, relevă faptul că consultările publice sunt un proces prezent în procesul decizional la nivel administrativ II, iar participarea și implicarea cetățenească este una satisfăcătoare. Unul din motivele invocate în vederea justificării neparticipării se referă la lipsa informării direcționate din partea APL. Or, la acest capitol

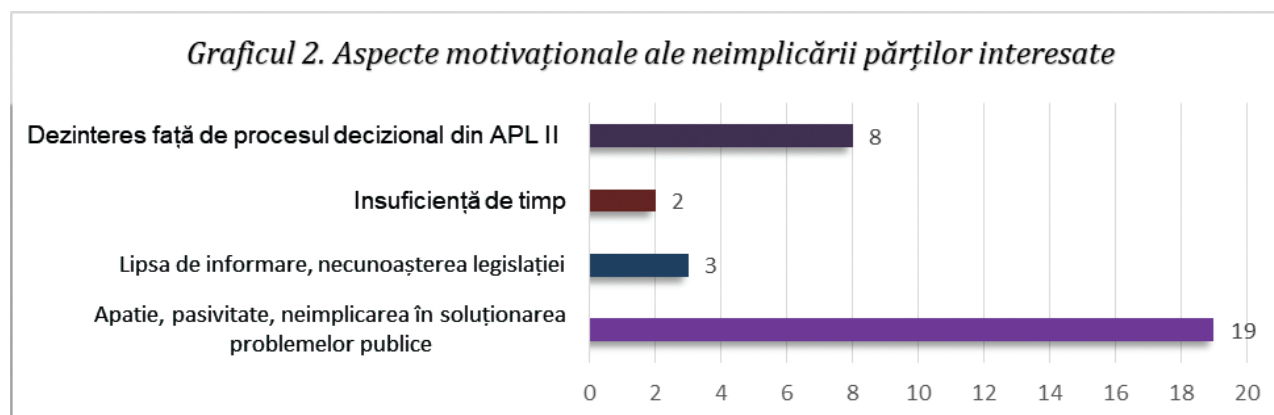
amintim că, potrivit normelor legale, informarea părților interesate urmează să aibă un caracter direcționat, spre deosebire de procesul de informare cu caracter general adresat către un public larg, nedefinit. Prin urmare, constatăm lipsa unui mecanism instituționalizat de informare direcționată la nivel de APL II a părților interesate în ceea ce privește problemele de profil ale acestora.

Intervievarea reprezentanților APL, însă, demonstrează o tendință mai alarmantă privind gradul de interes al cetățenilor față de conținutul procesului decizional la nivelul administrativ II (a se vedea Tabelul 2). Funcționarii publici intervievați consideră că, în majoritatea lor, cetățenii nu sunt interesați sau relativ interesați de conținutul procesului decizional la nivel administrativ II (94,28%).

**Tabelul 2. Gradul de implicare a cetățenilor în procesul decizional, conform opiniei reprezentanților APL**

Grad de implicare	Semnificativ	Relativ	Nesemnificativ	Total
Numărul de opțiuni	2	17	16	35
Pondere	5,72%	48,57%	45,71%	100%

Printre motivele implicării "nesemnificative" a cetățenilor, reprezentanții APL le-au menționat, de asemenea, pe cele mai populare: apatia, pasivitatea și lipsa dorinței de implicare din partea cetățenilor; dezinteres față de procesul decizional APL II; lipsa de informare și necunoașterea legilor (a se vedea Graficul 2). Menționăm că aceste răspunsuri s-au regăsit și în interviurile din prima parte a anului 2017. Concluzionând, cauza principală a implicării insuficiente a cetățenilor, conform opiniei funcționarilor, rămâne a fi dezinteresul față de chestiunile publice, în speță față de cele soluționate la nivelul administrativ II.



În ceea ce privește conținutul consultărilor publice, atunci mecanismul cel mai des utilizat în al doilea semestru al anului 2017 a fost desfășurarea

audierilor publice, fiind menționat de 62,86% dintre APL și 41,90% ai părților interesate. De asemenea, în anumite cazuri au fost organizate dezbateri publice și solicitate opiniile organizațiilor societății civile, experților, asociațiilor profesionale (vezi Tabelul 3).

**Tabelul 3. Modalități de consultare publică utilizate de către APL pentru asigurarea transparenței procesului decizional în perioada monitorizată**

Mecanism de consultare	Opinia APL	Opinia părților interesate
Solicitarea opiniilor organizațiilor societății civile, experților, asociațiilor profesionale	15 (42,86%)	34 (32,38%)
Organizarea dezbaterilor publice	18 (51,43%)	38 (36,19%)
Desfășurarea audierilor publice	22 (62,86%)	44 (41,90%)
Realizarea sondajelor de opinie	3 (8,57%)	2 (1,90%)
Alte modalități	9 (25,71%)	17 (16,19%)
<b>TOTAL</b>	<b>35 respondenți</b>	<b>105RESPONDENȚI</b>

O comunicare eficientă cu autoritățile publice depinde și de gradul de accesibilitate și de facilitățile la clădirile APL. Acest aspect nu vizează nemijlocit doar părțile interesate, ci toate categoriile de cetățeni și, în special, pe cele în etate și cu necesități speciale. Aspectele incluse în grila de interviu au vizat: rampe de acces la intrare în sedii; asigurarea comodității prin plasarea unor scaune pe hol; iluminare electrică interioară suficientă; WC prietenos persoanelor cu necesități speciale; încălzire termică; odaie pentru mame cu copii.

La capitolul existenței rampelor de acces, care de altfel sunt necesare nu doar pentru asigurarea accesului în instituție pentru persoanele cu necesități speciale, ci și pentru accesul părinților cu cărucioare pentru copii, constatăm o situație nesatisfăcătoare. Chiar dacă majoritatea sediilor APL II (în proporție de 57,14%) sunt dotate cu rampe, considerăm că existența în continuare a unui număr impunător de sedii fără astfel de dotări reprezintă o încălcare gravă a legislației cu privire la asigurarea egalității și o sfidare a normelor de bun simț de către autoritățile publice aflate în serviciul poporului.

O altă constatare ce ne scoate din zona normalității se referă la existența unor sedii ce sunt prost încălzite –consiliul raional Șoldănești – și care în mod firesc ar crea disconfort atât pentru cetățeni, cât în primul rând pentru funcționarii publici din instituția dată. De asemenea, o problemă ar fi și dotarea

în mod insuficient cu scaune a coridoarelor instituțiilor publice monitorizate, or aceasta creează disconfort în perioada de așteptare a cetățenilor.

O chestiune imperios necesar de a scoate în prim-plan – în vederea asigurării unor condiții decente pentru cetățeni în sediile autorităților publice – se referă la existența unei odăi separate pentru mame cu copii mici, de exemplu pentru a asigura alăptarea în condiții de intimitate și igienă. Cu regret, constatăm că absolut niciun sediu APL II nu este dotat cu o astfel de facilitate. Nu în ultimul rând, în chestionarul de monitorizare a fost inclusă și poziția privind existența unui WC prietenos persoanelor cu necesități speciale. Chiar dacă suntem conștienți de puținele șanse de a constata astfel de dotări, considerăm că prezența unor astfel de aspecte în metodologia de monitorizare ar constitui un imbold pentru autorități de a promova schimbările.

Cuantificând datele din tabel deducem că cel mai mare scor la capitolul accesibilitate și facilități este de 4/6, fiind obținut de următoarele APL: Bălți, Fălești, Florești, Sîngerei, Criuleni, Basarabeasca, Cantemir, Cimișlia, Leova, UTAG. Cel mai mic punctaj – 1/6 – a fost acumulat de APL Șoldănești.

În aceeași ordine de idei, dar din altă perspectivă, a fost consultată opinia a celor 105 persoane din regiunile monitorizate privind aprecierea rolului organizațiilor pe care le reprezintă, în procesul de luare a deciziilor. Constatăm o autoapreciere pozitivă privind puterea de influențare a deciziilor administrative la un număr de 45 de persoane (42,86%) considerând că organizația pe care aceștia o reprezintă sau în mod personal, au un rol semnificativ în procesul de luare a deciziilor. De cealaltă parte, 33 de intervievați (31,43%) sunt de părere că opinia lor nu este luată în considerație în procesul decizional la nivel administrativ local II.

În concluzie la subiectul comunicării cu APL II, constatăm că cele mai consultate surse de informare de către părțile interesate se situează în mediul virtual cu o pondere de 57,80% (pagina web, rețelele sociale și poșta electronică). În același timp, mass media "tradițională" (TV, ziare, radio) este preferată de către cetățenii activi în proporție de 23,55%.

Reprezentanții societății civile au afirmat în proporție de 32,38% că au participat consultările publice desfășurate. Cel mai des utilizat mecanism de consultare publică în al doilea semestru al anului 2017 a fost audierile publice, fiind menționat de 62,86% dintre APL și 41,90% ai părților interesate. Comparativ cu prima parte a anului 2017 ponderea persoanelor intervievate implicate în consultări publice s-a redus nesemnificativ (de la

38,10% la 32,38%). În acest context, reiterăm concluzia Raportului I despre faptul că autoritățile APL nu dispun de un mecanism instituționalizat de informare direcționată permanentă a părților, în ceea ce privește problemele de profil, în majoritatea absolută a cazurilor, părțile informându-se despre procesul de luare a deciziilor din sursele adresate publicului larg.

Conform percepției funcționarilor APL, gradul de implicare a cetățenilor în consultări publice rămâne a fi unul insignifiant, ponderea activismului cetățenesc fiind de 5,72%. Cauza principală a implicării nesemnificative a cetățenilor rămâne a fi apatia, pasivitatea și lipsa dorinței de implicare din partea cetățenilor în chestiuni de natură publică.

Subiectul accesibilității sediilor APL II și a facilităților oferite cetățenilor a fost monitorizat în baza următorilor indicatori: rampe de acces la intrarea în sedii; asigurarea comodității prin plasarea unor scaune pe hol; iluminare electrică interioară suficientă; WC prietenos persoanelor cu necesități speciale; încălzire termică; odaie pentru mame cu copii minori. Datele observărilor permit a concluziona că cel mai mare scor la capitolul accesibilitate și facilități este de 4/6, fiind obținut de următoarele APL: Bălți, Fălești, Florești, Sîngerei, Criuleni, Basarabeasca, Cantemir, Cimișlia, Leova, UTAG. Cel mai mic punctaj – 1/6 – a fost acumulat de APL Șoldănești.

# POLITICI DE DEZVOLTARE LOCALĂ DURABILĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA: PROBLEME ȘI OPORTUNITĂȚI

*Tatiana SAVCA, magistră, lector universitar,  
Academia de Administrare Publică*

## **SUMMARY:**

*The article reflects the importance of sustainable development policies at the local level for the current stage of the Republic of Moldova. Attention is focused on the need to develop a policy for the development of rural communities. The challenges that local rural communities face and the possibilities for their solution are reflected through a case study explaining the experience of promoting the LEADER approach in the Republic of Moldova as a good practice of the European Union for local development.*

*Keywords: public policy, sustainable development, development tools, rural development, development opportunities, LEADER, bottom-up approach*

În prezent, problematica politicilor de dezvoltare locală în Republica Moldova prezintă interes și a început să fie studiată atât de instituțiile publice, academice cât și de reprezentanții sectorului asociativ ca urmare a implementării prevederilor documentelor strategice de importanță națională, regională și locală.

Contextul de studiu al acestei problematici este conturat de patru documente majore de politici ce au un rol deosebit pentru viitorul țării și anume: Strategia națională de dezvoltare” Moldova 2020” [12], Acordul de Asociere Republica Moldova –Uniunea Europeană[13] și, ca urmare a obligațiilor din cadrul acestui angajament, Strategia pentru reforma administrației publice [7] și Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală[9].

Dezvoltarea locală este un concept care necesită o abordare prin prisma mai multor factori endogeni și exogeni pentru a elucida complexitatea proceselor ce au loc actualmente în societatea moldovenească.

Conceptul de dezvoltare durabilă este relativ nou în literatura științifică moldovenească modernă. Cercetătorii acestui domeniu încearcă să traducă cât mai apropiat și mai corect termenul englez “*sustainability*”, folosind uneori și sintagma ”*dezvoltare sustenabilă*”.În limbajul administrativ folosim două concepte relativ similare: *sustenabilitate* și *dezvoltare durabilă*.

În accepțiunea modernă a termenului, *dezvoltare durabilă* apare pe plan internațional în a doua jumătate a secolului XX,când este folosit de o echipă

de cercetători în lucrarea ”*The Limits to Growth*”[15]. Potrivit Dicționarului Explicativ al Limbii Române, *sustenabilitatea* este „calitatea unei activități antropice de a se desfășura fără a epuiza resursele disponibile și fără a distruge mediul, deci fără a compromite posibilitățile de satisfacere a nevoilor generațiilor următoare”. [4] Prin prisma relatărilor realizate în cadrul Conferinței mondiale asupra mediului de la Rio de Janeiro din 1992 acest concept implică stabilirea unui echilibru între creșterea economică și protecția mediului, punând accentul pe găsirea de resurse alternative. Sintagma *dezvoltare durabilă* se utilizează mai des atunci când se referă la dezvoltarea economică de ansamblu a unei țări sau regiuni.[5, p.5]

Dezvoltarea durabilă, în calitatea sa de concept inovator de dezvoltare umană propus pentru mileniul III se bazează pe 27 de principii de dezvoltare durabilă de care trebuie să se ghideze statele în dezvoltarea economică în secolul XXI. Aceste principii au fost însumate într-un document strategic global - *Agenda 21*.

Capitolul 28 al *Agendei 21* accentua necesitatea consolidării eforturilor și colaborării autorităților naționale și a celor locale, stabilirea relațiilor dintre politicile naționale și activitatea autorităților administrative locale: „Deoarece multe din problemele și soluțiile discutate în cadrul Agendei 21 își au originile în activități de la nivel local, participarea și cooperarea autorităților locale va reprezenta un factor semnificativ în îndeplinirea acestor obiective. Autoritățile locale dezvoltă, implementează și mențin infrastructura economică, socială și de mediu, monitorizează procesul de planificare, stabilesc politici și reglementări locale de mediu, și oferă asistență în implementarea politicilor de mediu de la nivel național și sub-național. Ca nivelul administrativ cel mai apropiat de oameni, autoritățile locale joacă un rol esențial în educarea, mobilizarea și interacțiunea cu publicul în vederea promovării dezvoltării durabile” (art.28.1). [1]

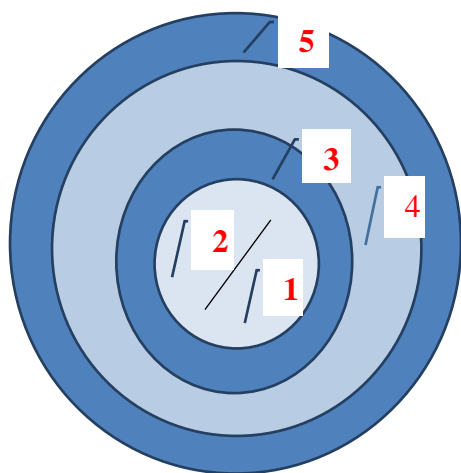
Respectarea acestor prevederi au impus elaboratorilor de politici condiția ca în documentele de politici de orice nivel să fie găsite soluțiile de particularizare ale dezvoltării pe domenii de activitate, concomitent cu măsurile potrivite de realizare practică a principiilor conceptului de dezvoltare durabilă.

Obiectivul general al dezvoltării durabile prevede ca în procesul de dezvoltare să se găsească echilibrul interacțiunii dintre patru sisteme: uman, economic, tehnologic și de mediu, asigurând, totodată, funcționalitatea, dinamicitatea și flexibilitatea procesului. [14]

Această cerință a fost păstrată și pentru *Agenda 2030*, aprobată la New York în anul 2015, care conține cele șaptesprezece Obiective de Dezvoltare Durabilă, implementarea cărora au devenit obligații spre realizare atât în cadrul politicilor naționale cât și a politicilor locale de dezvoltare.

*Dezvoltarea locală*, susține cercetătorul Vázquez-Barquero A., reprezintă „un proces de creștere și schimbare structurată, care oferă bunăstare locuitorilor unei localități sau regiuni, fiind un rezultat al transferului resurselor de la activitățile tradiționale către cele moderne, prin angajare economică, introducerea și transmiterea inovației.”[1]

Dezvoltarea locală se bazează pe dezvoltarea rurală și cea urbană. Luând în considerare polemicile din spațiul academic privind procesele de dezvoltare, opinia noastră în articolul respectiv se rezumă la logica includerii proceselor de dezvoltare de „jos în sus” (*down-top*) prezentată în Figura 1. Această clasificare ne argumentează interdependența dintre procesele de dezvoltare și necesitatea corelării acestora.



NIVEL	PROCESE DE DEZVOLTARE	NIVEL/COMPONENTĂ
1	DEZVOLTARE RURALĂ	NIVELUL LOCALITĂȚILOR RURALE: SATE, COMUNE
2	DEZVOLTARE URBANĂ	NIVELUL LOCALITĂȚILOR URBANE: ORAȘE, MUNICIPII
3	DEZVOLTARE LOCALĂ	NIVELUL ANSAMBLURILOR DE LOCALITĂȚI: RAOANE, PLASE, MICRO-REGIUNI
4	DEZVOLTARE REGIONALĂ	NIVEL INTEREDIAR DINTRE STAT ȘI LOCALITĂȚI DIN CONSTRUCȚIA ADMINISTRATIVĂ
5	DEZVOLTARE STATALĂ	NIVEL NAȚIONAL

**Figura 1. Procesele de dezvoltare locală.**

Pornind de la faptul, că Republica Moldova în mare este o țară cu teritoriul preponderent rural, *dezvoltarea rurală* devine pentru noi o necesitate actuală, complexă, dar și de lungă durată.



Zonele rurale în Republica Moldova sunt definite conform Legii nr. 764 din 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și includ satele și comunele.

Astfel, spațiul rural al Republicii Moldova este constituit din suprafața administrativă a celor 1575 de comune și sate, care însumează 1616 localități rurale și care înglobează 905 mii ha de terenuri înșămânțate cu culturi agricole și 62 mii ha – plantații multianuale. [18]

Totodată, populația țării, care potrivit rapoartelor statistice ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, la 01 ianuarie 2017, constituie 3,551 mil. persoane, în marea majoritate locuiește în spațiul rural, și anume 58,2% din totalul populației (2,067 mil. populație rurală). [18]

Dimensiunile mici ale localităților rurale, potențialul economic limitat asigură resurse financiare insuficiente în bugetele publice locale. De aici, existența unor autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi incapabile de a-și îndeplini funcțiile și competențele lor. Capacitatea limitată influențează și posibilitatea de a furniza servicii de calitate cetățenilor, de a dezvolta politici de dezvoltare durabilă.

Aceste neajunsuri afectează imaginea și autoritatea administrației locale în fața cetățenilor și împiedică procesele de dezvoltare locală.

Pentru a asigura dezvoltarea locală, implicit cea rurală, sunt necesare instrumente și mecanisme adecvate care ar facilita dezvoltarea și ar crea condiții și posibilități ca actorii implicați să se manifeste pe deplin. Unul din instrumentele importante sunt *politicile publice locale*, adică acele intervenții ale autorităților administrației publice locale în soluționarea problemelor locale, care implică totalitatea actorilor comunitari și se bazează pe susținerea acestora.

Autorul Man Teodor Eugen, susține că dezvoltarea rurală urmărește modernizarea, echiparea și dotarea prin sistematizare și amenajare a teritoriului, fără a produce expansiunea urbanului, păstrând caracterul tradițional al spațiului și culturii rurale. [14] În această ordine de idei, *dezvoltarea rurală* este o politică teritorială cu abordare orizontală, conexă cu politicile de dezvoltare regională și de protecție a mediului, servicii sociale și de protecție a sănătății, educație, dezvoltare economică etc. [9]

Pentru a asigura realizarea dezideratului de dezvoltare durabilă, politicile publice locale trebuie să se bazeze pe un șir de principii, care au fost validate ca eficiente pe plan internațional. Cercetătorii Zaman Gh. și Gherasim Z. în

lucrarea”*Criterii și principii ale dezvoltării durabile din punctul de vedere al resurselor acesteia*”[20] prezintă o sistematizare a acestora. Astfel, pentru a asigura o dezvoltare durabilă trebuie să se respecte următoarele principii: *managementul integrat* al proceselor de producție, procesare, transport, distribuție, utilizare și depozitare a producției; *echitatea intergenerațională* de a folosi și beneficia de resursele pământului; *precauția și contracararea*; *substituția* unor produse și servicii ineficiente; *principiul „poluatorul plătește”*; folosirea unui sistem de subvenții corrective; *participarea publică*; autoritățile și instituțiile statului să-și desfășoare activitatea transparent, eficient și onest; cooperarea prin *parteneriatele privat-public și public-privat*; *cooperarea între state* ce include reponsabilități comune, dar diferențiate.

Analiza documentelor strategice de nivel național, denotă faptul că aceste principii sunt respectate în linii mari la nivel național în Republica Moldova (principiile se regăsesc în Strategia națională de dezvoltare”Moldova 2020”, Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014 - 2020, Strategia de dezvoltare a serviciilor de extensiune rurală pentru anii 2012 – 2022, Strategia în domeniul siguranței alimentelor pentru anii 2018-2022).

Transpunerea principiilor de dezvoltare durabilă în documentele de politici locale constituie o sarcină a autorităților publice locale. În baza articolului 14 al Legii privind administrația publică locală, consiliul local are atribuția de aprobarea programelor de dezvoltare socio-economică. Deci, sarcina de dezvoltare a spațiului rural, a satelor noastre, de implementarea a politicilor de dezvoltare rurală în mare parte aparține autorităților administrației publice locale.

Analiza documentelor Uniunii Europene privind politica rurală, demonstrează prezența unui șir de măsuri pentru a dezvoltă spațiul rural și a impulsiona autoritățile administrației publice să faciliteze aprobarea politicilor locale.

Unul din cei mai importanți pași care susțin procesele de dezvoltare locală este elaborarea *strategiilor de dezvoltare locală și micro-regională*. Aceste documente de politici de nivel local identifică care sunt direcțiile și domeniile spre care este orientat efortul de dezvoltare al comunității locale pentru un termen mediu (3-5 ani) sau lung (6-15 ani).

Potrivit Acordului de Asociere, Republica Moldova și Uniunea Europeană trebuie să-și consolideze dialogul și cooperarea cu privire la

promovarea Agendei privind munca decentă a Organizației Internaționale a Muncii (OIM), politica privind ocuparea forței de muncă, sănătatea și securitatea la locul de muncă, dialogul social, protecția socială, incluziunea socială, egalitatea de șanse între femei și bărbați, combaterea practicilor de discriminare și drepturile sociale, contribuind astfel la promovarea unui număr sporit de locuri de muncă și de o calitate mai bună, la reducerea sărăciei, la consolidarea coeziunii sociale, la dezvoltarea durabilă și la îmbunătățirea calității vieții.

Dar, actualmente, există un șir de provocări care fac dificilă implementarea Agendei privind munca decentă și a politicilor de dezvoltare locală care ar promova prevederile Agendei. În Republica Moldova zonele rurale predomină; producerea bunurilor agroalimentare este costisitoare; circa șaizeci la sută din populația Moldovei locuiesc în mediul rural, iar o pătrime este implicată în agricultură cu niveluri joase de productivitate; decalajul dintre condițiile de trai și salariile în mediul rural și cel urban este în creștere.

Pentru a face față provocărilor existente, în contextul Acordului de Asociere RM-UE[13], Republica Moldova s-a angajat să-și adapteze legislația din sectoarele relevante la cea a Uniunii Europene și să-și dezvolte infrastructura administrativă și instituțională. Art. 68 al Acordului prevede angajamente pentru ”*alin.(b)* consolidarea capacităților administrative la nivel central și local, în planificarea, evaluarea și punerea în aplicare a politicilor în conformitate cu reglementările și cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene; *alin.(d)* schimbul de cunoștințe și de bune practici referitoare la politici de dezvoltare rurală pentru a promova bunăstarea economică a comunităților rurale”.

Cu scopul de a susține și consolida rezistența și stabilitatea Republicii Moldova pentru o asociere politică mai strânsă și o economie integrată mai profundă, Uniunea Europeană și Republica Moldova au convenit asupra unui set de priorități pentru perioada 2017-2019 prin ”Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova 2017-2019” ce vizează și domeniul politicilor. [2]

Angajamente de a susține Republica Moldova în demersul său de dezvoltare locală sunt formulate și de Organizația Națiunilor Unite.” Organizația Națiunilor Unite se angajează să colaboreze cu Guvernul Republicii Moldova pentru a contribui în mod durabil la realizarea priorităților naționale în domeniul drepturilor omului și al dezvoltării și a

îmbunătăți condițiile de viață ale tuturor oamenilor din țară, în special ale celor mai vulnerabili și dezavantajați”.

Obiectivul strategic pentru anul 2022 al *Cadrului de Parteneriat ONU-Republica Moldova pentru Dezvoltarea durabilă 2018-2022* susține că ”populația Republicii Moldova, în special cea mai vulnerabilă, va beneficia de pe urma îmbunătățirii guvernării de mediu, securității energetice, gestionării durabile a resurselor naturale și dezvoltării reziliente la schimbările climatice și la dezastre”. [3] În cadrul obiectivului specific: ”*Durabilitatea și reziliența mediului înconjurător*”, autoritățile administrației publice locale vor avea susținere în trei direcții, ce prevăd:

- Consolidarea capacităților: Consolidarea capacității naționale de elaborare și implementare a politicilor pentru ***locuințe durabile și dezvoltare urbană***. Sporirea capacităților comunităților rurale și ale ***autorităților locale*** de a implementa măsuri eficiente și incluzive de dezvoltare prin care să le ofere populației rurale posibilități economice și sociale.
- Infrastructura publică: Acordarea de asistență în vederea ***modernizării infrastructurii*** care vizează protecția mediului, atenuarea riscurilor climatice și reducerea emisiilor, inclusiv prin parteneriate public-private.
- Abordarea integrată față de dezvoltarea locală: Acordarea de asistență în vederea dezvoltării unui ***mediu local favorabil*** care să asigure în consecință servicii mai bune și mai accesibile, coeziune ***socială și oportunități de obținere a veniturilor***; acordarea de asistență autorităților centrale și locale ca să interacționeze productiv cu toate grupurile comunitare, inclusiv cu cele mai vulnerabile, și să le abiliteze în calitate de co-participanți și contribuitori la dezvoltarea locală.

Orientare pentru dezvoltarea politicilor locale de dezvoltare poate servi Cadrul național de programare. Conform Cadrului național de programare publicat de Organizația pentru Alimentație și Agricultură a Națiunilor Unite (FAO), sunt stabilite trei domenii guvernamentale prioritare pentru a ghida parteneriatul și asistența acordată de FAO Guvernului Republicii Moldova, acestea reunind cele mai bune practici inovaționale la nivel internațional și standardele globale împreună cu expertiza națională și regională pe parcursul a patru ani, din 2016 până în 2019.

Strict direcționat asupra dezvoltării rurale este Domeniul prioritar 2: *Promovarea agriculturii durabile și dezvoltarea rurală*.

Cadrul național de programare este aliniat cu pilonii strategici și rezultatele Cadrului de parteneriat ONU – Republica Moldova pentru Dezvoltarea Durabilă 2018-2022.[3] Prin activitățile sale, FAO susține încadrarea obiectivelor de dezvoltare durabilă (ODD) în documentele de politică națională cu privire la dezvoltarea agricolă și de mediu. În prezent, Republica Moldova este ținta a două inițiative regionale ale FAO pentru Europa și Asia Centrală:

- sprijinul micilor agricultori și al fermelor de familie;
- comerțul cu produse agroalimentare și integrarea regională.

O altă sursă de inspirație pentru politicile locale este experiența Uniunii Europene. Unul din pilonii Politicii Agricole Comune a Uniunii Europene ține de *politica de dezvoltare rurală* și are drept obiectiv obținerea unei dezvoltări teritoriale echilibrate și menținerea unui sector agricol ecologic, precum și promovarea competitivității și inovației.

Una din problemele importante în implementarea politicii de dezvoltare locală este finanțarea. Recenta schimbare la Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală 2014-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 785 din 01.08.2018[10] a identificat sursele de finanțare a acțiunilor în vederea implementării politicii de dezvoltare rurală. Pentru prima dată Guvernul Republicii Moldova a structurat și identificat fondurile pentru politicile conexe care contribuie nemijlocit la dezvoltarea rurală.

Astfel, pentru implementarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020 vor fi finanțate din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural; acțiunile pentru Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020 din Fondul național de dezvoltare regională; Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022 din Fondul rutier; Strategia de alimentare cu apă și sanitație (2014-2028) din Fondul național ecologic; Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2020” din Fondul special pentru suportul și dezvoltarea turismului.

Au suferit modificări și unele obiective din cadrul strategiei. Obiectivul general nr. 3 al Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală prevede ”Îmbunătățirea nivelului de muncă și de trai în mediul rural”. În cadrul *Obiectivului specific 3.3. ”Stimularea implicării comunității locale în dezvoltarea rurală”* se recunoaște că implicarea comunității locale este

esențială în crearea de stimulente care să-i încurajeze pe locuitorii din mediul rural să contribuie la bunăstarea comunității lor.

În acest sens, statul trebuie să acorde sprijinul necesar pentru a-i permite populației locale să-și exprime opinia referitoare la modul în care ei doresc să-și dezvolte condițiile lor de trai.

Trebuie de menționat, că este foarte important de a spori atractivitatea zonelor rurale prin îmbunătățirea aspectelor sociale și culturale ale serviciilor locale și de a dezvolta infrastructura de servicii pentru comunitățile rurale.

Pentru a depăși provocările existente și a impulsiona dezvoltarea rurală avem posibilitatea preluării experienței Uniunii Europene.

Corelând Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020 cu angajamentele Acordului de Asociere, autoritățile statului și-au asumat dezideratul de a încuraja abordarea UE LEADER asociată cu implicarea puternică a părților interesate în procesul decizional în punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală prin intermediul grupurilor de acțiune locală. Această abordarea este deja implementată la nivel local în Republica Moldova.

### ***Abordarea LEADER ca angajament de implementare a bunelor practice UE în politici rurale***

Primul program LEADER a fost inițiat în statele membre ale Uniunii Europene în 1991. Din 2013, abordarea LEADER, intitulată „Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunităților”, a fost extinsă în zonele urbane și rurale, precum și la nivel geografic, fiind implementată în țările aflate în perioada de pre-aderare la UE și în țările învecinate, cu asistența Uniunii Europene și a altor parteneri de dezvoltare.

În Republica Moldova implementarea abordării LEADER pentru prima dată a fost realizată de Programul „Susținerea agriculturii și dezvoltării rurale” (SARD) în UTA Găgăuzia și raionul Taraclia în perioada 2016-2018, fiind finanțat de Delegația Uniunii Europene și implementat de PNUD Moldova.

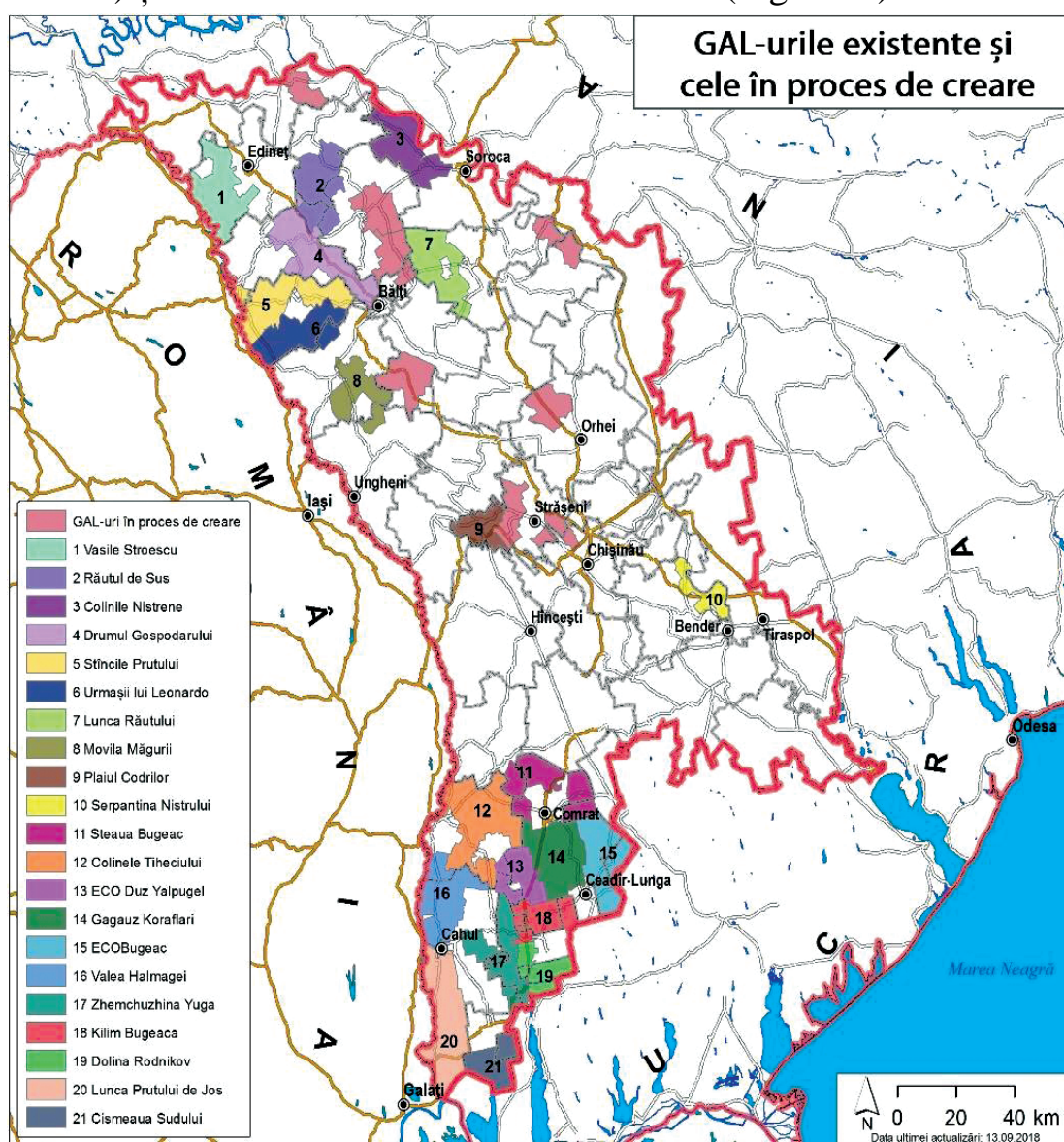
Programul a contribuit la dezvoltarea sectorului agroalimentar, promovarea inițiativelor antreprenoriale locale, crearea locurilor de muncă și sporirea veniturilor populației din UTA Găgăuzia și raionul Taraclia.[16]

Comunitățile din regiune au implementat inițiativa UE LEADER de dezvoltare rurală, care prevede mobilizarea autorităților locale și a cetățenilor pentru consolidarea economiei și îmbunătățirea accesului la servicii publice

în zonele rurale. Motorul de funcționare al programului LEADER, respectiv beneficiarul acestuia, este *Grupul de Acțiune Locală (GAL)*, care determină direcția de dezvoltare a micro-regiunii.

Toate cele opt *Grupuri de Acțiune Locală*, create cu susținerea SARD, au beneficiat de consultanță a experților internaționali și au efectuat vizite de studiu în câteva state europene.

Inițiativa Programului SARD a fost preluată și de alte programe și proiecte. La moment, în Republica Moldova funcționează 21 de GAL-uri (la 20.10.2018) și 6 GAL-uri sunt în curs de formare. (Figura 2.)



**Figura 2. Cartografierea GAL-urilor în Republica Moldova**

Sursa: Proiectul "Activități LEADER USAID" în Moldova, Solidarity Fund Polonia, 2018

Principalii actori ai tuturor inițiativelor locale LEADER, după cum am menționat, sunt Grupurile de Acțiune Locală, formate "de jos în sus", de



partenerii locali. GAL-urile sunt responsabile de gestionarea dezvoltării locale și reprezintă cele trei sectoare: autoritățile administrației publice locale, agenții economici și societatea civilă locală. GAL-urile iau decizii cu privire la delimitarea teritorială a activităților lor, încheie parteneriate oficiale, dezvoltă și convin asupra strategiilor locale integrate de dezvoltare rurală, identifică și implementează acțiuni de dezvoltare locală.

Pentru aceasta, GAL-urile își elaborează propriile strategii de dezvoltare pentru o perioadă de 5 ani, identificând în jur de 50-100 de acțiuni social-economice pentru soluționarea provocărilor locale prin accesarea fondurilor Partenerilor de dezvoltare a Republicii Moldova.

*„Sunt convins că această inițiativă UE LEADER, ... va contribui mult la dezvoltarea economică a localităților rurale..., pentru că prioritățile și deciziile vor fi luate de către oameni la nivel local și vor răspunde necesităților locale. Împreună cu partenerii de dezvoltare, vom continua să susținem această inițiativă, care aduce deja rezultate bune”,* a menționat Rastislav Vrbensky, Director adjunct PNUD pentru Europa și CSI.[11]

**Concluzii.** În contextul implementării reformelor de descentralizare și a administrației publice, Guvernul Republicii Moldova, cu sprijinul partenerilor externi de dezvoltare (UE, PNUD, USAID) s-a angajat să promoveze în mod activ, să stimuleze și să sprijine implementarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE cu privire la dezvoltarea mediului rural.

Zonele rurale ale Republicii Moldova se confruntă cu provocări specifice în ce privește creșterea economică, locurile de muncă și dezvoltarea durabilă. Aplicarea abordării LEADER în calitate de instrument de dezvoltare locală oferă reale oportunități de dezvoltare pentru zonele rurale. Prin prisma specificului său, abordarea LEADER poate realiza o dezvoltare echilibrată a teritoriilor rurale, aplicând politici locale bazate pe potențialul spațiului rural.

Strategiile de dezvoltare locală elaborate în cadrul micro-regiunilor de către Grupurile de Acțiune Locală vor asigura condiții de recreere rurală și turism, vor promova atractivitatea ca loc de viață și muncă și vor valorifica spațiul rural ca rezervor de resurse naturale și de peisaje valoroase.

Implicarea actorilor locali în dezvoltarea zonelor rurale în care activează va contribui la consolidarea autorităților publice locale și la realizarea unei dezvoltări dinamice, sprijinită de o strategie de dezvoltare



locală elaborată, implementată și administrată de reprezentanții Grupurilor de Acțiune Locală.

Abordarea LEADER poate aduce schimbări considerabile în viața de zi cu zi a oamenilor din zonele rurale, prin sprijinirea inițiativelor inovatoare de dezvoltare a localităților.

În acerst context, statul trebuie să acorde sprijinul necesar pentru a-i permite populației locale să-și exprime opinia referitoare la modul în care ei doresc să-și dezvolte condițiile lor de trai.

## **BIBLIOGRAFIE**

1. AGENDA 21, Chapter 28, Local Authorities' initiatives in Support of agenda 21, United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992, <https://sustainabledevelopment.un.org/>
2. Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova 2017-2019
3. Cadrul de parteneriat ONU – Republica Moldova pentru Dezvoltarea Durabilă 2018-2022 Cadrul de Parteneriat ONU – Republica Moldova pentru Dezvoltare Durabilă 2018-2022, Cadrul de asistență ONU pentru Dezvoltare pentru Republica Moldova, <http://www.md.undp.org>
4. Dicționarului Explicativ al Limbii Române, <https://dexonline.ro>, accesat 20.09.2018
5. Gavrilă-Paven I., Dezvoltare durabilă. Suport de curs, Universitatea ”1 decembrie 1918” din Alba Iulia, Alba Iulia, 2014, <http://www.podca22763.ro/wp-content/uploads/20>
6. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, nr. 742 din 21.10.2015, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 297-300 din 30.10.2015
7. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, nr. 911 din 25.07.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256 – 264 din 12.08.2016
8. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei în domeniul siguranței alimentelor pentru anii 2018-2022, nr. 1150 din 20.12.2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 18-26 din 19.01.2018

9. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, nr. 409 din 04.06.2014, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152 din 10.06.2014
10. Hotărîrea Guvernului nr. 785 din 01.08.2018 cu privire la aprobarea modificărilor ce se operează în unele hotărâri așe Guvernului, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 366-376 din 28.09.2018
11. Inițiativa UE LEADER contribuie la dezvoltarea rurală a UTA Găgăuzia,  
[http://md.one.un.org/content/unct/moldova/ro/home/presscenter/press-releases/ini\\_iativa-ue-leader-contribuie-la-dezvoltarea-rural-a-uta-gguzi.html](http://md.one.un.org/content/unct/moldova/ro/home/presscenter/press-releases/ini_iativa-ue-leader-contribuie-la-dezvoltarea-rural-a-uta-gguzi.html)
12. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare Moldova 2020, nr.166 din 11.07.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245 – 247 din 30.11.2012
13. Legea pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele member ale acestora, pe de altă parte, nr. 112 din 02,07,2014, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014
14. Man T.E., Dezvoltare rurala durabila si amenajarile de imbunatatiri funciare - element important al infrastructurii spatiului rural romanesc,  
<http://www.anif.ro/aifcr/20080305-consfatuire-olanesti/ppt%20Prof.%20E.T.pdf>
15. Meadows D., Meadows D., Randers J. și Behrens William III W.The Limits to Grows, A Report for The Club of Rome s Project on the Predicament of Manking; A Potomac Associates Book, Universe Books, New York, 1972,  
[https://collections.dartmouth.edu/teitexts/meadows/diplomatic/meadows\\_ltg-diplomatic.html](https://collections.dartmouth.edu/teitexts/meadows/diplomatic/meadows_ltg-diplomatic.html)
16. Programul SARD, [http://sard.md/?page\\_id=782](http://sard.md/?page_id=782)
17. RECOMMENDATION No 1/2017 OF THE EU-REPUBLIC OF MOLDOVA ASSOCIATION COUNCIL of 4 August 2017 on the EU-Republic of Moldova Association Agenda 2017/1489
18. Statistica teritorială, 2017, <http://www.statistica.md>

19. Vázquez-Barquero A. Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities, Londra și New York: Routledge, 2003, p. 24
20. Zaman Gh., Gherasim Z. *Criterii și principii ale dezvoltării durabile din punctul de vedere al resurselor acesteia* Buletinul AGIR nr. 1, 2007

# ROLUL DECIZIEI ADMINISTRATIVE ÎN PROCESUL DE GUVERNARE NIVEL LOCAL, DIN REPUBLICA MOLDOVA

*Diana CHIRIAC, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The need for good governance at national and local level is getting bigger. Depending on the context and the purpose, good governance includes full respect for human rights, ensuring the rule of law, effective participation, multi-stakeholder partnerships, efficient and effective public sector, legitimacy, access to knowledge, information and education, political attribution to people, equity, sustainable development, attitudes and values that promote responsibility, solidarity and tolerance.*

*Keywords: administrative decision, Government, governance, local public administration.*

Republica Moldova, este în proces de schimbări, urmate și de remanieri politice la toate nivelele administrației (ne referim la alegerile parlamentare și cele locale). Are loc conturarea unei crize, cu necesitate de a fi dezvoltată și identificarea unor soluții științifice și fezabile. Realizarea unei guvernări eficiente, în asemenea situații, necesită dezvoltarea unui sistem politic care să asigure respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Necesitatea unei bune guvernări, la nivel național și local, devine tot mai mare.

În funcție de context și de obiectivul determinat, buna guvernare cuprinde respectarea totală a drepturilor omului, asigurarea supremației legii, participarea eficientă, parteneriatele mai multor actori, sectorul public eficient și efectiv, legitimitatea, accesul la cunoștințe, informațiile și educația, acordarea atribuțiilor politice oamenilor, echitatea, dezvoltarea durabilă, atitudinile și valorile care promovează responsabilitatea, solidaritatea și toleranța. [10, p.21-27]

În acest context, ținem să subliniem că, o condiție indispensabilă pentru o bună guvernare este un proces decizional axat, transparent și participativ. Pentru elaborarea/adoptarea/emiterea/implementarea unei decizii administrative calitative este necesară stabilirea unui echilibru tridimensional între cele trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească.

Existența unei crize politice în țară ar avea un impact colosal asupra calității actului de guvernare și mult mai profund decât pare la prima vedere. Buna funcționare a administrației publice se află într-o strânsă

interdependență cu deciziile administrative de calitate și împreună contribuie la o bună guvernare.

Însăși noțiunea de decizie administrativă are o sferă mult mai largă decât cea de act administrativ. Din cauza terminologiei folosite, noțiunile de decizie administrativă și act administrativ adesea sunt confundate. În continuare vom examina aspectele teoretice și prohibitive ale unei decizii administrative.

Literatura de specialitate oferă o gamă largă de aprecieri la acest capitol. Vom contura doar ideile de bază enunțate deja în alte lucrări. Astfel, decizia administrativă reprezintă vectorul determinat de acțiune, ales în mod conștient, de persoana/persoane raționale pentru realizarea unuia sau mai multor obiective.

În contextul modernizării și europenizării administrației publice, dezideratului privind integrarea europeană, calitatea deciziei administrative are un accent grav și important. Cu riscul de a ne repeta stabilim următoarele: calitatea unei decizii administrative pornește de la rigorile ce trebuie respectate. Ioan Alexandru menționează, că autorul deciziei administrative trebuie să înțeleagă și/sau să cunoască cert ce dorește și trebuie să dorească existența acestei decizii. Și dacă în linii generale fără voința politica nu poate fi realizată decizia administrativă, atât la nivel local, cât și central, atunci, în cazul unei crize a administrației nu este suficientă doar așa zisa voință politică. Nu este de ajuns să vrei, trebuie să și poți, iar ca să poți, adică să fii capabil de a face ceva trebuie să știi a face acel ceva, capacitate pe care o dobândești prin învățătură și experiență. [5, p.8]

De asemenea, conexiunea celor doua elemente, adică înțelegerea și voința, și timpul oportun pentru elaborare etc. sunt alte elemente caracterizate de autorul Mihail Platon [9, p.837].

Guvernul are la dispoziție instrumentele de punere în aplicare a politicilor, care contribuie la realizarea legăturii pozitive între toate domeniile activității. Respectiv, aici calitatea deciziei administrative reprezintă un element cheie. Tot guvernării la nivel central și local sunt responsabili de deciziile luate în folosul comunității pe care o conduc. Republica Moldova, în acest sens a semnat Acordul de Asociere, care prevede dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova. [6]

Astfel, guvernării la nivel central au obligații nu doar politice, dar și morale, îmbrăcate în haina responsabilității majore față de un popor întreg pe

care îl conduc pe drumul europenizării. Acum, mai mult ca niciodată, calitatea și eficiența guvernării va consolida capacitatea de decizie în domeniile de importanță vitală pentru toate procesele administrate.

La nivel local situația nu diferă cu mult. Guvernarea locală, cu adevărat democratică, este punctul pivot în care valorile și aspirațiile comunității pot fi transpuse în decizii administrative, obținându-se efectele scontate. Nu putem să trecem cu vederea scopul descentralizării administrative, care constă în delegarea de la nivel central la nivel local a unor competențe, în primul rând decizionale, în scopul fortificării autonomiei autorităților administrației publice locale.

Potrivit legislației, la nivel local, autoritățile administrației publice locale au competențe directe și delegate, expres prevăzute de art.6, 14, 29, 34 ale Legii nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. [7]

Pe lângă faptul că au menirea de a conduce comunitatea de care a fost aleasă, au rolul de a planifica, cataliza relațiile între serviciile cu menire socială și de a influența direct viața comunității în care locuiesc. Prin urmare, instrumentul de bază al aleșilor locali reprezintă decizia administrativă, iar calitatea acesteia este direct proporțională cu nivelul de trai al comunităților locale.

Totuși, realitatea diferă, iar calitatea actului de guvernare la nivel local rămâne un punct slab. Cancelaria de Stat, direct, ori indirect prin intermediul Oficiilor sale teritoriale supune controlului de legalitate actele emise/adoptate de către autoritățile administrației publice locale, în condițiile legislației în vigoare.

Conform datelor prezentate de către Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, pentru semestrul I al anului 2018, au fost supuse controlului de legalitate 79242 acte, iar 939 dintre acestea au fost notificate, adică considerate cu derogări de la legislație.

Cu titlu de exemplu, venim cu Decizia N.2/17.10 din 16 mai 2018 emisă de Consiliul local Bugeac prin care se dispune constituirea „Taberei de vară pentru capre” [1].

Dacă ne focusăm pe calitatea acestui act și nu doar pe titlul amuzant și enigmatic, remarcăm că acesta nu a fost inserat pe foaia cu antetul Consiliului local și nu cuprindea părțile constitutive ale unui act: preambul și clauză de adoptare.

Potrivit art. 43, 44 ale Legii nr.100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, în preambul sunt trecute scopul și rațiunea adoptării actului administrativ și se completează cu clauza de adoptare, care cuprinde temeiul legal de adoptare [8]. Conform legii citate, clauza de adoptare este obligatorie. În cazul dat, Oficiul teritorial Comrat a notificat actul în cauză, ca fiind emis cu derogări de la legislație.

În primul rând, ridică un serios semn de întrebare însăși rațiunea organizării unei tabere pentru capre, nefiind specificate nici condițiile de activitate ale acesteia, nici sursa de finanțare.

Un alt exemplu elocvent este Dispoziția nr.8.1 din 19.02.2018 a primarului satului Joltai prin care dispune desfășurarea concursului „Мы парни brave”, numind responsabil de desfășurarea acestuia pe instructorul pentru sport din cadrul primăriei [3]. Dispoziția în cauză nu este emisă pe foaie cu antet și nu are temei legal, inclusiv partea cu acoperirea financiară de desfășurare a acestuia lipsește. Întrucât, orice act emis/adoptat trebuie să conțină și clauza acoperirii financiare, lipsa acesteia reprezintă un motiv pentru notificare. Oficiul a notificat actul indicat supra, pe mai multe motive, printre care și lipsă de formă și conținut.

O altă decizie administrativă cu impact enorm și de amploare constituie Decizia nr.27/4 din 14.02.2018 a Consiliului local Joltai „Cu referire la aprobarea Declarației privind acordarea acțiunilor antistatale unor organe ale administrației publice locale”[2]. Aici este de remarcat faptul că asemenea Declarații au fost adoptate pe întreg teritoriul țării și au fost notificate de către Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Potrivit cadrului legal, Consiliul local adoptă decizii în anume domenii de activitate pentru și în folosul comunității. Astfel, prin adoptarea unor asemenea declarații Consiliile locale și-au încălcat competențele materiale stipulate prin lege (Legea nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală).

Un alt act, care completează șirul de acte cu derogări de la legislația în vigoare emise de autoritățile administrației publice locale este și Dispoziția primarului mun. Ceadâr - Lunga nr.525 p din 02.05.2018 „Cu privire la permisiunea de înmormântare în cimitirul din oraș”[4]. Prin Dispoziția în discuție, primarul acordă permisiunea de a înmormânta o anumită persoană în cimitirul din municipiu, responsabilă în acest sens fiind o persoană juridică. Devin destul de dubioase acțiunile întreprinse de primar și, mai ales, prin

emiterea unui act în acest sens. Or, competențele oferite de cadrul legal au fost depășite flagrant.

În acest context, este oportun să remarcăm că alinierea la standardele europene este un obiectiv trasat prin actele semnate, și anume Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, dar și Planul Național de implementare a Acordului de Asociere. Astfel, pentru a corespunde cerințelor comunitare, autoritățile administrației publice din Republica Moldova trebuie să respecte rigorile cadrului normativ al Republicii Moldova.

Pornind de la cele menționate mai sus, concluzionăm că, per ansamblu cadrul legal privind elaborarea, adoptarea și emiterea deciziei administrative este complex, punctat și corespunde rigorilor europene.

Urmare a analizei actelor indicate supra, nu rămâne decât să stabilim că o decizie administrativă calitativă la nivel local reprezintă veriga slabă și doar prin consolidarea capacităților autorităților administrației publice locale prin instruire, training-uri, schimb de experiență, studii la acest capitol vom atinge nivelul standardelor spre care aspiră Republica Moldova: decizii administrative de calitate=bună guvernare.

Contextual, venim cu următoarele recomandări:

1. ar trebui să învățăm din experiența altor state, cel puțin a celor care au trecut prin această etapă de tranziție și care au devenit state democratice nu doar pe hârtie;
2. coerență în acțiunile tuturor actorilor statului;
3. respectarea normelor de drept;
4. acordarea drepturilor depline autorităților publice, monitorizarea reformelor administrației și fortificarea controlului, reprezintă modalitățile de bază prin care administrația publică își consolidează capacitățile și recucerește autoritatea în fața cetățenilor;
5. deciziile să fie bine fundamentate, îndreptate pentru soluționarea problemelor societății;
6. respectarea rigorilor legii la emiterea/adoptarea deciziei administrative;
7. indicarea sursei financiare pentru implementarea actului emis/adoptat;
8. consolidarea capacităților instituționale ale autorităților administrației publice (lipsa acestora diminuează din calitatea deciziilor administrative).



În concluzie, împărtășim ideea că “cel mai bun mod de a înainta spre o bună guvernare este încurajarea dialogului la scară largă despre idei, acțiuni și opțiuni. În acest fel, guvernul, autoritățile publice locale pot lua decizii care să fie înțelese de cetățeni. Subiectele de reflecție trebuie să includă necesitatea inovării și creșterea competențelor pentru a face față imperativului timpului și a ne putea integra în marea familie europeană, schimbările demografice, emigrația populației, securitatea energetică, protecția mediului. La rândul lor, toți cetățenii țării trebuie să fie conștienți de importanța participării și implicării lor în procesul de guvernare.

Societatea civilă poate influența formularea politicilor și a proiectelor prin intermediul calității de membru în comitete, prezentării directe a memorandumurilor sau prin intermediul reprezentanților aleși și stabilirea interactivă a normelor în procesul de implementare a politicilor, proiectelor și schemelor cu impact asupra cetățenilor”. [10, p.21-22]

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Decizia Consiliul local Bugeac N.2/17.10 din 16 mai 2018, arhiva curentă a Consiliului local Bugeac, UTA Găgăuzia.
2. Decizia Consiliului local Joltai nr.27/4 din 14.02.2018 a „Cu referire la aprobarea Declarației privind acordarea acțiunilor antistatale unor organe ale administrației publice locale”, arhiva curentă a Consiliului local Joltai, UTA Găgăuzia.
3. Dispoziția primăriei s.Joltai nr.8.1 din 19.02.2018 cu privire la desfășurarea concursului „Мы парни brave”, arhiva curentă a Consiliului local Joltai, UTA Găgăuzia.
4. Dispoziția primarului mun. Ceadâr Lunga nr.525 p din 02.05.2018 „Cu privire la permisiunea de înmormântarea în cimitirul din oraș”, arhiva curentă a primăriei mun. Ceadâr Lunga.
5. Ioan, ALEXANDRU. Criza administrației-teorii și realități. Ed.ALL BECK, 2001, p.8.
6. Legea nr.112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.

7. Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.32-35/116 din 09.03.2007.
8. Legea nr.100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.7-17/34 din 12.01.2018.
9. Mihail, PLATON. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău, 2007. pag.837
10. Tatiana, ȘAPTEFRAȚI. Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare, Revistă metodico-științifică „Administrarea Publică”, nr.3, Chișinău, 2015, AAP, pag.21-27; 21-22.

# CONSOLIDAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN RESPONSABILIZARE ȘI ORIENTAREA SPRE PERFORMANȚĂ

*Boris BĂLUȚEL, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Current essay brings into debate the latest developments in the management of the public administration and service delivery in the public sector. It is meant to foster the discussion of the latest academic models and theories of the management in the public administration and the way they foster the accountability of the public authorities. Essay is structured as a literature review with sided comments and applicable examples of the public policies, managements techniques derived from the academic literature.*

*Keywords: New Public Management, public administration, accountability of the public authorities, public policies, performance.*

În ultimul deceniu, dezvoltarea administrației publice și furnizarea de servicii publice au fost influențate, în principal, de ideile Noului Management Public (New Public Management - NPM) și Post-NPM. Tipul și caracterul reformelor implementate diferă de la o țară la alta. Reformele NPM sunt inspirate de modul în care producția de servicii este organizată și gestionată similar sectorului privat, în timp ce reformele post-NPM pot fi văzute ca o reacție la efectele negative ale NPM [10].

Majoritatea eforturilor de reformă ale NPM au avut obiective similare: îmbunătățirea eficienței sectorului public, sporirea capacității de reacție a agențiilor publice la solicitările clienților și îmbunătățirea responsabilității manageriale. NPM favorizează în special răspunderea privind rezultatele trecând în plan secund procesele [23, p.587], deoarece se presupune că responsabilitatea rezultatului va îmbunătăți performanțele manageriale prin reducerea constrângerilor birocratice. O premisă-cheie a fost că o performanță mai bună ar rezulta dintr-o responsabilitate veritabilă în managementul veritabil [3, p.59]. Post-NPM a pus sub semnul întrebării efectele NPM asupra controlului politic și, prin urmare, asupra responsabilității, precum și asupra eficienței NPM.

Prin urmare, reforma NPM s-a concentrat pe "slăbirea" controlului guvernamental direct și a responsabilității prin programe care implicau agentificarea, privatizarea, descentralizarea, accentul tot mai mare pe utilizatori ca consumatori și înlocuirea mai multor forme ierarhice de control cu cele

bazate pe relații de tip contractual, crearea unui sistem de guvernare relativ dezagregat. După ce Post-NPM a slăbit exercițiul responsabilității ierarhice de control a sectorului public, a factorilor de decizie și a politicienilor, s-a încercat îmbunătățirea capacităților de a coordona operațiunile și activitatea de livrare a unor forme de guvernare mai fragmentate și de rețea, care sunt bazate pe principii de piață. Recursul la reformele Post-NPM pentru modernizarea managementului sectorului public se bazează pe această încercare de a combate fragmentarea răspunsului politic prin îmbunătățirea coordonării dintre departamentele guvernamentale și între actorii dintr-un anumit sector politic.

Atât responsabilitatea din sectorul public, cât și performanța sectorului public au reprezentat aspecte centrale ale reformelor administrative din ultimul deceniu. Cu toate acestea, managerii publici se plâng din ce în ce mai mult de efectele negative ale responsabilității [23, p.51]. În ciuda importanței responsabilității și a performanței în sectorul public, atitudinea și nemulțumirea lor este încă înțeleasă. Măsurarea performanței este de așteptat ca, de obicei, să crească responsabilitatea administrativă, însă domeniul de responsabilitate variază; are dimensiuni politice, administrative, profesionale, legale și sociale în combinații dinamice [4, p.460].

O altă poziție este că există tensiuni între responsabilitate și performanță datorită incompatibilității în procesul de realizare a managementului public [24, p.91]. Cercetătorii au pus la îndoială dacă informațiile privind performanța vor fi raportate sincer [2, p.519], dacă informațiile vor fi utilizate în mod eficient [22, p.861], dacă managementul performanței se încadrează în cadrul instituțional politic general și, cerințele de raportare a performanțelor îmbunătățesc performanța guvernului. După trei decenii de reforme în sectorul public în multe țări, este destul de evident că relația dintre responsabilitate și performanță continuă să fie contestată și devine tot mai clar că trebuie să operăm cu un concept multidimensional de responsabilitate [12, p.5]. În acest studiu reformele, răspunderea și performanțele sunt abordate într-un mod analitic bazat pe următoarele întrebări: Cum se corelează responsabilitatea cu performanța gestionată în NPM, reformele post-NPM și reformele hibride? Ce tensiuni, dileme și ambiguități există între sistemele de responsabilitate și managementul performanței?

Ne propunem să analizăm cum au fost tratate în literatura de specialitate probleme precum răspunderea, reforma, performanța și corelația dintre acestea. În consecință vom răspunde la întrebarea care sunt principalele

provocări legate de responsabilitate și performanță în reformele hibride și cum acționează actorii din diferite țări și la diferite niveluri implicați în aceste procese.

Responsabilitatea, precum și performanța organizațiilor publice au reprezentat aspecte-cheie ale recentelor abordări ale reformei din sectorul public. Cu toate acestea, legăturile cauzale dintre aceste două concepte nu au fost dovedite, iar relația dintre responsabilitate și performanță este contestată. Pentru unii cercetători, responsabilitatea și îmbunătățirea performanțelor sunt factori complementari [16, p.380], ceea ce înseamnă că o variabilă poate crește cealaltă. Asumarea legăturii dintre responsabilitate și performanță este atât de puternică încât cele două sunt folosite ca indicatori unul pentru celălalt: să se asigure responsabilitatea este să se atingă performanțele așteptate și să se îndeplinească standardele este un semn clar de a fi responsabil [18, p.7].

Totuși, o altă poziție fermă este că există tensiuni între responsabilitate și performanță datorită incompatibilității [23, p.601]. Dilema responsabilității [1, p. 209] și paradoxul responsabilității [16, p.383] au fost abordate în literatura de specialitate. Dilema responsabilității înseamnă un compromis între responsabilitate și eficiență, deoarece cheltuielile în timp și resursele dedicate procesului de responsabilizare sunt resurse care ar fi putut fi utilizate pentru a îmbunătăți performanța. În paradoxul de responsabilitate, organizațiile sunt ținute să contabilizeze cât de bine pun în aplicare procesele și procedurile de responsabilitate formală, mai degrabă decât pentru cât de bine îndeplinesc efectiv sarcinile și îndatoririle lor principale [18, p. 12]. O altă variantă a acestui argument este ceea ce M.J. Dubnick etichetează drept "paradoxul reformist" în care eforturile de îmbunătățire a răspunderii prin reforme generează consecințe care ar putea altera, complica sau submina formele de răspundere existente [16, p.403].

În general, organizațiile publice se confruntă cu multiple surse de autoritate legitimă și așteptări concurente pentru performanță. Sistemele de separare a puterilor înseamnă că așteptările legitime de performanță și relațiile de responsabilitate apar din diverse surse care doresc să promoveze perspective diferite, roluri și adesea valori. Oricum, așteptările multiple și cererile de răspundere ar putea conduce la consecințe că diferitele relații de răspundere nu se cuplează prea mult între ele. J. Koppell descrie acest fenomen ca "tulburare de răspundere multiplă" și afirmă că "organizațiile

care încearcă să răspundă așteptărilor conflictuale sunt susceptibile de a fi disfuncționale, fără să-i placă pe nimeni în timp ce încearcă să-i mulțumească pe toți". Existența unor relații multiple și, adesea, concurente, poate duce la rezultate organizatorice negative [26, p. 29].

Chiar dacă relația dintre responsabilitate și performanță poate să nu fie la fel de clară cum dorim să fie, nu este mai puțin important să reanalizăm efectul responsabilității asupra performanței, deoarece responsabilitatea poate fi înțeleasă ca "răspundere pentru performanță" [26, p. 31]. Scopul responsabilității este acela de a se asigura că funcționarii publici urmăresc obiective valoroase din punct de vedere public și satisfac așteptările legitime de performanță. Cu toate acestea, scopul conceptual al răspunderii este oarecum mai larg decât "responsabilitatea pentru performanță". M. Bovens definește răspunderea ca fiind "relația dintre un actor și un forum (structuri decizionale), în care actorul are obligația de a explica și justifica comportamentul său, forumul poate pune întrebări și poate să-l judece, iar actorul se poate confrunta cu consecințe" [4, p. 447]. Definiția lui M. Bovens oferă o bună cunoaștere a funcționării fundamentale a răspunderii; totuși, în practică, responsabilitatea este mai complexă și mai ambiguă. În același timp au loc diferite procese de responsabilizare, implicând o gamă largă de actori. În fiecare proces vor fi cerute diferite tipuri de informații, vor apărea diferite tipuri de discuții și se vor genera diferite tipuri de consecințe. Guvernele sunt solicitate în mod constant de către mai multe grupuri de interes pentru acțiunile și deciziile lor, în cadrul diferitelor forumuri.

Organizațiile publice și liderii acestora sunt responsabili la mai multe forumuri diferite și există diverse modalități de a clasifica cine este responsabil față de cine [4, p. 457]. Responsabilitatea politică este în mod tradițional construită pe un lanț de relații de subordonare, adică alegătorii își deleagă suveranitatea organelor alese, care deleagă în continuare autoritatea guvernului și serviciului public. Acestea din urmă sunt apoi trase la răspundere înapoi în lanț. Acest tip de relație de responsabilitate este în principal, una verticală, în care relațiile ierarhice dau forumului puterea formală asupra actorului.

Răspunderea administrativă este legată de poziția unei persoane într-o ierarhie prin care un superior îl cheamă pe un subordonat să țină seama de îndeplinirea sarcinilor delegate. Responsabilitatea managerială este de a monitoriza rezultatele și de a-i face pe cei cu autoritate delegată responsabili

pentru îndeplinirea sarcinilor în conformitate cu criteriile de performanță convenite [14, p. 35]. Acest lucru este diferit de responsabilitatea administrativă tradițională, care este în principal vizată de monitorizarea procesului sau a procedurilor prin care se transformă intrările. Responsabilitatea managerială înseamnă că, pe de o parte, managerii acordă o autonomie suplimentară, dar, pe de altă parte, își asumă o responsabilitate mai directă pentru capacitatea lor de a produce rezultate măsurabile.

Responsabilitatea are diferite promisiuni [18, p. 43], scopuri [5, p. 230] sau funcții. M. Dubnick și H. Frederickson identifică trei "promisiuni" diferite pe care trebuie să le îndeplinească mecanismul de responsabilitate: promisiunea de control, legitimitate și performanță [18, p. 25]. Inițial, mecanismele de responsabilitate sunt considerate instrumental drept soluții adecvate la problemele care necesită "control" și includ implementarea structurilor ierarhice de raportare, precum și stabilirea procedurilor de păstrare a evidenței, a standardelor și procedurilor de audit, precum și a mecanismului de control și supraveghere. Promisiunea legitimității este legată de opinia că responsabilitatea este o caracteristică esențială a regimurilor democratice. În acest sens, răspunderea ar trebui să promoveze guvernarea democratică, deoarece stabilește răspunderea și capacitatea de reacție a funcționarilor publici și un set de garanții procedurale eficiente, cum ar fi alegerile regulate, statul de drept, regula majorității și drepturile minorităților garantate. A treia promisiune - performanță - trebuie realizată prin evaluări periodice ale performanței și aplicării standardelor de performanță și a devenit o mantră mai ales a reformelor inspirate de NPM. NPM pledează pentru o trecere de la responsabilitatea procesului la forme de control bazate pe rezultate în scopul creșterii performanței. Se presupune că obiectivele clar definite, în combinație cu o mai mare flexibilitate în ceea ce privește modul de realizare a acestora îmbunătățesc procesele de luare a deciziilor neconstrânse de obligațiile procedurale [23, p. 603]. Măsurarea performanței a devenit astfel centrală pentru infrastructura operațiunilor guvernamentale. Preocuparea din ce în ce mai mare cu performanța este exprimată printr-o creștere puternică a mecanismelor de audit, monitorizare și evaluare care se concentrează pe economie, eficacitate, eficiență și "valoare pentru bani". Acest mecanism nou implică o trecere de la acțiunile de prescriere la control pentru rezultate, consideră T.Wilems și W. Van Dooren [27, p.1021]. Promisiunea de răspundere aduce în atenție "rezultatul potrivit" și performanța, în timp ce

"procedura corectă" și corectitudinea se retrag în fundal [1, p. 9-10]. Una dintre principalele ipoteze ale promisiunii de performanță este că mai multe informații - în special informații despre rezultate, mai degrabă decât despre intrări și procese organizaționale interne - vor spori responsabilitatea în sectorul public și vor împuternici simultan pe cei care le dețin, susține C. Pollitt [24, p. 93].

Primele două promisiuni ar trebui să asigure că procesele de guvernare răspund, în general, preferințelor guvernate sau a ceea ce Fritz Scharpf a numit legitimitatea de intrare [7, p. 1002]. A treia funcție se referă la problema că politicile adoptate ar trebui să reprezinte soluții eficiente la problemele comune ale guvernării - adică la legitimitatea de ieșire. M. Bovens [4, p. 463] adaugă o altă perspectivă pe care o numește perspectiva învățării, chiar dacă seamănă cumva cu funcția de performanță sau cu promisiunea. Din perspectiva învățării, scopul răspunderii publice este de a determina sucursala executivă să învețe. Responsabilitatea este eficientă atunci când autoritățile publice generează în mod curent și acționează după feedback-ul extern cu privire la propriile performanțe.

În concluzie, ținem să subliniem că corelația dintre responsabilitate și performanță în administrația publică a constituit obiectul preocupărilor mai multor cercetători, care au abordat-o prin prisma reformelor administrației. Importanța responsabilității în administrația publică nu poate fi subestimată, având efecte diverse asupra personalului. Conceptul complex de responsabilitate devine tot mai tangibil și cu repercusiuni directe asupra performanței individuale a funcționarilor publici, dar și a celei organizaționale.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Behn R. D. Rethinking democratic accountability. Brookings Institution Press, 2001, 317 p.
2. Bevan G., Hood C. What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. In: Public Administration, 2006, 84(3), p. 517-538.
3. Boston J., Gill D. Working across organizational boundaries: the challenges for accountability. In: B. Ryan, D. Gill (Eds.) Future state: directions for public management in New Zealand. Wellington: Victoria University Press, 2011.
4. Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual



- Framework. In: *European Law Journal*, 2007, 13(4), p. 447–468.
5. Bovens M., Schillemans T. Hart P. Does Public Accountability Work? an Assessment Tool. In: *Public Administration*, 2008, 86(1), p. 225–242.
  6. Byrkjeflot, H., Christensen T., Lægreid P. The Many Faces of Accountability: Comparing Reforms in Welfare, Hospitals and Migration. In: *Scandinavian Political Studies*, 2013.
  7. Christensen T., Knuth M., Lægreid P., Wiggan J. Reforms of Welfare Administration and Policy - A Comparison of Complexity and Hybridization: An Introduction. In: *International Journal of Public Administration*, 2009, 32(12), p. 1001–1005.
  8. Christensen T. Lægreid P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. In: *Public Administration Review*, 2007, 67(6), p. 1059–1066.
  9. Christensen T., Lægreid P. The Challenge of Coordination in Central Government Organizations, 2007, 33 p.
  10. Christensen T., Lægreid P. Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. In: *Public Organization Review*, 2010 // <http://www.springerlink.com/content/12930518503u1015/>
  11. Christensen T., Lægreid P. Competing principles of agency organization – the reorganization of a reform. In: *International Review of Administrative Sciences*, 2012, 78(4), p. 579–596.
  12. Christensen T., Lægreid P. Performance and Accountability—A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment. In: *Public Organization Review*, 2014, p. 1–19.
  13. Christensen T., Fimreite A., Lægreid P. Reform of the employment and welfare administrations - the challenges of co-coordinating diverse public organizations. In: *International Review of Administrative Sciences*, 2007, 73(3), p. 389–408.
  14. Day P., Klein R. Accountability. Five public services. London: Tavistock Publishers, 1987.
  15. Denhardt R. B., Denhardt J. V. The New Public Service: Serving Rather than Steering. In: *Public Administration Review*, 60(6), p. 549–559.
  16. Dubnick M. J. Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. In: *Public Performance & Management Review*, 2005, 28(3), p. 376–417.

17. Dubnick M. J. Move over Daniel: we need some “accountability space”. In: *Administration & Society*, 2011, 43(6), p. 704–716.
18. Dubnick M. J., Frederickson H. G. *Public Accountability: Performance Measurement, The Extended State, and the Search for Trust*. National Academy of Public Administration/ Kettering Foundation, 2011.
19. Dubnick M. J., Yang K. *The Pursuit of Accountability: Promise, Problems, and Prospects*. In: D. C. Menzel and H. White (eds.), *The state of public administration: issues, challenges, and opportunities*. Armonk, NY [u.a.]: M.E. Sharpe, 2011.
20. Denhardt R. B., Denhardt J. V. *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. In: *Public Administration Review*, 2000, 60(6), p. 549–559.
21. Jann W., Jantz B. *A Better Performance of Performance Management*. In: KPMG, CAPAM, IPAA, IPAC (eds.): *Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management*, 2008.
22. Moynihan D. P., Pandey S. K. *The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, 20(4), p. 849–866.
23. Ossege C. *Accountability – are We Better off Without It?*. In: *Public Management Review*, 2012, 14(5), p. 585–607.
24. Pollitt C. *Politicians, accountability, citizens and participation - public managers facing every which way?* In: *The essential public manager*. Open University Press, 2003, p. 83–111.
25. Roberts A. *The logic of discipline*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
26. Romzek B. S. *Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform*. In: *International Review of Administrative Sciences*, 2000, p.21–44.
27. Wilems T., Dooren Van W. *Coming to Terms with Accountability*. In: *Public Management Review*, 2012, 14 (7), p. 1011-1036.

# IMPACTUL FENOMENULUI BIROCRAȚIEI ASUPRA ORGANIZĂRII ȘI FUNCȚIONĂRII AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ALE MUNICIPIULUI CHIȘINĂU

*Teodora FRIMU, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This paper examines the impact of the bureaucracy on the organization and functioning of local public authorities in Chisinau. The activity of some departments, and services within the Chisinau City Hall is doubled and human resources are used inefficiently. There are functions that are not relevant to the current needs of the citizens, and the ratio of the public management positions and the public execution functions is about one to two. The economic development potential of Chisinau municipality is not capitalized because of bureaucracy due to lack of transparency and inefficient officials.*

*Keywords: bureaucracy, local public authorities, transparency, efficiency, human resources, administrative capacity.*

Municipiul Chișinău este centrul administrativ, economic, cultural și științific al Republicii Moldova. Administrarea municipiului Chișinău se realizează de către consiliul municipal, consiliile orașenești și satești (comunale), ca autorități deliberative, și de către primarul general al municipiului Chișinău, pretorii și primarii satelor (comunelor) și orașelor, ca autorități executive.

Primăria Municipiului Chișinău ca structură funcțională asistă primarul în exercitarea atribuțiilor sale legale; primarul ca autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului municipal aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat și Consiliul Municipal Chișinău ca autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local sunt instituțiile administrației publice locale ale Municipiului Chișinău care își desfășoară activitatea în condițiile legii și a căror misiune este satisfacerea interesului general al comunității.

Administrația publică în Municipiul Chișinău se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, fapt ce constituie de fapt depolitizarea funcțiilor administrative. Astfel putem constata o putere administrativă locală a autorității publice locale, care are propriile resurse și le poate gestiona. Totodată, se atestă că lacunele și contradicțiile legale existente au un impact

negativ asupra aspectelor ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice municipale.

Spre exemplu, Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006, la art. 55, aliniatul 2 stabilește că „Administrarea publică a municipiului Chișinău se realizează de către consiliul municipal, consiliile sectorale, orășenești și satești (comunale), ca autorități deliberative, și de către primarul general al municipiului Chișinău, primarii sectoarelor, satelor (comunelor) și orașelor, ca autorități executive” [2].

Iar Legea privind statutul municipiului Chișinău se stabilește că „Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în municipiu sunt: consiliul municipal, ca autoritate reprezentativă, primăria municipiului și primarul general al municipiului, cu autorități executive”. Aceste prevederi contradictorii creează confuzii de înțelegere a modului de funcționare a autorităților publice municipale [3].

O situație mai complexă se regăsește în partajarea și desemnarea responsabilităților între Consiliul Municipal, Primarul general, viceprimari, șefi de direcții și secții, șefi de întreprinderi municipale. Cauza ambiguității funcționalității rezidă în procedura de numire în funcție a funcționarilor din cadrul autorităților municipale. Spre exemplu „Legea cu privire la administrația publică locală” stabilește că, competența de numire și de eliberare din funcție a șefilor de direcții, de subdiviziuni municipale o are Primarul [2], pe de altă parte, „Legea privind statutul municipiului Chișinău” spune că, Consiliul municipal ca fondator numește și eliberează din funcții șefii de direcții [3]. În contextul celor două legi de bază atestăm că sunt stabilite diverse modalități de numire și nu sunt clar stabilite competențele primarului și Consiliului Municipal, ceea ce condiționează impedimente în funcționare.

Contradicțiile existente creează confuzii, neînțelegeri și situații de conflict între autoritatea deliberativă și executivă. Încă un aspect ce are un impact negativ asupra funcționării administrației publice municipale ține de faptul că Primăria, în conformitate cu prevederile legislației este aparatul de lucru al primarului. Conform organigramei existente o parte din serviciile publice sunt în Aparatul Primăriei, iar o altă parte în subordinea Consiliului Municipal. În acest fel, Primarul în calitate de autoritate executivă are un control înjumătățit asupra structurilor subordonate Consiliului Municipal Chișinău. Totodată, funcționarii acestor structuri au de regulă o subordonare quadruplă:

- Ministerului de resort (coordonează sectorul respectiv, determină standardele de finanțare pentru sector și colectează informația, precum și pregătește politica de stat pentru sector și proiecte de legi).
- Consiliului Municipal (subordonare nespecifică reieșind din dreptul consilierilor de a controla funcționarea unei instituții sau unități structurale, inclusiv și faptul că comisia consultative de specialitate poate iniția concedierea unui șef de direcție/secție).
- Primarului (în conformitate cu „Legea privind administrația publică locală” Primarul este conducătorul puterii executive).
- Viceprimarului (în conformitate cu distribuirea de către Primar a responsabilităților, viceprimarul este responsabil de respectiva subdiviziune sau unitate structurală).

O astfel de subordonare oferă oportunități pentru a acționa în favoarea sau contrar indicațiilor managerilor superiori și duce la crearea situațiilor de conflict și neîndeplinirea sarcinilor stabilite. Situația existentă necesită acțiuni urgente din partea persoanelor și structurilor responsabile pentru lichidarea lacunelor în prevederile legale.

Chiar dacă autoritățile municipale sunt conștiente de lacunele existente, pînă în prezent ele nu au reușit să aprobe reforma instituțională în baza unui proiect elaborat de PNUD, care a fost alcătuit în baza unui studiu privind *reforma instituțională în municipiul Chișinău*, inclusiv prin modificarea legislației în vigoare. Este vorba despre „Legea privind statutul municipiului Chișinău” [3] și „Legea cu privire la administrația publică locală” [2], prin care să fie stabilite foarte clar competențele Consiliului Municipal Chișinău, ca organ reprezentativ și a Primarului general, ca reprezentant al puterii executive.

Cu toate acestea administrația publică locală Chișinău tinde să devină un prestator eficace de servicii publice de calitate pentru cetățeni. Primăria Chișinău trece printr-un proces lent de tranziție spre un prestator eficient de servicii pentru proprii cetățeni. Atât oficialii municipali, cât și opinia publică generală este de părerea că procedurile administrative sunt mult prea birocratice și respectiv, costisitoare și ineficiente. Pentru a diminua efectele negative ale birocratiei au fost întreprinse o serie de măsuri în ceea ce privește implementarea principiilor deschiderii și transparenței administrative locale. În acest context menționăm implementarea sistemului de management electronic al documentelor (E-Chisinau).

Aparatul Primăriei Chișinău și preturile de sector au trecut la sistemul de gestionare electronică a documentelor și a fluxurilor de lucru. Astfel, administrația municipală a început procesul de tranziție spre sistemul de e-guvernare, fiind prima administrație locală din Republica Moldova care a implementat un asemenea sistem de gestionare a documentelor.

Proiectul a fost realizat în colaborare cu PNUD-Moldova, cu asistență financiară din partea Guvernului României și Fundației Soros-Moldova. Costul total al proiectului a fost 200 mii dolari SUA, resurse care au fost direcționate pentru dotarea tehnică, analiza detaliată a fluxurilor existente de documente, elaborarea și configurarea sistemului soft și deservirea tehnică a sistemului. Elaborarea și implementarea soluției informatice de gestiune electronică a documentelor în cadrul Primăriei Chișinău și Preturilor de sector a fost efectuată de către SIVCO România SA, compania fiind selectată în urma unei licitații internaționale organizate de PNUD-Moldova.

Sistemul de gestiune electronică a documentelor și fluxurilor de lucru reprezintă un instrument complet de gestiune a documentelor, registratură electronică și arhivă electronică, care va asigura în mod special:

- crearea unui sistem informațional unic în cadrul Primăriei municipiului Chișinău și Preturilor de sector;
- asigurarea condițiilor informatice pentru implementarea în Primăria municipiului a standardelor de calitate internațională de management (ISO 9001);
- monitorizarea electronică a modului de examinare a scrisorilor, dar și a termenilor de executare a dispozițiilor și deciziilor emise de primarul general și Consiliul municipal Chișinău;
- trecerea tuturor registrelor de circulație a documentației în cadrul Primăriei municipiului Chișinău în format electronic;
- integrarea registrelor electronice ale Primăriei cu site-ul Primăriei municipiului Chișinău, astfel încât cetățenii și agenții economici vor putea afla on-line stadiul cererilor depuse la Primărie, în baza numărului de înregistrare.

O altă acțiune pentru a evita efectele negative ale birocrăției în cadrul Primăriei municipiului Chișinău a fost implementarea *ghișeului unic a Direcției generale comerț, alimentație publică și prestări servicii*.

Conform cadrului legal în vigoare instituirea ghișeului este obligatorie în cazul în care obținerea unui singur act permisiv necesită mai mult de două

vizite, în afara vizitei finale de recepționare/confirmare a actului/acțiunii sau în cazul în care costurile cumulative (pentru solicitant și pentru autoritate) și timpul de întocmire și de eliberare a actului în afara ghișeului unic ar fi mai mari decât prin intermediul acestuia.

*Ghișeu unic* - mecanism care permite părților implicate în activitatea de afaceri să acorde informație și documente standardizate printr-un singur punct de recepționare, astfel fiind îndeplinite toate cerințele legislației privind reglementarea activității de întreprinzător.

Implementarea ghișeului unic este limitată doar la procedurile legate de actele permissive (povara administrativă) și nu se extinde asupra cerințelor (normelor) impuse față de unitățile de comerț prin reglementări

Problema centrală constă, pe de o parte, în cheltuielile mari de timp și resurse pentru obținerea permisiunii de a iniția și practica o activitate de comerț, care include:

- (a) comerțul cu ridicata;
- (b) comerțul cu amănuntul;
- (c) serviciile comerciale, inclusiv alimentația publică și, pe de altă parte, minimalizarea contactului personal între oamenii de afaceri și funcționarii de stat, va reduce corupția.

Astfel „*Regulamentul privind eliberarea autorizațiilor de funcționare a unităților comerciale și de prestare a serviciilor sociale pe teritoriul municipiului Chișinău*” stabilește modul de eliberare a autorizațiilor de funcționare a unităților comerciale și de prestare a serviciilor sociale cu plată către populație pentru toate persoanele fizice și juridice care practică asemenea activități în locuri speciale pe teritoriul municipiului Chișinău, indiferent de tipul de proprietate [5].

Autorizația de funcționare se eliberează comerciantului pentru fiecare unitate comercială separat, în baza unei cereri depuse la ghișeul unic al Direcției generale comerț, alimentație publică și prestări servicii sau, după caz, la primăriile orașelor, satelor (comunelor), preturile de sector.

Menționăm că în scopul creșterii calității serviciilor publice, diminuarea corupției și a birocratiei în instituțiile statului este implementat ghișeului electronic unic (program pilot) pentru depunerea documentelor și obținerea permisiunilor pentru inițierea unei afaceri începând cu 2014. Potrivit obiectivelor formulate în proiectul Strategia „Moldova digitală 2020”, Guvernul își propune ca, pînă în anul 2020, 80% din serviciile publice să fie

oferite pe cale electronică, iar 60% din cetățeni să folosească semnătura digitală [4] .

Astfel, în activitatea administrației municipiului Chișinău putem constata atât momente pozitive, cum ar fi sistemul de gestionare electronică a documentelor și a fluxurilor de lucru; implementarea *ghiseului unic al Direcției generale comerț, alimentație publică și prestări servicii*, precum și unele carențe, cum ar fi *reforma administrației municipale, care, cu regret nu a ajuns în stadiul de implementare*. Necesitatea acestei reforme este dictată de imperfecțiunea cadrului legal existent în ceea ce privește autonomia locală și posibilitatea primăriei de a-și stabili propria structură organizatorică, delimitarea competențelor între administrația centrală și locală, în general, și a administrației municipale în particular. În acest context, menționăm divergențele legislative existente între "Legea privind statutul municipiului Chișinău" [3] și "Legea privind administrația publică locală" [2] privind structura, competențele și responsabilitățile administrației municipale".

În concluzie putem constata că impactul birocrăției asupra organizării și funcționării autorităților publice locale ale municipiului Chișinău este unul dramatic. Activitatea unor direcții, secții și servicii din cadrul Primăriei municipiului Chișinău se dublează, iar resursele umane sunt folosite ineficient. Există funcții care nu sunt relevante pentru necesitățile actuale ale cetățenilor, iar raportul funcțiilor publice de conducere și funcțiilor publice de execuție este de aproximativ unu la doi. Potențialul de dezvoltare economic al municipiului Chișinău nu este valorificat din cauza birocrăției, din cauza lipsei de transparență și a funcționarilor ineficienți. Soluții ar fi optimizarea structurii primăriei și introducerea ghișeului unic, pentru a reduce numărul funcționarilor și cheltuielilor în cadrul primăriei municipiului Chișinău, fapt care va duce la diminuarea corupției și creșterii transparenței în activitatea funcționarilor primăriei.

## **BIBLIOGRAFIE**

1. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.29-31/91 din 02.03.2007.



2. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
3. Legea Republicii Moldova privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-313 din 06.09.2016.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale “Moldova Digitală 2020” nr. 857 din 31.10.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252-257 din 08.11.2013.
5. Regulamentul privind eliberarea autorizațiilor de funcționare a unităților comerciale și de prestare a serviciilor sociale pe teritoriul municipiului Chișinău//  
[https://comert.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=40&id=139&t=/Activitate a-Directiei/Acte-normative/REGULAMENTULPRIVIND-ELIBERAREA-AUTORIZATIILOR-DE-FUNCTIONARE-A-UNITATILOR-COMERCIALE-SI-DE-PRESTARE-A-SERVICIILOR-SOCIALE-PE-TERITORIUL-MUNICIPIULUI-CHISINAU](https://comert.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=40&id=139&t=/Activitate%20a-Directiei/Acte-normative/REGULAMENTULPRIVIND-ELIBERAREA-AUTORIZATIILOR-DE-FUNCTIONARE-A-UNITATILOR-COMERCIALE-SI-DE-PRESTARE-A-SERVICIILOR-SOCIALE-PE-TERITORIUL-MUNICIPIULUI-CHISINAU)

# РОЛЬ САМООБРАЗОВАНИЯ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В УКРАИНЕ

**ОЛЕГ РОГУЛЬСКИЙ**, аспирант,  
Одесский региональный институт  
государственного управления Национальной  
академии государственного управления при  
Президенте Украины

## SUMMARY

*The article examines the role of self-education in the preparation of public servants. The legislative support of the self-educational process in Ukraine is analyzed. The main features of self-education process implementation by public servants are determined.*

*Keywords: self-education, self-education activity, continuous education, self-organization, forms of self-education, public servants, competencies.*

Эффективное публичное управление выступает фундаментом развития любого государства, обеспечения прав и свобод его граждан и предоставления им необходимых услуг. Основным субъектом осуществления управленческой деятельности сегодня выступают публичные служащие, а это значит, что именно от их профессионализма, компетентности и личных качеств зависит эффективность публичного управления. Поэтому вопрос профессионализации, повышения квалификации и совершенствования личных и профессиональных компетенций публичных служащих, а также построение эффективной системы подготовки публичных служащих всегда актуальны.

Анализируя систему подготовки публичных служащих в Украине, а также основные нормативно-правовые акты, регулирующие ее жизнедеятельность, мы видим, что важным сегодня является вопрос обеспечения непрерывности образования управленцев. Главным инструментом обеспечения непрерывности образования публичных служащих является мотивирование их к самообразованию.

В Концепции реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, глав местных государственных администраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов, с учетом положений Меморандума непрерывного образования Европейской

Комиссии определены принципы новой модели профессионального обучения государственных служащих, глав местных государственных администраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления, депутатов местных советов. Одним из таких принципов является принцип обязательности и непрерывности, то есть обеспечение стремления государственных служащих, глав местных государственных администраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, депутатов местных советов к самообразованию и профессиональному развитию в течение всей жизни [1].

Кроме того, данная концепция предполагает, что одной из задач для создания надлежащих условий для обеспечения профессионального развития является обеспечение самообразования [1].

В соответствии с Законом Украины «Об образовании» понятие «самообразование» отождествляется с понятием «информальное образование» и определяется, как образование, которое предусматривает самоорганизующееся получение лицом определенных компетенций, в частности, при повседневной деятельности, связанной с профессиональной, общественной или иной деятельностью, семьей или досугом [2].

Понятие самообразования публичных служащих впервые определены в проекте постановления Кабинета Министров Украины «О системе профессионального обучения государственных служащих, глав местных государственных администраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов», как образование, которое предусматривает самоорганизующееся получение государственным служащим, главой местной государственной администрации, его первым заместителем и заместителями, должностным лицом местного самоуправления и депутатом местного совета определенных компетенций, в частности при повседневной деятельности, связанной с профессиональной деятельностью [3].

Самообразование осуществляется в следующих формах:

- очно-заочное обучение;
- дистанционное обучение;
- самосовершенствование по индивидуальному плану или личной программе;
- получение знаний через информационные источники.

Движущей силой, источником самообразования является потребность личности в собственном изменении, самосовершенствовании и самореализации. Среди наиболее существенных объективных причин, обуславливающих эту потребность, целесообразно назвать требования, которые выдвигает общество к личности и ее образованности. Это приводит такие действия специалиста по самосовершенствованию и влияет на формирование и развитие образовательных потребностей, поиск путей их удовлетворения.

Самообразование начинается с осознания специалистом своего реального имеющегося образовательного уровня, сопоставление его с существующими требованиями общества к нему как к личности, профессионала и желаемым уровнем образованности.

Поэтому, в условиях трансформационного развития общества и государства, актуальным является вопрос мотивации самообразования публичных служащих. Под мотивацией преимущественно понимают совокупность импульсов к деятельности [4].

Важнейшими для самообразовательной деятельности государственных служащих являются следующие умения и навыки [5]:

1. Самоорганизация обучения.
2. Экстраполяция полученных профессиональных умений и навыков в сфере самообразовательной деятельности государственного служащего.
3. Пользование средствами самовоспитания, самопознания, самопрограммирования и самовоздействия.

Средством реального оценивания проявлений личности, то есть самопознания, является самонаблюдение, самоанализ, самооценка и тому подобное. Умения и навыки самопрограммирования осуществляются средствами самообязательств, составление планов самообразования, индивидуальных творческих планов и тому подобное. Умения и навыки самовоздействия (самопобуждение, самоорганизации, самоуправления, самооценки и самоконтроля).

4. Получение, обработка и использование информационных технологий.
5. Культура интеллектуального труда, внедрения научной организации труда.

Важным является вопрос контроля самообразования и ее результатов. Сущность такого контроля знаний выражается в следующих функциях:

- учётной, которая заключается в регулярном сборе данных об обучающихся лицах;
- аналитической, которая предусматривает изучение уровня и динамики показателей процесса обучения;
- коммуникативной, которая должна установить обратную связь между учащимися, и теми, кто учит.
- оптимизирующей, которая необходима для нахождения наиболее эффективных форм и методов развития знаний, умений, навыков [6].

В Украине, на сегодняшний день, в соответствии с Планом по реализации Концепции реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, глав местных государственных администраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов предусматривается разработка и внедрение механизма признания результатов неформального и информального обучения, накопительной системы кредитов по результатам профессионального обучения [7]. Такой механизм даст возможность контролировать результаты самообразования публичных служащих.

Самообразование является неотъемлемой частью жизни современного человека и выступает эффективным инструментом в постижении новых высот в профессиональной деятельности.

В системе подготовки, переподготовки и повышении квалификации публичных служащих, самообразование занимает особое место, является основой и важным условием эффективной деятельности системы.

Самообразовательная деятельности публичных служащих обеспечивает непрерывность обучения, в свою очередь дает возможность управленцу своими профессиональными и личными качествами соответствовать занимаемой должности и обеспечивать высокое качество публичного управления.

Самообразование публичных служащих играет важную роль в Украине. Оно четко определено в нормативно-правовом поле и получает широкое практическое распространение. Среди нерешенных вопросов остается вопрос построения эффективного мотивационного механизма публичных служащих к самообразованию.

## БИБЛІОГРАФІЯ:

1. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 вересня від 1 грудня 2017 р. № 974-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80> .
2. Про освіту: Закон України від 05 вересня від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII, [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
3. Про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Проект постанови Кабінету Міністрів України, [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/proekt\\_polozhennya\\_pro\\_prof\\_osvitu\\_na\\_sayt.doc](http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/proekt_polozhennya_pro_prof_osvitu_na_sayt.doc).
4. Михайлишин Л. Самоосвіта державних службовців як складова підвищення їх кваліфікації / Л. Михайлишин // Ефективність державного управління - 2013. - № 36. - С. 287-293.
5. Змеев С. И. Технология обучения взрослых [Текст]: учеб. пособ. для студент. вуз. / С. И. змеев. - М.: Academia, 2002. - 126 с.
6. Савченко В. А. Управление развитием персонала [Текст]: учеб. пособие. / В. А. Савченко. - М.: КНЭУ, 2002. - 351 с.
7. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від від 10 травня 2018 р. № 342-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D1%80>.

# ABORDAREA SYNERGETICĂ A ADMINISTRĂRII PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE A REPUBLICII MOLDOVA

*Ruslan BELOUSOV, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The article focuses on the theoretical basis of the synergic approach of the public administration in the context of the European integration of the Republic of Moldova. Theoretical concepts, trends and practical approaches to implementing a synergetic approach that lead to changes in the socio-economic system have been studied. Comparative analysis between traditional and synergistic approaches to governance has been fulfilled; their main advantages and disadvantages have been identified. The creation of monitoring system of open nonlinear environment by which to determine the extent of its instability, and the use of macro- and micro-analysis to determine the parameters of an unstable state have been suggested. The use of information mechanism of public administration on the basis of e-government, which should provide the necessary system data and results of analysis of the socio-economic system and provide information on possible ways of its development have been proposed.*

*Keywords: synergy, openness, nonlinearity, nonequilibrium, chaos, self-organization, bifurcation point, fluctuations dissipative structures, attractors, negative feedback, positive feedback.*

**Problematizarea.** Guvernarea eficientă necesită aplicarea metodelor științifice contemporane în activitatea autorităților publice. În zilele noastre, condițiile în care sistemul de administrație publică își exercită funcțiile sunt semnificativ diferite de cele care au fost în secolul trecut. Dezvoltarea tehnologiilor informaționale și apariția elementelor de bază ale societății informaționale în multe țări au accelerat procesele socio-economice și politice.

Noile abordări științifice aplicate în teoria și practica administrării publice condiționează luarea unor decizii optime prin utilizarea tehnologiilor contemporane. Una dintre cele mai promițătoare abordări științifice contemporane, care permite evaluarea adecvată a proceselor produse la noi în țară și care ne oferă instrumente performante de integrare europeană este abordarea sinergetică. Această abordare ne face să abandonăm viziunea tradițională a sistemelor de guvernare, care operează în mediul liniar. Ea implică luarea în considerare a fenomenului autoorganizării și a auto-dezvoltării sistemelor deschise, de neechilibru.

**Fundamentarea.** Aspectele teoretice și metodologice ale utilizării abordării sinergetice în guvernare, luată în considerație în prezentul studiu parvin din lucrările fondatorilor teoriei sinergetice Ilya Prigojin și Hermann Haken. Complementar, s-a consultat lista autorilor de publicații tematice: Nicolis G., Keesing, R.M., Knyazev E.N., Kurdyumov S.P., Malinetskii G.G., Milovanov V.P., Moiseev N.N., dar și lista de autori autohtoni A.D.Ursu, Teodor N.Țirdea, P.I.Vizir, Ilarion Chistruga, Florentin Paladi.

Scopul acestui studiu constă în argumentarea unei abordări sinergetice a proceselor de cercetare ale guvernării. Obiectul studiului este procesul de formare și utilizare a abordării sinergetice a guvernării. Obiectivul cercetării este conceptul teoretic și abordarea practică a introducerii unei abordări sinergetice a guvernantei.

**Principalele rezultate ale studiului.** Lumea contemporană se caracterizează prin schimbări rapide ale sistemelor organizaționale la diferite niveluri și de natură diferită. Acest lucru este valabil mai ales pentru sistemele de administrație publică și guvernarea interstatală. Știința clasică folosește o abordare deterministă a managementului și a guvernantei. Cunoștințele științifice sunt asociate cu noțiunile de simplitate, liniaritate și eliminare completă a incertitudinii. Aceasta este o schemă teoretică simplificată, care a exclus mulți parametri. Haosul pare a fi începutul unei lumi distructive. Întâmplarea este considerată un factor secundar. Dezechilibrul și instabilitatea sunt văzute ca neplăceri care trebuie să fie depășite. Dezvoltarea este înțeleasă ca o abordare liniară, progresivă, fără alternative. Dacă există alternative, ele sunt abateri aleatorii de la fluxul principal. Una dintre cele mai importante abordări din știința clasică este abordarea cibernetică. Cibernetica este știința modelelor generale ale proceselor de management și a transmiterii informațiilor în sistemele tehnice, biologice și sociale [1].

Conceptele de bază ale ciberneticii care se referă la management și administrația publică sunt: subiectul managementului, obiectul managementului, organizarea, feedback-ul, algoritmul, modelul, optimizarea, semnalul etc. Pentru sisteme, conceptul de "Management" poate fi definit după cum urmează: managementul este impactul asupra obiectului care a fost selectat pe baza informațiilor disponibile dintr-o varietate de posibile efecte, modificând funcția obiectului sau dezvoltarea sa. În sistemele de management există întotdeauna un anumit set de modificări posibile, din care



putem selecta modificările preferate. Dacă sistemul nu are de ales, nu poate fi vorba de management.

Orice sistem de management este văzut ca unitate de subiect de management și obiect al managementului. Un sistem de management apare întotdeauna în mediul înconjurător. Comportamentul oricărui sistem este întotdeauna studiat în contextul relațiilor sale cu mediul. Notând un obiect, trebuie să ții cont de influența mediului asupra obiectului și invers. O condiție necesară pentru existența potențialului în capacitățile de gestionare a sistemului este organizarea acestuia.

În abordarea cibernetică, sistemul de management poate funcționa dacă conține patru elemente esențiale: canalele de colectare a informațiilor despre starea mediului și a obiectului; canalul de impact asupra obiectului; scopul conducerii; metoda (algoritmul, în general) de gestiune, indicând cum să atingă obiectivul, având informații despre starea mediului și a obiectului.

O componentă foarte importantă în abordarea cibernetică este conceptul de feedback. Feedbackul apare atunci când ieșirile unui sistem sunt redirecționate ca intrări, ca parte a unui lanț de cauză-efect care formează un circuit sau o buclă.

Există două tipuri de feedback: feedback negativ și feedback pozitiv. Răspunsul negativ apare atunci când o anumită funcție a ieșirii unui sistem, sau procesul propriu-zis este alimentat invers într-un mod care tinde să reducă producția, indiferent dacă este cauzată de modificări ale intrărilor sistemului sau de alte impacturi. Răspunsul pozitiv este un proces care apare într-o buclă de feedback în care efectele unei mici perturbări asupra unui sistem includ o creștere a amplitudinii perturbării. Aceasta este: "A" produce mai mult decât "B" care la rândul său produce mai mult decât "A" [2].

Cibernetica studiază problema stabilității sistemului prin utilizarea feedback-ului negativ. O caracteristică importantă a abordării cibernetice este că sistemul tinde să reziste schimbărilor în mediu. În cazul unor influențe și variante externe care rezultă din aceste influențe, sistemul analizează rezultatele funcționării proprii. Cu ajutorul feedback-ului, sistemul generează parametri de intrare. Feedback-ul afectează sistemul care, ca rezultat, își păstrează starea și continuă să funcționeze pentru atingerea scopului.

Administrația publică contemporană funcționează pe principiul feedbackului și menținerii stabilității, homeostazei. Această abordare poate avea loc într-o stare suficient de stabilă a mediului. Cu toate acestea, teoria

sistemelor socio-economice confirmă prezența proceselor ciclice care încalcă stabilitatea mediului și stabilitatea autorităților publice funcționale. Această circumstanță necesită o abordare diferită a guvernării.

Un mediu extern dinamic și schimbările rapide ale sistemelor social-economice din lume sunt factorii fundamentali ai instabilității în țările și asociațiile interstatale. Sistemul de stat și de gestionare interstatală nu are timp să-și stabilizeze funcțiile și să treacă la procesele de funcționare durabilă. Schimbările necesită noi forme de guvernare și schimbare a structurilor organizaționale.

În calitate de exemplu relevant, menționăm faptul, că una dintre principalele probleme ale Uniunii Europene este eterogenitatea economică a membrilor săi. Acest lucru degradează controlul și sustenabilitatea economică și complică luarea deciziilor. Între țările sărace și cele bogate cresc contradicțiile economice. Mai mult de jumătate din PIB-ul european este creat de către, așa-numiții "donatori europeni" - Germania, Marea Britanie, Franța și Italia. Donatorii europeni "tractează" economiile țărilor mai puțin dezvoltate, ceea ce duce la instabilitatea funcționării UE. Ca rezultat, există contradicții structurale, politici protecționiste, neîncredere reciprocă față de membrii UE, structuri birocratice. În plus, criza migrației și slăbirea sistemului bancar devin principalele motive ale dificultăților din UE în prezent.

Pe fundalul integrării europene Republica Moldova are o imagine ștearsă, nu mai este "o poveste de succes" din motivul proastei guvernări. Acest fapt se datorează abordării clasice, de tip sovietic, a administrării publice. În plus, posibil, nu numai că nu se poate guverna eficient din cauza aplicării unui model învechit de administrare, dar poate nici nu se dorește acest lucru, de către unii dintre guvernanți. Moldova continue să "reformeze" administrația publică în spirit liniar determinist, cu centru de comandă organizat ierarhic, pe verticală. În consecință, avem o "reformă a justiției" eșuată, "indice de prevenire și combatere a corupției" aproape nul [3], "rată a șomajului" în creștere, "rată a migrației" supraponderată, "natalitate" scăzută ș.a.m.d. [4].

În epoca informației, timpul pentru modificările structurale și funcționale scade, schimbările în sistemele de guvernare devin continue. În aceste condiții este necesar să existe un sistem de guvernare care să permită să se răspundă la timp schimbărilor în funcție de tendințele de dezvoltare a

mediului intern și extern. Acest sistem de guvernare trebuie să funcționeze nu ca un sistem de cibernetică, ci ca un sistem dinamic complicat, care reacționează la schimbări și continuă să-și îmbunătățească caracteristicile în contextul schimbării mediului. Acest sistem trebuie dezvoltat folosind principiile și abordările pe care le oferă sinergetica.

Sinergetica relevă legăturile interne ale elementelor lumii. Ele se realizează prin impacturi mici - fluctuații. Aceasta oferă posibilitatea de a merge la alte niveluri ale organizării și poate identifica legăturile diferitelor nivele de calitate ale existenței. Efectele mici pot apărea numai în tipurile de medii care le pot întări prin folosirea feedback-ului pozitiv neliniar. Sinergetica se concentrează asupra înțelegerii dezvoltării, auto-dezvoltării și autoorganizării sistemelor deschise de neechilibru. O sarcină importantă este selectarea ariilor sinergice de evoluție ulterioară în așa-numitele puncte de bifurcare (puncte ramificate ale soluțiilor), luând în considerare rolul constructiv al aleatorității în aceste procese. Punctul de bifurcare este punctul de rulare a căilor de evoluție a sistemului deschis neliniar. În procesele de evoluție, departe de echilibru, fluctuațiile interne sau externe pot provoca schimbarea sistemului. Sistemul nu este pur și simplu returnat la starea lui de echilibru anterioară. În acest caz, există o varietate de structuri noi, relativ stabile [5].

Sinergetica oferă o nouă paradigmă a neliniarității. Non-linearitatea în sensul matematic reflectă un anumit tip de ecuații matematice care conțin cantități necunoscute într-o putere mai mare de "1" sau coeficienți în funcție de proprietățile mediului. Non-linearitatea în termeni de viziune asupra lumii poate fi dezvăluită ca ideea unei multitudini de căi de evoluție a varianței, ideea unei alternative de alegere și ideea ulterioară a ireversibilității evoluției. Non-linearitatea permite dezvoltarea rapidă a proceselor. În centrul unui astfel de mecanism de dezvoltare este un feedback pozitiv neliniar. În sinergetică se folosește principiul "proliferării micului" sau "câștigului fluctuațiilor". În anumite condiții, non-linearitatea poate intensifica fluctuațiile și face o mică distincție mai mare, cu consecințele macroscopice. Sistemele neliniare demonstrează o altă proprietate importantă – pragul de sensibilitate. Sub prag, totul este redus, șters, nu lasă urme în natură și peste prag, dimpotrivă, toate se înmulțesc.

Structurile în sisteme neliniare deschise sunt numite structuri disipative. Într-un astfel de sistem există întotdeauna un factor de disipare, există

dezechilibru și deschidere. Mecanismul structurii de auto-aliniere în mediu procesul este asociat cu factorul disipativ, care funcționează în întregul sistem. Atenuarea fluctuațiilor și a întâmplării se produce diferit. Datorită neliniarității disiparea distruge numai anumite tipuri de fluctuații care nu sunt susținute energetic. Astfel, alte tipuri de vibrații sunt amplificate datorită neliniarității. Procesele disipative sunt reprezentarea macroscopică a haosului la nivel micro. Haosul nu este deci un factor de distrugere, ci este puterea care iese de la atractor și are tendința de a structura mediul neliniar.

Pentru apariția efectului structurii de localizare într-un mediu (sistem) sunt necesari trei factori. În primul rând, mediul (sistemul) ar trebui să fie deschis și să accepte materie, energie sau informații. În al doilea rând, non-linearitatea este necesară pentru a justifica o anumită legătură între armonici, care conduc la sensibilitatea sistemului către influențele externe. În al treilea rând, a fi un factor care elimină toate tipurile de mișcare excesive (moduri), adică cele care nu sunt susținute de efectul de neliniaritate. Aceasta poate fi disiparea sau analogul său [6].

Pe de o parte, haosul creativ (ieșirea la atractor, tendința de structurare a mediului neliniar) se manifestă în distrugerea tuturor obiectelor și fenomenelor "inutile", că în acest context este clar că a apărut structura relativ stabilă. Pe de altă parte, acest complex, structura, este relativ stabilă. Pentru o lungă perioadă de timp, departe de momentul exacerbarii, ea există ca o structură metastabilă. Fluctuațiile de agravare duc la un proces de dezincronizare a diferitelor fragmente ale structurii complexe și, astfel, la descompunerea sa. Micro-haosul trece mai devreme sau mai târziu la nivel macro și distruge ceea ce a construit. Stimulează apariția comportamentului macroscopic, haotic și turbulent, în ciuda structurii de determinism aparent rigide. Astfel, organizația (structura) există doar pentru că există o perioadă finită.

Rolul constructiv al haosului în autoorganizare este dezvăluit în următoarele moduri: haosul este necesar pentru ieșirea sistemului către unul dintre atractori, la una din structurile posibile; haosul stă la baza mecanismului de asociere a structurilor simple în mecanismul complex de coordonare a ritmului evoluției lor; haosul apare aici ca o complicație a organizației și ca mijloc de armonizare a ratelor de dezvoltare a diverselor fragmente ale structurii complexe; haosul poate acționa ca un mecanism de comutare, schimbând diferite moduri ale sistemului, trecerea de la o structură relativ stabilă la alta [6].

Pentru a rezolva problemele complexe politice, sociale și economice este necesar să se folosească un sistem de control al sistemelor sociale și economice deschise și neliniare prin utilizarea unei abordări sinergice. Acest lucru necesită monitorizarea stării unui mediu neliniar deschis, prin care să se determine gradul de instabilitate. Este necesar să se utilizeze date statistice care descriu starea economiei, procesele sociale și politice atât la nivel macro, cât și la nivel micro. Obiectivul principal al monitorizării este monitorizarea procesului de desincronizare a diferitelor fragmente ale structurii complexe și a pronosticului de exacerbare. Apoi, este important să se identifice căile sistemului pe un atractor, la una din structurile posibile. Există mai multe modalități posibile. Cel mai eficient este ca sistemul de guvernare să folosească datele de macro și microanaliză a proceselor economice și sociale pentru a identifica starea de instabilitate la începutul momentului, atunci când mediul neliniar este sensibil la fluctuațiile mici care apar și sunt îmbunătățite cu ajutorul mecanismului neliniar de feedback pozitiv.

În prezența datelor despre starea instabilă a sistemului, în special cu exacerbarea, sistemul de guvernare poate lua decizii clare și bune care sunt asociate cu mutarea sistemului la un anumit atractor și crearea unei structuri preferate [8].

Pentru punerea în aplicare a abordării sinergice este necesară dezvoltarea unor mecanisme specifice de guvernare. Printre acestea sunt mecanismele informaționale, economice, culturale, sociale, financiare și juridice. Mecanismul de informare este unul dintre cele mai importante mecanisme care ar trebui să fie încorporate în sistemul de e-guvernare. Acest mecanism ar trebui să asigure un sistem de guvernare prin datele necesare și rezultatele analizei sistemului socio-economic și să ofere informații despre posibilele modalități de dezvoltare a acestuia.

**Concluzii.** Sinergetica ca știință studiază procesele de dezvoltare, auto-dezvoltare și de auto-organizare, oferă o nouă paradigmă a neliniarității. Non-linearitatea este considerată o idee a mai multor moduri de evoluție, ideea de a alege alternative și, în consecință, ideea de ireversibilitate a evoluției. Nelinearitatea în guvernare poate spori impactul asupra sistemului și, în anumite condiții, aceste efecte pot merge de la micro la macroeconomie a sistemului social-economic. Pentru rezolvarea problemelor politice, sociale și economice este necesar să se utilizeze un sistem de control al sistemelor sociale și economice deschise și neliniare, prin utilizarea unei abordări

sinergice. Acest lucru necesită monitorizarea stării unui mediu neliniar deschis, prin care să se determine gradul de instabilitate. Sistemul de control poate utiliza analiza macro și micro pentru a determina debutul stării instabile atunci când se îmbunătățește feedback-ul pozitiv asupra sistemului cu ajutorul unui mecanism neliniar. Dacă există date despre sistemul socio-economic, sistemul de control poate lua deciziile potrivite, care sunt asociate cu mutarea sistemului la un anumit attractor și crearea de structuri mai bune. Pentru a implementa o abordare sinergică este necesară dezvoltarea mecanismelor de guvernare, cum ar fi: mecanismele informaționale, economice, culturale, sociale, financiare și juridice.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Knyazeva E.N. Odyssey of the scientific mind. The synergistic vision of scientific progress. - M., 1995. - 228 p.
2. Keesing, R.M. (1981). Cultural anthropology: A contemporary perspective (2nd ed.), Sydney: Holt, Rinehard&Winston,Inc., p.149.
3. [www.transparency.org](http://www.transparency.org), Corruption perceptions, Index 2017 – Transparency International, Regional analysis, Republic of Moldova
4. [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org), Raportul de stare a Țării - 2016
5. Илья Пригожин, Изабелла Стенгерс. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой.- М.,изд.Прогресс, 1986.- 432 стр.
6. Хакен Г. Синергетика. Иерархия неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. — М.: Мир, 1985. — 423 с.
7. Моисеев Н. Н. Универсум. Информация. Общество. — М. «Устойчивый мир», 2001. — ISBN 5-93177-016-X.
8. Oliychenko I., Ditkovska M. Improved management of socio-economic development of the region // Problems and prospects of economics and management : scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology,2015. – № 3 (3). – 342 p. - P 221-227.

# ЭНЕРГОМЕНЕДЖМЕНТ В СИСТЕМЕ ЖКХ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И РЕАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ

*Татьяна ФОЛЬГИНА, аспирант,  
Одесский региональный институт  
государственного управления Национальной  
академии государственного управления при  
Президенте Украины*

## SUMMARY

*The article contains an analysis of world experience of energy management implementation in housing and communal services. The author presents the energy management definition, describes its main stages and components, studies the regulatory documents stipulating its operation in the EU. The conclusion is made regarding the prospects for energy management implementation in Ukraine in an energy-intensive economy conditions.*

*Key words: energy efficiency, energy management, energy audit.*

Украина относится к числу энергодефицитных стран, которые удовлетворяют свои топливно-энергетические потребности за счет собственных ресурсов менее чем на 50%. Поэтому важной стратегической линией государственной политики должно стать энергосбережение, реализуемое путем разработки новых энергосберегающих, малоотходных и безотходных технологий, эффективных систем и средств контроля за энергопотреблением. Такой подход напрямую связан с внедрением интегрированного энергетического менеджмента в стране.

Существует значительное количество определений понятия энергоменеджмента. Наиболее употребляемым является определение энергоменеджмента как способа управления энергопотреблением на предприятии или в муниципалитетах, что позволяет значительно оптимизировать объемы энергозатрат [3].

Внедрение системы энергоменеджмента позволяет при относительно небольших финансовых затратах достичь значительной экономии энергии – в 3-5% за 1-2 года и до 15% в целом [1,2].

Первым этапом в системе энергоменеджмента является энергоаудит. Энергетический аудит – это энергетическое обследование предприятий, организаций и отдельных производств, которое проводится по инициативе потребителя с целью определения возможности экономии топливно-

энергетических ресурсов, осуществления мероприятий по экономии на практике путем внедрения механизмов энергетической эффективности.

Цель энергоаудита – содействие субъектам хозяйственной деятельности в определении своей политики по энергосбережению, уровня эффективности использования топливно-энергетических ресурсов (ТЭР), потенциала энергосбережения, оказания помощи в разработке научно-обоснованных норм и нормативов удельных расходов, энергобалансов, разработке мероприятий по энергосбережению, их финансовой оценке и оценке воздействия на охрану труда и окружающей среды.

По результатам проведения энергетического аудита заказчик получает:

- программу беззатратных энергосберегающих мероприятий;
- энергетический паспорт предприятия (организации), включающий инструментально-подтвержденный топливно-энергетический баланс;
- внедрение программы по энергообеспечению и энергосбережению, которая зависит от технологического процесса производства субъекта хозяйствования;
- отчет по анализу энергобаланса и удельного энергопотребления, который зависит от объемов производства;
- технико-экономические обоснования и решения по повышению уровня энергоэффективности;
- перечень необходимых мероприятий по энергосбережению в порядке приоритетности для каждого объекта;
- определение объема необходимых инвестиций для каждого мероприятия;
- определение величины экономии энергетических ресурсов;
- определение сроков окупаемости для каждого мероприятия;
- уменьшение выбросов углекислого газа за счет уменьшения потребления топлива;
- внедрение системы энергоменеджмента.

Составляющими энергоменеджмента являются: мониторинг энергопотребления; анализ существующих показателей как основы составления новых бюджетов; разработка новых малоотходных и безотходных технологий; разработка энергетических бюджетов; разработка энергетической политики; планирование новых энергосберегающих мероприятий; разработка эффективных систем и средств контроля за



энергопотреблением и защиты окружающей среды от загрязнения; организация интегрированного энергетического и экономического менеджмента [6].

Основой энергетического менеджмента является достижение высокой энергетической эффективности хозяйствования на конкретном объекте при одновременном оптимальном использовании всех имеющихся ресурсов. Для достижения этой цели необходимо комплексное, системное управление использованием топливно-энергетических ресурсов на том или ином объекте. Это может быть достигнуто путем построения системы энергетического менеджмента, которая представляет собой упорядоченную совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, предназначенных для выполнения соответствующих управленческих функций [4].

Непосредственный объект управления в любой системе энергетического менеджмента представляет собой совокупность технологического и энергетического оборудования, источников энергии, энергетических сетей, а также режимов и условий их работы. Субъектом же управления являются работники хозяйственного объекта, менеджеры, специалисты, эксплуатационный и ремонтный персонал и, как результат: обеспечение управленческой прозрачности и повышения управляемости организации.

Основная идея решения управленческой проблемы повышения уровня энергоэффективности заложена стандартом ISO 50001:2011 и заключается в последовательном применении системного подхода к энергоменеджменту. Дополнительные возможности повышения уровня энергоэффективности могут быть получены на основе применения стандартной методологии цикла PDCA (Plan (планируй) - Do (делай) - Check (проверяй) - Act (выполняй)).

Преимущества используемого системного подхода следующие: анализ всех аспектов, влияющих на энергоэффективность, а также на постоянное улучшение; бизнес-процессы, связанные с энергоменеджментом, которые четко определены и могут проверяться, как со стороны внутренних, так и внешних аудиторов, включая возможность сертификации; непрерывный и планируемый процесс энергоменеджмента, который имеет определенные параметры сравнения достигнутых

результатов и документированные энергоцели; подход, основанный на основе лучших мировых практик.

После введения в действие стандарта ISO 50001: 2011 ряд европейских стран (Великобритания, Дания, Испания, Нидерланды и другие) приняли национальные версии этого документа. Позднее международный стандарт получил национальный статус в Японии, Сингапуре, Индии, ЮАР, Канаде, Бразилии и других странах.

Международным Энергетическим Агентством отмечается, что из всего мирового сообщества наиболее высокие результаты в сфере энергоэффективности достигнуты в Европейском Союзе (ЕС).

В условиях роста цен на энергоносители одним из самых перспективных путей в сфере энергоэффективности является внедрение системы энергетического менеджмента, проведение энергетического аудита, направленных на снижение энергоемкости продукции.

С 2016 года Европейская комиссия начала анализировать ход реализации директив 2010/31 / ЕС об энергетической эффективности зданий, 2012/27 / ЕС об энергоэффективности, 2009/28 / ЕС о возобновляемых источниках энергии. Аналитические документы включают предложения по формированию соответствующих стимулов для внедрения интеллектуальных технологий, повышения эффективности использования государственных финансовых ресурсов и привлечения частных инвесторов. Проведенный анализ позволяет вырабатывать варианты для повышения энергоэффективности промышленности, транспорта и соответствующей реконструкции.

Опыт, накопленный в европейских странах, свидетельствует о существенной экономической выгоде от инвестирования средств в энергосбережение, повышение энергоэффективности оборудования и его маркировки, внедрение системы энергоменеджмента и энергоаудита.

При содействии Агентства США по международному развитию (USAID), в рамках проекта «Муниципальная энергетическая реформа в Украине» был подготовлен отчет о проведенном аналитическом обзоре практик имплементации Директивы 2012/27 / ЕС об энергоэффективности в странах-членах ЕС, в отношении практик и стимулов для внедрения энергоаудитов и систем энергоменеджмента в жилищно-коммунальном хозяйстве и муниципалитетах. Эти практики касаются обязательств и требований Директивы об энергоэффективности. Примеры 5 стран –

Болгарии, Германии, Словакии, Швеции и Чехии были использованы для более подробного анализа законодательной базы и практики реализации. Большинство стран-членов ЕС перенесли требования Директивы в национальное законодательство.

Целью этого обзора было создание основы для разработки рекомендаций по применению соответствующих практик и подходов в Украине. Рекомендации касаются подготовки законодательных актов для содействия внедрению энергоаудитов и энергоменеджмента в Украине.

Согласно разработанному Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины проекта «Энергоэффективность в общинах» введение комплексного энергоменеджмента требует осуществления ряда мероприятий: 1) сбор информации; 2) обеспечение политической поддержки; 3) формирование подразделения по энергетическому менеджменту; 4) разработка процесса энергетического менеджмента; 5) выделение бюджетных средств; 6) привлечение энергетических консультантов; 7) разработка энергетического плана действий; 8) введение долгосрочного процесса энергетического менеджмента [6].

Осуществление каждого из перечисленных мероприятий требует соблюдения национального стандарта ДСТУ ISO 50001: 2014 «Энергосбережение. Системы энергетического менеджмента. Требования и руководство по использованию», который базируется на международном стандарте ISO 50001: 2011 «Energy management system - Requirements with guidance for use» [5].

Международный стандарт ISO 50001: 2011 создает основу для интеграции энергоэффективности в практику управления предприятием (организацией, учреждением). Внедрение требований стандарта направлены на обеспечение рационального использования топливно-энергетических ресурсов на предприятиях и муниципалитетах, что позволяет значительно оптимизировать объемы энергозатрат, определять приоритетность внедрения новых энергосберегающих технологий и т. п.

В практике экономически развитых стран мира функционирование систем энергетического менеджмента базируется на применении, в частности, таких известных концепций управления как:

- интегрированное ресурсное планирование (Integrated Resource Planning, IRP);

- управление энергопотреблением через регулирование спроса потребителем (Demand Side Management, DSM);
- управление энергопотреблением со стороны энергоснабжающей компании (Supply Side Management, SSM);
- управление нагрузкой (Load Management), которое представляет собой составную часть концепции DSM;
- управление энергопотреблением конечного потребителя (End User Consumption Management), которое также является частью концепции DSM.

Внедрение энергетического менеджмента требует применения специального инструментария, набора инструментов, которые разделяют на инструменты для мониторинга, оценки и отчетности [6]. Инструментами для мониторинга являются: использование оборудования для учета энергопотребления; программное обеспечение для мониторинга и контроля данных. Инструментами для оценки являются: бенчмаркинг для сравнения энергоэффективности зданий; временные ряды для анализа потребления энергии зданиями; температурные корректировки для нейтрализации погодного фактора. Инструментами для отчетности являются: энергетические аудиты для детального анализа состояния зданий; энергетические отчеты для периодических презентаций. Конечным этапом внедрения энергоэффективного менеджмента является энергетический отчет [6]. Энергетический отчет – это управленческий инструмент, который готовится отделом энергетического менеджмента для главы местного органа самоуправления и соответствующих руководящих органов территориального образования. Отчеты могут также использоваться для информирования общества о состоянии энергоэффективности жилого фонда и соответствующих реализованных или запланированных к реализации местной властью энергетических мероприятиях. Энергетические отчеты иллюстрируют энергопотребление, уровень выбросов углекислого газа и расходы на энергоносители за отчетный период, а также анализируют изменения по сравнению с предыдущими годами. Они объясняют соответствующие факторы, влияющие на текущие объемы потребления и их долгосрочную динамику, освещают мероприятия, внедренные за последнее время, и их действенность с точки зрения повышения эффективности [6].

Проведення аналізу і формування відповідних аналітичних звітів дозволяє приймати взвешені і ефективні стратегічні рішення при впровадженні енергоефективних заходів і проєктів по енергозбереженню, що є дійсним аргументом для скорішого повного впровадження енергоефективного менеджменту в Україні і дозволить вирішити ряд нагальних проблем в сфері енергозбереження країни.

### **БІБЛІОГРАФІЯ:**

1. Бернер М.С., Лоскутов А.В., Понаровкін Д.Б., Тарасова А.Н. Зарубіжний досвід мотивації енергозбереження // Енергозбереження. – 2008. – № 3. – С. 44–48.
2. Бернер М.С., Лоскутов А.В., Понаровкін Д.Б., Тарасова А.Н. Зарубіжний досвід мотивації енергозбереження // ЕСКО. – 2008. – № 6.
3. Денисюк С.П. Формування політики підвищення енергетичної ефективності – сучасні виклики та європейські орієнтири // Енергетика: економіка, технології, екологія. – 2013. – № 2. – С. 7–22.
4. Досвід країн Євросоюзу з підвищення енергоефективності, енергоаудиту та енергоменеджменту з енергоощадності в економіці країн // Міненерговугілля України ДП НЕК «Укренерго» відокремлений підрозділ «Науково-проєктний центр розвитку об'єднаної енергетичної системи України» аналітична довідка державного підприємства «Національна енергетична компанія «Укренерго» (НПЦР ОЕС України) – 2017.
5. Національний стандарт ДСТУ ISO 50001:2014 «Енергозбереження. Системи енергетичного менеджменту. Вимоги та настанова щодо використання». [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.reee.org.ua/download/trainings/%D0%A2%D0%9C\\_3\\_ISO\\_50001.pdf](http://www.reee.org.ua/download/trainings/%D0%A2%D0%9C_3_ISO_50001.pdf)
6. Проєкт «Енергоефективність у громадах» Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на замовлення Федерального Міністерства економічного співробітництва та розвитку (BMZ). [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://eeim.org.ua/uk/project/background/>

# CAPACITATEA ADMINISTRATIVĂ ȘI REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

*Ion POPOVICI, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This article addresses the linkages between administrative capacity and local government reform. Administrative capacity is essential to the reform and state functioning, but it is only part of this complex vision and can not by itself deliver the expected results from a modern administration perspective. The goal of administrative capacity building at local government level is to improve management in local government by substantiating resource planning, setting goals, activities and procedures that ultimately provide citizens with services and utilities to quality standards and facilitate local economic and social development processes.*

*Keywords: local public administration, administrative capacity, public administration reform, decentralization, public services.*

Transformarea societății în timp presupune un potențial ridicat de adaptare continuă a acesteia la noile condiții de ordin social, economic și politic. Unul din domeniile de bază care trebuie modernizat, îmbunătățit și adaptat cu prioritate la noile cerințe de ordin social într-o societate aflată în transformare este, fără îndoială, cel al administrației publice locale. Mai mult, promovarea unei veritabile reforme a administrației publice locale poate facilita accesul la oportunitățile de dezvoltare.

Pe plan mondial, tendința ultimilor decenii este aceea a globalizării și dezvoltării intense a sistemelor sociale. În acest nou context, statele naționale sunt puse într-o poziție cu totul nouă, în care instituțiile și sistemele administrative trebuie să fie flexibile, pentru a se adapta acestor transformări. În acest nou cadru geopolitic creat, administrația publică centrală și cea locală au devenit factori definitorii în competitivitatea economică a unei țări sau regiuni economice. Pentru Republica Moldova, în aceste condiții, procesul de transformări din administrația publică capătă noi dimensiuni. Reforma administrației publice implică modificări de substanță ale componentelor sale majore, atât la nivelul administrației publice centrale, cât și al administrației publice locale și al serviciilor publice în general. Pe de altă parte, dezvoltarea democrației reclamă instituirea unei noi relații între

cetățeni și administrație, creșterea și întărirea rolului autorităților locale și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă și aleșii locali [1, p.56].

Disputa privind reforma administrației publice și corelația acesteia cu consolidarea capacității administrative generează unele confuzii referitoare la sensul acestor noțiuni. Potrivit lui M.Profiroiu, reforma înseamnă mai mult decât îmbunătățirea capacității administrative. Acestea sunt două concepte diferite despre organizarea sectorului public, dar care sunt corelate funcțional. Reforma administrației publice este un concept larg, care include toate aspectele organizării sectorului public, printre care se remarcă: “arhitectura” generală a ministerelor și agențiilor, organizațiile și instituțiile de la nivel local, sistemele, structurile, procesele, motivațiile, precum și modul de supraveghere a acestora și de adaptare periodică a sistemului. Pe de o parte, administrația se referă la modul în care este autorizată formal, ordonată și organizată coordonarea activităților din sectorul public, iar pe de altă parte, capacitatea administrativă care este o evaluare a funcționării structurii ierarhice a personalului din serviciile publice, fiind doar unul dintre elementele reformei administrației publice. Cu toate acestea, capacitatea administrativă este esențială pentru reformă și pentru funcționarea statului, dar este doar o parte a acestei viziuni complexe și, în sine, nu poate asigura rezultatele așteptate de la o administrație modernă. De fapt, simpla creștere a capacității administrative poate fi un impediment în obținerea rezultatelor, pentru că depinde parțial de modul în care este organizată și realizată, dar și de modul de încadrare cu personal și de atitudinea acestora referitoare la realizarea atribuțiilor lor [2, p. 5].

Pentru susținerea procesului de transformare a administrației publice, în acord cu cerințele procesului de reformă din acest domeniu, este nevoie de un ansamblu coerent de măsuri ce trebuie întreprinse într-o perioadă bine delimitată, în domeniul funcției publice, care urmărește crearea unui corp profesionist de funcționari publici, stabil și neutru din punct de vedere politic, în domeniul administrației publice locale prin continuarea procesului de descentralizare/deconcentrare a serviciilor publice și cel al administrației publice centrale, prin îmbunătățirea procesului de formulare a politicilor publice. Reforma administrației publice include toate aspectele organizării statului și fiecare dintre acestea trebuie verificate, testate și, dacă este necesar, ajustate, pentru a obține cea mai potrivită combinație a structurii

ierarhice și capacității administrative cu eficacitatea și eficiența managerială și capacitatea de a obține rezultate și performanțe [3].

Consolidarea capacității administrației publice din Republica Moldova reprezintă una dintre condițiile esențiale în asigurarea succesului în procesul de implementare a Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. Astfel, Acordul de Asociere stipulează în calitate de domenii prioritare de acțiune în domeniul administrației publice dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent; crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea efectuate în condiții echitabile și transparente; gestionarea eficace și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei, precum și promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici [4].

Legea privind descentralizarea administrativă definește noțiunea de capacitate administrativă ca ansamblu de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce revin unității administrativ-teritoriale, stabilind un singur criteriu de determinare a capacității administrative: ponderea cheltuielilor administrative în veniturile proprii (cheltuielile administrative nu vor depăși 30% din suma totală a veniturilor proprii) [5]. Din această perspectivă rezultatul evaluării capacității administrative realizate în ultimii ani a arătat că niciuna dintre localitățile rurale și majoritatea absolută a raioanelor, supuse evaluării, nu dispun de capacitate administrativă. Ponderea veniturilor proprii în bugetele locale rar unde depășește 20%, iar cheltuielile administrative adesea ating peste 90% din suma totală a veniturilor proprii, ceea ce face ca autoritățile APL să fie dependente de autoritățile publice centrale [6, p. 9].

Dezvoltarea capacității administrative are scopul de a promova și susține crearea la nivel local a unei administrații publice care să devină un important factor de competitivitate, dezvoltare, progres și coeziune. Ținând cont de necesitatea actuală de creștere a capacității administrative a autorităților administrației publice locale și în deplin acord cu valorile europene ale administrației (transparența, predictibilitatea, responsabilitatea, adaptabilitatea și eficiența) urmează a fi întreprinse acțiuni concrete.



Principalele acțiuni pe care urmează să se concentreze autoritățile administrației publice locale sunt:

- Îmbunătățirea calității serviciilor publice și sporirea capacității de a furniza noi servicii;
- Dezvoltarea capacității de accesare și management al fondurilor de dezvoltare interne și externe.

Activitatea de organizare a punerii în aplicare a acestor acțiuni în condiții de eficiență și economicitate presupune utilizarea celor mai adecvate proceduri administrative. Scopul dezvoltării capacității administrative la nivelul administrației publice locale este îmbunătățirea managementului în administrația locală prin fundamentarea planificării resurselor, stabilirea obiectivelor, activităților și a procedurilor care în final să ofere cetățenilor servicii și utilități la standarde de calitate și să faciliteze procesele de dezvoltare economică și socială locale.

O provocare majoră pentru guvernare este crearea mecanismelor care să susțină implementarea prevederilor Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană atât pentru a face față schimbărilor culturale, economice, a putea gestiona proiectele de dezvoltare, cât și pentru a pune în practică politicile publice specifice. În acest sens, dezvoltarea capacității administrațiilor publice locale este strâns legată, pe lângă alte aspecte, și de creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici încadrați în aceste instituții publice locale. Un rol important în acest proces revine creării unui corp de funcționari publici neutru din punct de vedere politic, profesionist și onest va asigura premisele unei transformări reale a administrației publice din Republica Moldova.

Necesitatea consolidării capacității administrative a administrației publice locale este stipulată și de Strategia privind reforma administrației publice, care atestă o capacitate administrativă insuficientă a autorităților administrației publice locale în raport cu natura și volumul responsabilităților sale. Conform ultimelor evaluări, circa 85% din autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova au maximum șase funcționari publici locali, iar celelalte au mai puțin de patru funcționari [7, p.18]. Numărul mic al populației limitează resursele financiare și capacitatea administrativă a autorităților administrației publice locale de a-și îndeplini responsabilitățile și a furniza servicii de calitate [8, p.49].

În acest context este absolut necesară consolidarea componentei de formare și consolidare a capacităților pentru personalul încadrat în autoritățile administrației publice locale. Studiul de evaluare a implementării reformei administrației publice, lansat recent, a identificat și domeniile prioritare în acest sens: gestionarea patrimoniului public, dezvoltarea durabilă, elaborarea proiectelor cu finanțare externă, elaborarea strategiilor de dezvoltare durabilă [8, p.9]. Formarea continuă a personalului din cadrul autorităților administrației publice locale reprezintă un element definitoriu în consolidarea capacității administrației publice locale. Dezvoltarea abilităților și competențelor profesionale ale funcționarilor din administrația publică locală vine să determine în mod semnificativ performanța unei instituții publice și capacitatea administrativă a acesteia.

Din punctul de vedere al formei de desfășurare, formarea profesională pentru personalul din autoritățile publice locale poate fi realizată prin programe de formare organizate și desfășurate de către Academia de Administrare Publică care are o capacitate solidă în furnizarea serviciilor de instruire. Însă este evidentă limitarea competențelor referitoare la disponibilitatea și accesibilitatea serviciilor de instruire a funcționarilor publici, astfel încât să se poată furniza cursuri de instruire în domeniile necesare în administrația publică locală (management financiar, managementul resurselor umane, dezvoltarea durabilă, gestiunea patrimoniului public, accesarea și gestiunea fondurilor pentru dezvoltare).

În concluzie, ținem să menționăm că succesul reformei administrației publice locale se află în directă dependență de consolidarea capacității administrative, iar formarea trebuie să constituie un instrument esențial de consolidare a acesteia și a punerii în practică a reformei administrației publice locale în special, dar și a întregului proces socio-economic de reformă. Capacitatea administrativă limitată, componentă esențială a reformei administrative nu permite atingerea unor performanțe serioase în modernizarea administrației publice locale.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Andrei T., Profiroiu M., Turturean M. Reforma administrației publice locale. Cazul României. În: Economie teoretică și aplicată, nr.2, 2006, p.55-64.

2. Profiroiu M. Relația dintre capacitatea administrativă și reforma administrației publice. În: Administrație și management public, nr 4, 2005, p.5-7.
3. Profiroiu M., Andrei T., Dinca D., Carp R. Reforma administrației publice în contextul integrării europene. Institutul European din România. Studii de impact – III. Studiul nr.3  
[//http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/Pais3\\_studiu\\_3\\_ro.pdf](http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/Pais3_studiu_3_ro.pdf).
4. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, 2014.
5. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
6. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale, PNUD, 2010, 89 p.
7. Pârvan V., Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, Chișinău, 2018, 47 p.
8. Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor, Chișinău, 2018, 94 p.

# CONTROLUL ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE, FORME, COMPETENȚE ȘI METODE.

*Ana ANTOCI, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The article analyzes the competences and methods of control in the local public administration. Control is represented by legislation to check all areas for good operation. The forms, methods and control techniques differ from one form of control to another, and their choice is of particular importance in practical work. Control over local government is done to detect mistakes, prevent possible mistakes, making work even more efficient.*

*Keywords: public administration, skills, methods.*

În sursa bibliografică controlul exercitat asupra administrației publice locale este definit ca activitate ce se desfășoară regulat în cadrul structurii administrației publice locale reprezentative autonome, ca o componentă fundamentală și permanentă a mecanismului administrativ, al cărei scop îl constituie asigurarea conformității comportamentului administrativ al autorităților administrației publice locale vizate cu prevederile legale, în acord cu interesele colectivităților locale pe care le reprezintă și interesele naționale date în competența acestor autorități publice.

Mihail Diaconu, Tatiana Miliș, descriu formele de control exercitate asupra administrației publice locale: control politic, control administrativ, control judecătoresc și control obștesc[ 1, 10, p.286].

Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a Legii privind administrația publică locală și a altor acte normative atât de către autoritățile administrației publice locale, cât și de funcționarii acestora.

Controlul asupra activității administrației publice locale este condiționată de câteva cerințe importante: [ 3, p. 361]

- *cerințe de ordin politic*- valorile politice supreme legate de existența statului, în special, ale caracterului unitar al statului, prin manifestarea principiului autonomiei locale exclusive în sfera activităților de natură administrativă și nu politică;

- *cerințe de ordin instituțional*- ce relevă necesitatea integrării coerente și armonioase a administrației publice locale autonome în cadrul administrației publice în general, ca rezultat al imperativului de armonizare a intereselor generale cu cele ale colectivităților locale din unitățile administrative-teritoriale;
- *cerințe de ordin legal*- vizează asigurarea respectării legalității de către autoritățile administrației publice locale, prin subordonarea intereselor colectivităților locale, intereselor generale ale statului, în speță ale întregii societăți;
- *cerințe de ordin administrative* – obligația autorităților administrației publice locale de a asigura cu prioritate, în respectul legii, promovarea și satisfacerea intereselor colectivităților locale, potrivit competențelor și mijloacelor de care dispun.

Conform Strategiei naționale de descentralizare, competențele administrației publice locale sunt de trei tipuri:

Competențe descentralizate- reprezintă responsabilități care sînt transferate administrației publice locale, unor autorități care sunt alese, autonome și au legitimitate democratică pentru a furniza servicii publice.

Competențe desconcentrate – sînt servicii furnizate de structurile administrative ale administrației publice centrale (ministerelor) localizate în teritoriu. Instituțiile desconcentrate ale administrației publice centrale pot oferi servicii publice beneficiarilor sau să exercite rolul de monitorizare, de control, de aplicare a legii pentru anumite servicii descentralizate sau pentru alte activități.

Competențe delegate – au două deosebiri importante: nu se pot referi la activități de monitorizare, control sau aplicare a legii- furnizează servicii către beneficiari; din motive obiective, nu pot fi furnizate de structurile administrației publice centrale în teritoriu și atunci administrația publică locală acționează ca agent (fără autonomie).

V. Rusu susține necesitatea delimitării clare în actele normative în vigoare competențele și domeniile autorităților administrației publice locale, ca acestea să fie depline și exclusive:

- a) competențele și domeniile ce reprezintă interes general statal și care se exercită de către autoritățile centrale ale administrației publice, de către autoritățile desconcentrate ale acestor autorități în raioane, unitatea teritorială autonomă cu statut special sau în municipiul

Chișinău, precum și mecanismul de delegare a unor atribuții autorităților administrației publice locale;

- b) competențele ce reprezintă interes raional, ale unității teritoriale autonome și ale municipiului Chișinău, exercitate de autoritățile administrației publice respective;
- c) competențele ce reprezintă interes local și care se exercită de către autoritățile administrației publice din sate, orașe.

Există două grupe de metode ale controlului: 1. de colectare a informației de control, 2. analiza și generalizarea ei [2, p.866]

Metoda de colectare a informației de control:

- *Observația*. Este o metodă de fixare directă de către subiectul care controlează a faptelor, evenimentelor, acțiunilor ce reflectă procesul de executare a deciziei, rezultatele lui, activitatea organului controlat (a subdiviziunii, funcționarului). În funcție de raportul controlului față de obiectul supravegheat se distinge observarea coparticipativă și simplă. Reprezintă o metodă de bază, o modalitate de studiu, care stă la baza oricărui tip de experiment.
- *Studierea documentelor* ce caracterizează atmosfera și activitatea organului controlat (a subdiviziunii, colaboratorului), inclusiv a planurilor, dărilor de seamă, hotărârilor colegiilor, deciziilor proprii ale conducătorilor, materialelor informative, expediate pe adresa organelor ierarhic superior.
- *Chestionarea, convorbirile*, adică obținerea informației de control necesare pe cale verbală. Însă pentru aceasta controlorul trebuie să-și imagineze clar despre ce să întrebe, cum să întrebe, ce întrebări să pună, unde să organizeze convorbirea (chestionarea), cum să-și formeze convingerea că poate da crezare răspunsurilor obținute, cum să asigure caracterul reprezentativ al informației obținute pe această cale.
- *Experimentul* ca metodă de obținere a informației în cadrul controlului presupune crearea de către controlori a unor condiții, situații artificiale ce le-ar permite să verifice în ce măsură conducătorii și colaboratorii organului controlat sînt pregătiți, apti de a lua decizii corecte și a efectua acțiuni practice întru realizarea lor.

În grupa a doua cuprinde metodele de prelucrare a informației primare de control. În acest scop se aplică din plin cunoscutele metode logice (analiza, sinteza, inducția, deducția), tipologia, adică gruparea informației

inițiale după anumite criterii, descrierea și explicarea fenomenelor supuse controlului, evidențierea pricinilor lor, ceea ce permite de a asigura obiectivitatea și conformitatea cu alte principii ale controlului[4, p.32]

Eficacitatea controlului rezultă din interacțiunea complexă a mai multor factori, pozițiile dominante printre ei ocupându-le factorul uman și cel social-economic [5,6, p. 5]

Calitățile (particularități) ale activității de control care pot influența sporirea eficienței lui:

1. Controlul în viziunea personalului de conducere trebuie să fie o funcție normală, pozitivă, obiectivă și necesară a conducerii, și nu un mijloc de presiune asupra colaboratorilor.
2. Controlul trebuie să interacționeze permanent, la un nivel calitativ nou cu alte funcții ale conducerii.
3. Controlul asupra administrației trebuie să fie intern și extern.

Concluzionând cele expuse în privința controlului administrativ, serviciul public și personalul său trebuie să se orienteze spre viitor, să se adapteze la transformările sociale, economice și tehnologice. Aceasta presupune nu numai formarea și perfecționarea structurilor de control, ci și utilizarea unor instrumente eficiente de influență asupra proceselor sociale în ansamblu și asupra fiecărui funcționar public în parte[ 7,9, 10, p. 249, 222].

Metodele și tehnicile de control diferă de la o formă de control la alta, iar alegerea lor prezintă o deosebită importanță în activitatea practică.

În concluzie putem spune că, controlul asupra administrației publice locale este efectuat pentru a depista greșelile comise, prevenirea unor eventuale greșeli, ceea ce face eficientă activitatea și mai optimă.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Constituția Republicii Moldova, art. 53, Chișinău: 1994
2. Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.
3. Alexandru I. Administrația publică, teorie, realități, perspective. Ed. Lumina Lex. București, 1999.
4. Brezoianu C. Drept administrativ român. București. 2004.
5. Bobeica E. Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale.// Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională 23 mai 2014. AAP.Chișinău, 2014, p.219-222.

6. Bădescu M. Fundamente ale administrației publice contemporane. Volumul II.SITECM
7. COBÎNEANU S., BOBEICA E., RUSU V. DREPT ADMINISTRATIV NOTE DE CURS. CEP USM. CHIȘINĂU,2012.
8. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău, 2005.
9. Creangă I. Curs de drept administrativ Chișinău, Editura Epigraf.2003.p.249-262.
10. DIACONU M. MECANISMUL ASIGURĂRII LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE ÎN REPUBLICA MOLDOVA. CHIȘINĂU, 2013. p.286-318.
11. Enache M. Modalitățile controlului parlamentar. București: Universul Juridic, 2014.
12. Ioan Alexandru. Tratat de administrație publică. 2008.
13. Manda C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina. Lex, 2002
14. Manda C. Știința administrației. Curs universitar. Ediția a III. București,2008
15. Negoita Al. Drept administrativ și știința administrației. București: 1991
16. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: 2007.p.867-888
17. RAȚĂ S. COLABORARE ȘI CONTROL ÎN PROCESUL DECIZIONAL LOCAL // TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE. MATERIALE ALE CONFERINȚEI ȘTIINȚIFICO-PRACTICE 22 MAI 2012. AAP. CHIȘINĂU, 2012, p.21-23
18. Rață S. Colaborare și control în procesul decizional local // Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice 22 mai 2012. AAP. Chișinău, 2012, p.24-26.
19. Orlov.M. Curs de contencios administrativ. Chișinău, 2009
20. [www. ibn.idsi.md](http://www.ibn.idsi.md)
21. [www. scribd.com](http://www.scribd.com)



# ASPECTE TEORETICE PRIVIND TIPOLOGIA INDICATORILOR UNUI STUDIU DE IMPACT SOCIAL AL PROGRAMELOR ȘI PROIECTELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

*Alexandru TOMA, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The top issue in this paper is concerning current research stage of social impact assessment of projects and programs on the public administration. In this context the author tells about the typology of indicators of a study of social impact of programs and projects in public administration. Also the author explained the primordially of the academic research in this area.*

*Key words: public administration, social impact assessment, social impact, typology of indicators, study of social impact, program beneficiaries, the variables of a social impact study, characteristics of the population.*

În contextul actual atât în procesul de administrare publică autohtonă, cât și cea globală se extinde necesitatea stringentă de a efectua evaluarea impactului social al proiectelor și programelor implementate sau ce urmează a fi implementate. Bine înțeles este faptul că evaluarea se face în baza anumitor indicatori ce măsoară impactul social.

Indicatorii ce se utilizează în evaluarea programelor în general și în studiile de impact social în special se percep drept un suport pentru monitorizarea nivelului de trai și a dinamicii sociale. Este din ce în ce mai dificil de făcut diferența între schimbările produse în urma unor programe , sau proiecte și cele cauzate de tendințele contextuale a socio-economicului . În lipsa indicatorilor este imposibil de cuantificat efectul unui program asupra grupului țintă, iar în lipsa unui sistem de indicatori bine conceput este imposibilă calcularea efectelor nete ale unei intervenții asupra grupurilor, comunității și a societății în general.

Indicatorii sunt elemente care măsoară aspecte esențiale pentru desfășurarea unui program. De regulă, având o legătură directă cu obiectivele programului, cu modul de desfășurare a activităților, cu calendarul, resursele, cu grupul țintă și cu celelalte elemente ale unui program. Un indicator este o informație identificabilă și ușor de înțeles. Exemple de indicatori ar fi numărul beneficiarilor mulțumiți de un anumit program, numărul locurilor de muncă create, numărul de locuințe date în folosință. Un

sistem de indicatori se construiește pornind de la identificarea informațiilor necesare pentru stabilirea nivelului de performanță al unui program. E preferabil ca un indicator să fie măsurat în mod sistematic. Colectarea datelor ar fi preferabilă de înfăptuit de către entități independente, neimplicate direct în intervenție.

Datele provin din numeroase surse, cum ar fi: documentele proiectului sau a programului de la baza cererii de finanțare, teoria programului, input-uri, calendarul de desfășurare al programului, statistici oficiale, rapoarte, cercetări, observații, anchete sociologice, interviuri.

În acest articol dorim să atingem subiectul noțiunii de indicator social ce are mai multe sensuri. După opinia cercetătoarei Mary Bunch în lucrarea "Social Indicators", publicată în anul 1995 termenul de indicator social se referă la datele statistice din sfera socio-demografică[1], iar potrivit cercetătorilor Clifford Cobb, Ted Halstead și Jonathan Rowe în lucrarea "If the GDP is up, why is America down?", publicată în 1995, indicatorii sociale sunt cu referire la indicii compuși din mai multe variabile[2] privind diverse aspecte ale intervențiilor sociale, dar și la modelele care explică obținerea anumitor efecte sociale pornind de la anumite resurse.

Drept domeniu de cercetare modernă, indicatorii sociali au apărut în Statele Unite ale Americii în anii 1960. Originea acestor indicatori a fost identificată în cadrul agenției spațiale americane, NASA, care încerca să detecteze, să cuantifice și să anticipeze efectele programelor spațiale asupra societății americane

Autorul Raymond Bauer, directorul proiectului, care a inventat conceptul de indicatori sociali, în lucrarea publicată în 1966, "Social Indicators" În opinia sa, indicatorii sociali sunt serii statistice, și toate celelalte dovezi care fac posibilă evaluarea situației prezente și anticiparea unei situații viitoare privind scopurile și valorile umane" [3]. Printre predecesorii cercetării moderne în domeniul indicatorilor sociali se numără W.F. Ogburn în lucrarea "Recent Social Trends in the United States", publicată în 1933 [4] de asemenea specialiștii ONU care de-a lungul timpului au avut încercări de a defini indicatorii sociali.

În cercetarea " The International Experience: Social Indicators" Heinz-Herbert Noll identifică patru etape principale ale dezvoltării indicatorilor sociali.

Prima etapă începe la mijlocul anilor 1960 și durează până în anii 1970. Trăsătura principală a acestei perioade este conștientizarea necesității indicatorilor sociali, dezvoltarea programelor, realizarea unor cercetări și studii sociale semnificative.

Etapă cu numărul 2 coincide cu anii '70 și constă în popularizarea masivă a indicatorilor sociali la nivel internațional. Drept consecință au fost scrise mai multe publicații, iar indicatorii sociali au fost acceptați, ca domeniu al cercetării în științele sociale și stabilirea unor sisteme de raportare și monitorizare în numeroase țări. De asemenea s-a creat infrastructura metodologică de generare a datelor cum ar fi: barometrele de cercetare a calității vieții, a nivelului de trai, și a opiniei publice.

A treia etapă se inițiază la finalul anilor '70 și continuă până la jumătatea anilor '80. Este o etapă în care interesul pentru indicatorii sociali stagnează sau chiar descrește. Aceasta se observă prin scăderea numărului de publicații în domeniu, prin întreruperea proiectelor începute, la fel se atestă o scădere a interesului în domeniu. [5] Ulterior au fost detaliate explicații ale acestui trend, făcându-se trimitere la criza economică de la începutul anilor 1980 care a redirecționat atenția spre problemele economice, schimbările apărute în contextul politic și în programele de politici sociale, tranziția dinspre liberalism spre ideologia conservatoare.

Etapă cu numărul 4 a început în anii 1980 și continuă până în prezent fiind de fapt o revitalizare a practicii și a cercetării în domeniul indicatorilor sociali. O nouă etapă absolut primordială de cercetări și publicații la nivel global, noi instrumente metodologice, noi paradigme, noi instituții pentru managementul bazelor de date, pentru monitorizarea indicatorilor sociali la nivel local, regional, național și internațional, etalarea activităților guvernamentale în proiecte și programe de diferită anvergură.

Scopul general al indicatorilor sociali constă în oferirea unor informații plauzibile, măsurabile și verificabile despre situația prezentă a grupurilor de mici sau mari dimensiuni, îmbunătățirea bazelor de date existente și realizarea de predicții privind starea și comportamentul viitor al grupurilor. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică a dezvoltat sisteme de indicatori sociali pentru a monitoriza și raporta mai adecvat condițiile și procesele sociale, pentru a dezvolta metodele de cuantificare a acestor fenomene și a crește capacitatea de a colecta și înmagazina datele importante pentru dezvoltare.

În înțelegerea contemporană a noțiunii, indicatorii sociali au două funcții principale: monitorizarea schimbării sociale și cuantificarea nivelului de trai. Indicatorii sociali fiind izvoare de date ce aduc informații noi despre structuri și procese, scopuri și realizări, valori și opinii.

După opinia cercetătoarei Judith Eleanor Innes în lucrarea "Knowledge and Public Policy: The Search for Meaningful Indicators", publicată în 1990 ,indicatorii sociali au reușit să aducă noi informații despre condițiile sociale[6]

Modelarea efectelor sociale cu ajutorul metodelor multivariate pentru stabilirea relațiilor cauzale s-a încercat în numeroase domenii: în cel educațional[7], în sănătate[8], cultură[9] și asistență socială[10]. În toate aceste cazuri, modelele au fost construite prin introducerea variabilelor relevante pentru diversele intervenții ca variabile independente.

Cercetătorul Heinz-Herbert Noll, în lucrarea "The International Experience: Social Indicators" [11] face distincția între indicatori sociali obiectivi care reprezintă fapte sociale independente de opiniile și evaluările personale și indicatori sociali subiectivi care au la bază percepții și evaluări individuale ale condițiilor sociale. În prima categorie, cea a indicatorilor sociali obiectivi se înscrie: rata șomajului, rata sărăciei, orele de muncă pe săptămână, rata mortalității perinatale etc. Iar printre indicatorii sociali subiectivi se numără: nivelul satisfacției față de condițiile de viață, față de locul de muncă, percepția față de justiție, față de alte instituții.

Cercetătorul Knox, în lucrarea "Social Well-Being: A Spatial Perspective", publicată în anul 1975 [12], aduce în prim plan nivelul de analiză și de utilizare a indicatorilor. La nivel național indicatorii sociali ajută în procesul de stabilire a priorităților naționale raportate la numărul mare de obiective, la nivelul resurselor și la natura preferințelor . La nivel regional sau local indicatorii sociali ar fi mai potriviți pentru monitorizarea schimbărilor sociale, pentru evaluarea programelor și politicilor de intervenție socială.

Utilizarea indicatorilor subiectivi sau obiectivi depinde de fenomenul care trebuie cuantificat și de cum este el definit. Bunăstarea subiectivă este cel mai de încredere etalon de apreciere a nivelului de trai. Nivelul de trai este definit ca resursele deținute la nivel individual, cu ajutorul cărora o persoană poate să-și controleze și să-și auto-influențeze condițiile de viață; iar resursele "sunt definite în termeni de bani, proprietăți, cunoștințe, energie fizică și psihică, relații sociale, siguranță " [13].

Una dintre cele mai importante aplicații ale cercetărilor realizate în domeniul indicatorilor sociali este prezentarea rapoartelor cu date agregate la nivel național sau regional din care rezultă informații privind structurile și procesele sociale, condițiile și efectele politicilor sociale. Astfel de informații sunt colectate sistematic, continuu de către instituții specializate în colectarea și prelucrarea statistică a datelor. Aceste date permit evaluarea condițiilor de viață în diverse țări, monitorizarea eventualelor schimbări și realizarea de comparații la nivel internațional și regional.

Conform specialiștilor de evaluare a Comisiei Europene [14] se propune o clasificare complexă a indicatorilor bazată pe anumite criterii importante.

După informațiile vizate, avem indicatorii de context, care se referă la elementele ce pot influența rezultatele programului, dar nu fac parte din acesta. Indicatorii de context pot avea astfel o influență majoră asupra rezultatelor programelor și proiectelor. Evoluția contextului trebuie analizată, monitorizată și anticipată. De asemenea avem indicatorii programului ce oferă informații despre un anumit program sau proiect, afectează rezultatele acestuia și reprezintă elemente intrinseci ale programului.

Un alt sistem de clasificare a indicatorilor ține cont de etapele specifice din desfășurarea programului. Astfel avem, indicatori de resurse, indicatori de output, indicatori de rezultat și indicatori de impact.

Indicatorii de resurse fiind măsurarea resurselor disponibile și gradul de consum al resurselor în orice moment al programului. Acest tip de indicatori se referă la toate tipurile de resurse: umane, organizaționale, materiale, de timp. Rolul acestora este de a furniza informații legate de resursele disponibile. În cadrul monitorizării indicatorii de resurse arată în fiecare moment din viața proiectului gradul de epuizare a resurselor, iar în cadrul procesului de evaluare, indicatorii de resurse arată în ce măsură s-a consumat bugetul, dacă acesta a fost depășit, care au fost resursele necesare pentru anumite activități.

Indicatorii de output exprimă produsele directe ale activităților unui program. Mai bine zis, output-ul se referă la rezultatul obținut prin consumarea resurselor. Indicatorii de rezultat se referă la beneficiile imediate care sunt resimțite ca urmare a proiectului de către beneficiarii direcți sau indirecti. Rezultatele pot fi cuantificate în momentul în care serviciile sunt furnizate de către beneficiari.

Indicatorii de impact reprezintă consecințele ulterioare ale programului pe termen mediu și lung, fiind cea mai importantă sursă de informare în privința

dinamicii privită din retrospectiva inițială. Considerăm impactul măsurat în măsura posibilităților, drept o bază de inițiere a proiectelor și programelor viitoare, reieșind din necesitățile dezvoltării continue a comunității, pentru binele căreia a fost înfăptuită o intervenție socială.

În funcție de principalele criterii de evaluare, indicatorii se împart în, indicatori de eficiență, indicatori de eficacitate, indicatori de performanță, indicatori de relevanță, indicatori de sustenabilitate și indicatori de impact net.

Indicatorii de eficiență se referă la măsura în care rezultatele proiectului au fost atinse cu un minim de resurse necesare. Indicatorii de eficacitate sunt cei prin care se exprimă măsura în care prin rezultatele unui proiect au fost îndeplinite obiectivele.

Indicatorii de relevanță se construiesc pornind de la evaluarea nevoilor pe care proiectul intenționează să le acopere. Indicatorii de sustenabilitate se referă la măsura în care programul sau proiectul supraviețuiește după încheierea finanțării prin care a fost înființat. Indicatorii de impact net cuantifică efectele nete ale proiectului asupra grupului țintă.

Este foarte greu de cuantificat impactul net al unui proiect, pentru că, uneori, este dificil dacă nu imposibil de măsurat în ce măsură rezultatele proiectului sunt afectate de elemente ale contextului socio-economic. În ce măsură o creștere economică generală este responsabilă pentru creșterea bunăstării populației unei comunități în același timp cu efectuarea unui program de ajutorare socială. Alteori este însă posibil, cu ajutorul interviului sau a altor metode de cercetare specifice științelor socio-umane.

Indicatorii de performanță se referă la toți indicatorii menționați mai sus ce sunt construiți pe baza criteriilor de evaluare puse la bază.

O concluzie absolut certă este că măsurarea indicatorilor ce se referă la studiul impactului social al proiectelor și programelor în administrația publică este necesară. Cuantificarea rezultatelor fiind posibilă doar prin examinarea minuțioasă a rezultatelor obținute în urma implementării unui sau altui program de intervenție socială în procesul de administrare publică.

### **BIBLIOGRAFIE:**

- 1 Mary Bunch, 1995, Social Indicators: Annotations from the Literature, Working Paper F-02, Exploring Canadian Values: Foundations for Well-Being, Canadian Policy Research Networks Inc., Ottawa

- 2 Clifford Cobb, Ted Halstead and Jonathan Rowe 1995 If the GDP is up, why is America down?, The Atlantic Monthly, October.
- 3 Bauer, R.A. (Ed.), 1966, Social Indicators, Cambridge, Mass., London: The M.I.T. Press, p. 1
- 4 Ogburn W. F."Recent Social Trends in the United States" care a fost publicat în 1933 de către președintele Comitetului pentru Tendințe Sociale, John Hoovers.
- 5 După D.F. Johnston, , 1988, Toward A Comprehensive 'Quality-Of-Life' Index. Social Indicators Research, 20, 473-496
- 6 Judith Eleanor Innes, 1990, Knowledge and Public Policy: The Search for Meaningful Indicators, Second Expanded Edition, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers)
- 7, J.C.R Rowley and N. Leckie 1977, A further look at the determinants of educational achievement, Canadian Journal of Sociology, Vol. 4, No. 2, pp. 339-353
- 8 Michael C Wolfson, 1994, POHEM a framework for understanding and modelling the health of human populations, World Health Statistical Quarterly, Vol. 47, pp. 157-176
- 9 Ekos Research Associates Inc. 1987, A Final Report of the Rationale of the Cultural Initiatives Program and a Review of its Effectiveness, for the Department of Communications, Ottawa
- 10 Bronfenbrenner, U. 1979, The ecology of human development, Cambridge, MA: Harvard University Press).
- 11 Heinz-Herbert Noll, 1996, The International Experience: Social Indicators, cercetare prezentată în cadrul "Symposium on Measuring Well-Being and Social Indicators", Toronto
- 12 Paul L. Knox, 1975, Social Well-Being: A Spatial Perspective, Oxford, London
- 13 R. Erikson, H. Uusitalo, 1987, *The Scandinavian Approach to Welfare Research*. Swedish Institute for Social Research, Reprint Series No. 181, Stockholm, p.189
- 14 European Commission, 1995, "Common Guidelines for Monitoring and Evaluation", Luxembourg: OPOCE

# PROBLEME ACTUALE PRIVIND ADMINISTRAREA ȘI GESTIONAREA FONDULUI CINEGETIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Eugenia GUGULAN, doctorandă  
Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului  
Afacerilor Interne al Republicii Moldova*

## SUMMARY

*Ownership, management and control of the use and protection of the animal in the Republic of Moldova is an important topic of discussion. This article is meant to reveal the current issues on administration and management problems at the property of the animal, control of administration and use of animal. Distinction is made between the notions of terrestrial fauna, aquatic fauna and animal kingdom. It was concluded that the protection and control of the use of the animal belong to bodies of public administration and citizens of Republic of Moldova. It's worth mentioning that the legislation in the field of the protection of the animal requires improvement. This can be ensured by taking international practice field.*

*Keywords: property of the animal, managing and controlling the use and protection of the animal, protection of animals, hunting, animal welfare measures, wildlife protection, biodiversity.*

Lumea animală, ca un component de bază al biocenozelor naturale, joacă un rol important în menținerea echilibrului ecologic. Un șir de specii de animale servesc drept surse pentru obținerea unor materii prime industriale, medicinale, produselor alimentare și altor valori materiale, necesare pentru satisfacerea populației și ale economiei naționale, alte specii sunt utilizate în scopuri științifice, cultural-educative și estetice.

Vorbind despre regnul animal inițial este necesar de aface anumite precizări conceptuale. În literatura de specialitate pe larg sunt utilizate noțiunile de „faună”, „faună terestră”, „faună acvatică”, „regnul animal”.

Cuvântul „faună” exprimă totalitatea speciilor de animale de pe tot Globul, dintr-o anumită regiune sau dintr-o anumită epocă geologică constituită în urma unui proces istoric de evoluție. Animalele sunt ființe „însuflețite”. Dacă nu există o altă specificație, prin **animal** „se înțelege orice animal viu neuman, inclusiv formele larvare autonome și/sau capabile de reproducere, dar excluzând formele fetale sau embrionare” [7, art.2 lit. a)].



Termenul de „*faună terestră*” întrunește diferite grupe de animale terestre, cum sunt mamiferele, păsările domestice și sălbatice, albinele, viermii de mătase etc [9, p.397].

La rândul său legislația Republicii Moldova utilizează doar noțiunea de „*regn animal*” ceea ce constituie cea mai mare categorie sistematică în biologie, totalitatea unor specii de animale care viețuiesc în mod natural pe uscat, în apă, în atmosferă sau în sol, inclusiv monocelulare, nevertebrate și cordate [2, art.2]. Astfel, noțiunile de „faună terestră” și „faună acvatică” de fapt au o accepțiune mai îngustă fiind incluse în noțiunea de „regn animal”.

Totodată, în ceea ce privește domeniul controlului gestionării și folosirii animalelor domestice, animalelor sălbatice întreținute în captivitate sau semicaptivitate regăsim un „gol” deoarece legislația în vigoare nu expune expres soarta acestor categorii de animale. Analizând cele menționate putem conchide că noțiunea de regn animal nu include categoria animalelor domestice și animalelor sălbatice întreținute în captivitate sau semicaptivitate acest compartiment fiind reglementat de legislația civilă a Republicii Moldova.

Este necesar de a clarifica domeniul dreptului de proprietate asupra obiectelor regnului animal. Astfel, *Legea cu privire la regnul animal* expres stabilește că regnul animal constituie *proprietatea publică* și poate fi obiect doar a dreptului de folosință. Sunt interzise acțiunile (inacțiunile) care, într-un mod sau altul, încalcă dreptul proprietății publice asupra regnului animal. Totodată, articolul 7 al *Legii cu privire la Cartea Roșie a Republicii Moldova* prevede că: „Obiectele Cărții Roșii constituie *proprietate publică sau privată*. Obiectele Cărții Roșii amplasate pe terenurile private constituie proprietate publică. Legalitatea aflării obiectelor Cărții Roșii în proprietate privată se confirmă prin documentele corespunzătoare”.

Deținătorii de obiecte ale Cărții Roșii proprietate privată au dreptul de a le întreține în continuare sau, în imposibilitatea de asigurare a unor condiții necesare de protecție și conservare, de a le transmite, pentru întreținere instituțiilor științifice sau organizațiilor specializate și au obligația de a respecta cerințele de protecție și conservare a acestor obiecte stabilite în tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, de a înregistra aceste obiecte la autoritatea centrală abilitată cu gestiunea resurselor naturale și cu protecția mediului.

Astfel, legislația română nu stabilește în proprietatea cui se află animalele sălbatice [4]. Se menționează doar că prin deținător de animale „se

*înțelege proprietarul, persoana care deține cu orice titlu valabil, precum și orice persoană fizică sau juridică în îngrijirea căreia se află animalul*". Putem deduce, că legislatorul român are în vedere doar animalele domestice, iar Legea fondului cinegetic și protecției vânatului privește doar „vânatul”, adică animalele sălbatice de interes cinegetic. De aceea este recomandabil ca să fie determinat expres statutul legal al tuturor categoriilor de animale (atât sălbatice cât și domestice).

Analizând cele expuse putem concluziona că asupra obiectelor regnului animal se instituie proprietatea exclusivă a statului, însă nu este exclusă și existența dreptului de proprietate privată atunci când este cazul animalelor sălbatice ținute în captivitate sau semicaptivitate, cât și asupra obiectelor regnului animal obținute în urma vânatului sau pescuitului.

La rândul său, **Regulamentul gospodăriei cinegetice** [2, Anexa nr.1] utilizează pe larg noțiunea de „fond cinegetic” care este constituit din animalele de interes vânătoresc și multitudinea de terenuri de vânătoare. Dat fiind faptul, că regnul animal formează cea mai mare categorie sistematică în biologie, totalitatea unor specii de animale care viețuiesc în mod natural pe uscat, în apă, în atmosferă sau în sol, inclusiv monocelulare, nevertebrate și cordate, făcând referință la conținutul sintagmei „fond cinegetic” deducem că acesta este formată doar din animale de interes vânătoresc și biotopurile pe care supraviețuiesc. Ca consecință, vânătoarea poate fi atribuită cu siguranță la o modalitate particulară de folosire a regnului animal.

**Legislația română** definește „fondul cinegetic” ca fiind un ansamblu de animale sălbatice de interes vânătoresc, împreună cu biotipurile acestora (condițiile de mediu în care trăiesc și se dezvoltă), acesta fiind constituit din unități de gospodărie cinegetică, denumite fonduri de vânătoare, constituite pe toate categoriile de terenuri, indiferent de proprietar, și astfel delimitate încât să asigure o cât mai mare stabilitate vânatului în cuprinsul acestora [5, art. 1 lit. i)]. Nu sunt incluse în fondurile de vânătoare suprafețele din perimetrul construit sau împrejmuit din intravilan, suprafețele rezervațiilor științifice, ale parcurilor naționale, suprafețele siturilor patrimoniului natural universal și suprafețele strict protejate din cadrul zonelor umede de importanță internațională [10, p.297].

Vis-à-vis de legislația română în legislația Republicii Moldova se atestă lipsa unui cadru normativ complex ce ar viza vânătoarea, gestionarea cât și protecția fondurilor cinegetice. *Proiectul Legii fondului cinegetic și protecției*

*vânatului* reglementează mai amplu acest domeniu, clarificând anumite neconcordanțe existente în legislație. Astfel, conform prevederilor proiectului „*fond cinegetic*” constituie totalitatea animalelor sălbatice de interes vânătoresc și locurile de trai ale acestora, iar „*fond de vânătoare*” este o unitate teritorială de gospodărire a vânatului, situată pe diferite categorii de teren, cu limite clar conturate ce asigură stabilitatea vânatului [14].

Fondul cinegetic de stat este un complex unic și indivizibil, care nu se supune privatizării sau transferării în altă formă de proprietate decât cea publică.

Fondul cinegetic îl formează totalitatea animalelor sălbatice de interes vânătoresc, habitatul lor, instalațiile cinegetice și de transport construite și întreținute pentru gospodărirea acestui fond, fauna de interes cinegetic, împreună cu totalitatea fondurilor de vânătoare.

Gestionarea gospodăriei cinegetice (controlul, protecția, reproducerea și folosirea rațională a resurselor cinegetice) în fondurile cinegetice ale teritoriului preponderant neîmpădurit se efectuează de către ***Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova*** în baza contractelor încheiate cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi de comun accord cu autoritatea central abilitată cu gestiunea resurselor naturale și cu protecția mediului.

Acordarea dreptului de gestionare a gospodăriei cinegetice pe terenurile silvice de vânătoare atribuite se efectuează în baza contractului de arendă a terenurilor silvice de vânătoare încheiat între autoritatea silvică centrală și beneficiar, pe un termen de la 10 la 20 de ani de comun accord cu autoritatea central abilitată cu gestiunea și controlul resurselor naturale și cu protecția mediului [2, Anexa 1, p.11].

Atribuirea terenurilor de vânătoare preponderant neîmpădurite către fondurile cinegetice se efectuează în baza contractelor încheiate între autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și beneficiarii, pe un termen de nu mai puțin de 10 ani de comun acord cu autoritatea centrală abilitată cu gestiunea și controlul resurselor naturale și cu protecția mediului.

Protecția și paza fondului cinegetic este în competența organelor de stat corespunzătoare cât și a beneficiarilor deținători de terenuri de vânătoare.

Totodată, legislatorul autohton enumeră drepturile organizațiilor și persoanelor cu funcții de răspundere ale organelor de stat împuternicite să exercite controlul în domeniul folosirii fondului cinegetic și anume:

- să efectueze controlul asupra respectării regulilor, normelor, termenilor stabilite prin lege, precum și cerințe de protecție și folosire a animalelor,
- să exercite controlul asupra ținerii evidenței de stat al animalelor,
- să exercite controlul asupra corectitudinii și oportunității elaborării și desfășurării măsurilor pentru păstrarea habitatului, condițiilor de reproducere și căilor de migrație a animalelor,
- să controleze carnetul de vânător, autorizația de deținere, portarma și de folosire a armei de vânătoare, permisul (foaia, fișa pentru recoltare), autorizația pașaportului câinelui de vânătoare al vânătorilor, altor persoane, care se află pe terenurile de vânătoare și pe drumurile publice cu armele în foc, cu câinii de vânătoare, cu unelte de prins și cu producție de vânat,
- să controleze gențile vânătorești, armele, munițiile, producția de vânat și mijloacele de transport ale cetățenilor care au încălcat cerințele impuse de lege, documentele ce stabilesc identitatea lor, iar în lipsa acestor documente sau a refuzului de a le prezenta-să fie aduși la cel mai apropiat sector de poliție sau la organul administrației publice locale pentru stabilirea identității,
- să întocmească în 3 exemplare procese-verbale asupra persoanelor care au comis încălcarea cerințelor stabilite, 2 dintre care în termen de 3 zile se transmit la autoritatea central abilitată cu gestiunea resurselor naturale și cu protecția mediului pentru luarea măsurilor respective. În cazul când contravenientul refuză să semneze procesul-verbal, în el se face o notă corespunzătoare confirmată de semnătura martorilor,
- să confiște producția de vânat ilicit, articolele producției meșteșugărești confecționate din aceasta și să le transmit conform actelor, organizațiilor de achiziționare și de comerț spre vânzare,
- să sechestreze de la cetățenii care au comis încălcarea termenilor și regulilor de vânătoare armele, unelte de vânătoare, mijloacele de transport dacă ele au fost folosite ca unelte de vânătoare ilicite, precum și carnetele de vânător, și să-i rețină în modul stabilit până la soluționarea problemei privind răspunderea contraveniențelor [2, Anexa 1, p.83].

***Autoritatea centrală abilitată cu gestiunea resurselor naturale și cu protecția mediului înconjurător*** exercită controlul asupra:

- protecției și folosirii regnului animal, îndeplinirii de către toate ministerele, persoanele fizice și juridice a obligațiilor de protecție a regnului animal, respectării modului stabilit de folosire a resurselor cinegetice,

- administrării gospodăriei cinegetice și respectării de către beneficiarii terenurilor de vânătoare a cerințelor instituite de legislator,
- stării și tendințelor de dezvoltare a fondului cinegetic,
- respectării legilor și altor acte normative privind folosirea și protecția fondului cinegetic,
- elaborării și executării programelor și măsurilor pentru protecția și reproducerea fondului cinegetic,
- respectării limitelor stabilite de folosire a fondului cinegetic,
- sistării lucrărilor la efectuarea cărora se încalcă regulile, normele și alte cerințe de protecție și folosire a regnului animal, de protecție a habitatului, condițiilor de reproducere și căilor de migrație a animalelor până la eliminarea încălcărilor.

Autoritatea centrală abilitată cu gestiunea resurselor naturale și cu protecția mediului înconjurător interzice în mod necondiționat vânătoarea la toate sau la unele specii de vânat atât în zone și pe terenuri aparte, cât și întreg teritoriul republicii în cazurile în care fondul cinegetic a suferit în urma calamităților naturale, epizootiilor sau în alte cazuri.

***Inspectoratul Ecologic de Stat are dreptul:***

- să sisteze folosirea neautorizată a fondului cinegetic, precum și folosirea cu încălcarea regulilor, normelor, termenelor stabilite și altor cerințe de protecție și folosire a fondului cinegetic,
- să elaboreze indicații executorii privind eliminarea încălcării regulilor, normelor, termenelor și altor cerințe de protecție și folosire a fondului cinegetic,
- să modifice termenele și metodele de vânătoare sau să interzică vânătoarea în scopul restabilirii densității optime a diverselor specii de animale de vânat, dereglate în urma calamităților naturale, precum și epizootiilor în mediul animalelor sălbatice sau domestice,
- să elibereze beneficiarilor de terenuri de vânătoare respective, indiferent de termenul și locul vânătoriei, autorizații pentru împușcatul animalelor, dacă acestea aduc daune gospodăriilor agricole, silvice, altor domenii ale economiei naționale, precum și în scopul securității, luptei cu rabia sau din alte cauze obiective,
- să amendeze persoanele cu funcții de răspundere sau unele persoane care au încălcat cerințele impuse de lege, precum și să facă propuneri în

organele corespunzătoare pentru a intenta procese penale contra persoanelor culpabile de acțiuni, pasibile de răspundere penală,

- să intenteze acțiuni civile în instanțele de judecată și Arbitraj pentru repararea pagubelor cauzate fondului cinegetic,
- să efectueze controale, iar în caz de necesitate, să extragă producția de vânat în natură la punctele de recepție, baze, la alte depozite, precum și la întreprinderile, organizațiile ce confecționează articolele din producția de vânat, să controleze actele ce se referă la gospodăria cinegetică la colectarea, prelucrarea și realizarea producției de vânat,
- să confişte fără plată uneltele de vânătoare ilicite de la persoanele vinovate de încălcarea normelor legale și a regulilor securității de vânătoare.

Protecția și paza fondului cinegetic constituie o obligațiune a organelor de stat corespunzătoare, a beneficiarilor deținători de terenuri de vânătoare, precum și o datorie a fiecărui cetățean.

Gestionarea rațională a fondurilor cinegetice este una necesară, administrarea fiind exercitată în virtutea atribuțiilor și obligațiunilor reiterate mai sus. Totodată, în mod clar și evident se constată impotența organelor de resort de a soluționa eficient problemele ce țin de migrația necontrolată a animalelor de interes vânătoresc, mai cu seamă neputând fi gestionate și anumite procese de răspândire a anumitor boli (exemplificativă este problematica peștei porcine africane, aceasta fiind răspândită de la mistreți către alte animale domestice, creând astfel o situație alarmantă, de urgență atât la nivel național, cât și internațional). Astfel, la data de 19.09.2018 a fost convocată o ședință de urgență [15] a Guvernului Republicii Moldova prin care s-a atenționat necesitatea elaborării un ansamblu de măsuri, unui plan de acțiuni elaborate în comun acord de către ANSA, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, reprezentanții Societății Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova, ș.a. De asemenea, s-a decis de a extinde perioada de vânat pentru mistreți, vulpi și șacali pe tot parcursul anului, iar autorizația în acest scop va fi gratuită. Totodată, vor fi create și grupuri speciale pentru vânatul mistreților.

Analizând cele expuse mai sus putem concluziona că de fapt cât și de drept administrarea și gestionarea fondului cinegetic îi revine primordial statului prin organele sale reprezentative. Este necesar de remarcat că atribuțiile în domeniul controlului revine și organizațiilor nonguvernamentale de profil cât nu și în ultimul rând cetățenilor Republicii Moldova. Totodată

este binevenită preluarea practicii existente în statele vecine, cum ar fi și România unde persistă un cadru legal unificat la acest capitol.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1 din 12.08.1994.
2. Legea Republicii Moldova nr.439 cu privire la regnul animal din 27.04.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova 62-63.
3. Legii cu privire la Cartea Roșie a Republicii Moldova Monitorul Oficial nr 021 din: 03.02.2006.
4. Legea 205/2004 privind protecția animalelor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 320 din 30 aprilie 2014.
5. Legea vânătorii și protecției fondului cinegetic nr.407/2006, Monitorul Oficial al României nr.944 din 22.11.2006.
6. Hotărârea Guvernului nr.847 din 18.12.2009 privind Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului.
7. Ordonanța Guvernului nr.37/2002 pentru protecția animalelor folosite în scopuri științifice sau alte scopuri experimentale, Monitorul Oficial al României nr. 95 din 2 februarie 2002.
8. Costel Ene, Cornel Vlad, „Legislație cinegetică. Doctrină și jurisprudență”, Editura C.H. Beck, București, 2007.
9. Lupan Ernest, „Tratat de dreptul protecției mediului”, Editura C.H.Beck, București, 2009.
10. Marinescu Daniela, „Tratat de dreptul mediului”, Ediția a III-a, Universul Juridic, București, 2008.
11. Oneț Cristina, „Dreptul mediului”, Universul juridic, București, 2017.
12. Trofimov Igor, „Dreptul mediului”, Tipografia ”Elena-V.I.”, Chișinău, 2002.
13. Trofimov Igor, Ardelean Grigore, Crețu Andrian, „Dreptul mediului”, Tipografia ”Bons-Offices”, Chișinău, 2015.
14. <http://moldsilva.gov.md/libview.php?l=ro&idc=247&id=381&t=/Transparenta-decizionala/Proiecte-de-deciziiConsultari-publice/Consultare-publica-pentru-Proiectul-Legii-Fondului-Cinegetic-si-Protectia-Vinatului>
15. <https://sputnik.md/society/20180919/21965792/porcii-bolnavi-pesta-porcina-africana-sacrificati-proprietari-despagubiti.html>

# PROVOCĂRILE ÎN FINANȚAREA INVESTIȚIILOR VERZI CU EMISII REDUSE DE CARBON ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Mihai ROȘCOVAN, doctor în economie,  
Institutul de Consultanță în Afaceri  
Olga DRIGA, doctorandă,  
Academia de Administrație Publică*

## SUMMARY

*The government of Moldova has embraced the transition to green economy and is making efforts to translate the concept into its national policies. Moldova has developed a number of policy and strategic documents which provide the necessary legal and regulatory framework for the economy to move in this direction. However, such a transformation requires a holistic approach to policy-making and legislating as well as a new mindset. In order to take adequate decisions, both producers and consumers need to become fully aware of the costs and benefits of future significant changes that our societies will be undergoing.*

*Keywords: energy efficiency, natural resources, green technologies, climate change, modernization of services, accessibility of financing, renewable energy, development policies, sustainable development.*

Guvernul Republicii Moldova a acceptat trecerea la economia verde și depune eforturi pentru a implementa acest concept în politicile sale naționale. Moldova a elaborat o serie de politici și documente strategice care oferă cadrul legal și de reglementare necesar pentru ca economia să se miște în această direcție. Cu toate acestea, o astfel de transformare necesită o abordare complexă a procesului de elaborare a politicilor și a legilor, precum și a unei noi mentalități. Pentru a lua decizii adecvate, atât producătorii, cât și consumatorii trebuie să fie pe deplin conștienți de costurile și beneficiile viitoarelor schimbări la care va fi supusă societatea noastră.

În pofida ambițiilor sale, în prezent, Moldova are una dintre cele mai mari economii consumatoare de energie și carbon din lume. În plus, Moldova dispune de puține resurse energetice și este total dependentă de energia importată. De fapt, Moldova importă în jur de 96% din necesarul său energetic. În anul 2014, costul importurilor de energie a fost de aproximativ 1,1 miliarde USD, echivalentul a 13,8% din PIB sau 20,7% din totalul importurilor.

Odată cu creșterea economică, cererea internă de energie va crește. Se așteaptă ca până în 2020, volumul gazelor cu efect de seră (GES) să se dubleze față de nivelul din 2010. În același timp, infrastructura energetică învechită a



țării impune o modernizare substanțială. Cea mai mare parte a centralelor generatoare de energie electrică au peste 30-40 de ani. Rețeaua de transport este, de asemenea, degradată și necesită o reabilitare semnificativă, în timp ce tehnologiile sunt depășite și trebuie înlocuite. Guvernul este preocupat de faptul că intensitatea energetică ridicată a țării este un impediment major în îmbunătățirea competitivității economice.

În același timp, economia și resursele naturale ale Moldovei sunt considerabil vulnerabile la efectele schimbărilor climatice. Preocuparea privind schimbările climatice este în special legată de impactul asupra agriculturii și a disponibilității apei, care afectează în mod direct o mare parte a populației din țară. Toate aceste provocări constituie argumente convingătoare pentru trecerea economiei pe o cale mai ecologică și mai durabilă a dezvoltării.

Pentru a promova reformele necesare în vederea realizării unei dezvoltări cu emisii scăzute de carbon, guvernul Republicii Moldova a stabilit obiective specifice pentru diferite sectoare și a pregătit diferite scenarii pentru atingerea acestor obiective. Cele mai recente și probabil cele mai cuprinzătoare estimări provin din recenta Contribuție Națională Determinată (CND) pe care Moldova a pregătit-o pentru conferința COP21 la Paris în 2015.

Documentul CND al Republicii Moldova identifică atât obiective condiționate (pe suportul financiar internațional), cât și obiectivele necondiționate privind atenuarea și adaptarea. Ținta "necondiționată" a țării este de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră cu 64% -67% până în 2030, raportat la nivelul din 1990, în timp ce obiectivul "condiționat" este reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu 78% până în 2030, (inclusiv prin resurse financiare cu cost redus, transfer tehnologic și cooperare tehnică).

Pentru a-și îndeplini obiectivele ambițioase de atenuare și adaptare, Moldova va trebui să facă investiții semnificative în sectoarele energetic, transport, clădiri, industrie, agricultură, utilizarea terenurilor, schimbări de utilizare a terenurilor, silvicultură și deșeuri. Implementarea obiectivelor "condiționate", identificate în CND, ar costa aproximativ 4,9-5,1 miliarde USD (aproximativ 327-340 de milioane USD pe an) până în 2030. Deși costurile scenariilor variază, realizarea unei creșteri economice cu emisii scăzute de dioxid de carbon va necesita o creștere semnificativă a resurselor interne, dar și suport internațional.

În ciuda acestor nevoi semnificative, nivelul investițiilor interne verzi, atât publice, cât și private, rămâne scăzut. Un studiu recent al OCDE estimează că,

în total, în perioada 2010-2015, guvernul Republicii Moldova, susținut de donatori și IFI, a cheltuit aproximativ 107 milioane USD pentru eficiența energetică și energia regenerabilă. Aceasta nu este o valoare nesemnificativă pentru Moldova. Cu toate acestea, în comparație cu nevoile de investiții pentru atingerea obiectivelor și țințelor ecologice, finanțarea trebuie să fie majorată semnificativ.

Luând în considerare provocările actuale din sectorul public, asigurarea accesului la finanțare privată pe termen lung pentru investițiile verzi devine o sarcină importantă pentru guvern.

### **1. Cererea de finanțare pentru mediu**

Putem estima cererea pentru finanțare verde, dar cum o putem obține? Există o serie de acțiuni pe care le poate întreprinde un guvern, însă le voi grupa în 2 categorii principale, și anume: 1) crearea stimulentei adecvate pentru actorii economici pentru a efectua investiții verzi; și 2) asigurarea unui cadru adecvat pentru investiții.

#### **a) Crearea stimulentei adecvate**

Politicile ar trebui să se bazeze pe principiul "poluatorul plătește" și ar trebui să furnizeze o structură clar definită a stimulentei și a sancțiunilor: poluatorii trebuie să plătească pentru acțiunile necesare pentru a îndeplini cerințele. Acest principiu împarte responsabilitatea pentru îndeplinirea obiectivelor și țințelor stabilite în politici și trebuie combinat cu o structură clar definită a stimulentei și a sancțiunilor pentru neexecutare.

De exemplu, Ministerul Mediului stabilește reglementări privind apa, aerul, deșeurile. Aceste politici se concentrează pe reducerea directă a poluării, cerând poluatorilor să limiteze deversările în timp și spațiu la un nivel stabilit. Cu toate acestea, aceste limite nu sunt întotdeauna aplicate, iar guvernul a stabilit o mulțime de taxe care completează restricțiile de poluare. Cu toate acestea, respectivele taxe sunt destul de scăzute pentru a stimula poluatorii să investească.

**Poluarea și resursele naturale trebuie să fie evaluate în mod corespunzător** pentru a aduce îmbunătățiri de mediu și pentru a stimula inovația. Niciuna dintre țările CSI, în afară de Kazahstan, prin sistemul lor de comercializare a emisiilor (SCE), nu a luat în considerare introducerea unui preț pe carbon, care este esențial pentru a stimula investițiile cu emisii reduse de carbon.

**Multitudinea de tipuri de politici și abordări afectează performanțele scăzute de carbon ale agenților economici.** Politicile noastre, elaborate de obicei cu 10-15 ani în urmă, pentru a susține economiile construite pe combustibili fosili, trebuie adaptate pentru a reflecta noile realități economice. Componentele de mediu ale politicilor sectoriale, în special în ceea ce privește industria, energia și agricultura, precum și politicile macroeconomice și comerciale care influențează prețurile și stimulentele pentru utilizarea resurselor, trebuie reconsiderate și aliniate la noile cerințe ale politicilor și ale societății.

În timp ce principala direcție a acestor politici este de a încuraja întreprinderile și gospodăriile să ia măsuri adecvate, **întreprinderile vor răspunde mai favorabil dacă vor avea flexibilitatea de a face acest lucru la cel mai mic cost posibil.** Politicile care oferă o gamă de opțiuni tehnologice sau de proces pentru a răspunde cerințelor contribuie la reducerea barierelor și a costurilor în accesarea noilor tehnologii ecologice (de exemplu, taxe minime de import) și la asigurarea unei concurențe adecvate în furnizarea de tehnologii.

**Eliminarea stimulentelelor dăunătoare** care încurajează utilizarea excesivă a energiei sau a resurselor de apă poate, de asemenea, să contribuie la promovarea obiectivelor verzi și la echilibrarea condițiilor de acces la resursele de energie curată. OCDE a realizat recent un studiu intitulat "Subvențiile energetice în țările Parteneriatului estic al UE", implementat cu sprijinul UE, care arată că, în ciuda progreselor semnificative în eliminarea treptată a subvențiilor energetice ineficiente, acestea continuă să persiste și să denatureze deciziile economice atât pentru producători cât și consumatori. În timp ce tarifele la gaz și la electricitate au crescut recent semnificativ, ele rămân sub nivelul de recuperare a costurilor. În plus, consumul de gaze, energie electrică și căldură se bucură de o rată redusă a TVA, ceea ce duce la o pierdere considerabilă pentru bugetul public. Cu toate acestea, reducerea subvențiilor pentru energia convențională obținută din combustibili fosili și trecerea la prețuri de piață ar trebui să se facă doar într-un mod acceptabil din punct de vedere social, protejând populația vulnerabilă din țară.

În același timp, **tarifele verzi** pentru energia regenerabilă care au fost efectiv introduse într-o serie de țări din regiune oferă stimulentele potrivite investitorilor interesați de finanțarea surselor de energie curate. În timp ce în Republica Moldova energia regenerabilă reprezintă încă o mică parte din mixul energetic (aproximativ 11%, în special biomasa), energia solară și eoliană este

deosebit de potrivită condițiilor climatice ale Moldovei, iar guvernul intenționează să-și exploateze în continuare potențialul.

b) cadru adecvat pentru investiții

Întrucât multe dintre acțiunile care vizează atingerea unei economii cu emisii scăzute de carbon implică investiții mari, accesul întreprinderilor la capital este un factor determinant în performanța lor ecologică. **Un cadru juridic și de politici adecvat care să permită buna funcționare a piețelor de capital și care ar asigura un sector bancar stabil, reprezintă condiții esențiale pentru investiții.**

**Băncile comerciale, care domină sectorul financiar, sunt principala sursă de finanțare pe termen lung** în Moldova, oferind împrumuturi la o rată a dobânzii de aproximativ 13% pentru o perioadă de la 2 până la 5 ani. În 2015, Moldova a suferit o gravă criză bancară, care a condus la mari ieșiri de capital. Nivelul oficial al creditelor neperformante ca pondere în totalul împrumuturilor brute este printre cele mai mari din regiunea Parteneriatului Estic (aproximativ 15% în 2013). Unele dintre principalele deficiențe structurale ale sectorului bancar includ guvernarea slabă a băncilor și lipsa de transparență. În plus, există o lipsă de fonduri de capital propriu sau de fonduri de investiții care să funcționeze adecvat și care ar contribui la reducerea datoriilor bancare și ar putea permite finanțarea start-up-urilor mai riscante în proiecte de investiții ecologice.

În aceste condiții, **finanțarea pe termen lung a proiectelor de investiții ecologice în Moldova provine din liniile de creditare furnizate de IFI pentru protecția mediului și plătite prin intermediul mai multor bănci locale.** În timp ce împrumuturile din aceste linii de credit nu sunt neapărat mai ieftine, băncile și debitorii pot beneficia de asistență tehnică acordată din fonduri străine și perioade de rambursare mai lungi, ceea ce face ca produsele financiare oferite prin liniile de credit să devină mai atractive. BERD este principalul finanțator, care acordă credite băncilor comerciale din Moldova pentru a susține investițiile în eficiența energetică din sectorul rezidențial. Un alt studiu la care OCDE lucrează în prezent, se axează pe identificarea oportunităților de a majora acordarea împrumuturilor pentru mediu în regiune. Studiind experiența acumulată în crearea și implementarea liniilor de credit pentru mediu finanțate de către IFI, studiul își propune să analizeze de ce au nevoie guvernele și ce ar putea ele realiza în mod realist pentru a stimula mai

multe împrumuturi ecologice. Moldova este inclusă în acest studiu, care va fi lansat la începutul anului viitor și de la care așteptăm cu nerăbdare rezultate.

În general, **băncile locale nu dispun de competențe tehnice necesare pentru a structura în mod adecvat produsele inovatoare de creditare pentru mediu.** Aceste produse necesită investiții semnificative în ceea ce privește timpul personalului, sistemele informatice, procedurile de creditare și de evaluare a riscurilor, controalele de eligibilitate, procedurile de raportare și marketingul produselor. În consecință, băncile locale se confruntă cu costuri ridicate de tranzacționare și chiar cu profitabilitate negativă în faza incipientă de testare a acestor produse. Aceste preocupări fac băncile locale să evite riscul, fiind descurajate să exploreze această nișă.

**Investitorii, de asemenea, au nevoie de acces la tehnologii accesibile și adecvate.** Politicile legate de deschiderea afacerilor, proceduri eficiente de certificare a noilor tehnologii verzi, mecanisme stabile de stimulare care pot contribui la reducerea riscurilor pentru investitori (de exemplu, asigurarea de risc politic și / sau reglementare), taxe vamale minime sau taxe de import pot contribui la asigurarea acestui acces. Deși Moldova a introdus o serie de stimulente pentru atragerea investitorilor privați (inclusiv crearea zonelor economice libere și a parcurilor tehnologice), introducerea noilor tehnologii verzi este foarte scăzută.

**Moldova nu dispune încă de mecanisme pentru a promova în mod corespunzător inovația și transferul tehnologic.** Moldova practic nu oferă niciun sprijin pentru C&D (cercetare și dezvoltare), inclusiv pentru tehnologiile verzi. În ciuda potențialului forței sale de muncă, Moldova nu a înregistrat până acum nici un brevet ecologic/verde. Acesta este, evident, un domeniu în care guvernul trebuie să depună mai mult efort, dar inclusiv cu ajutorul financiar și intelectual al țărilor dezvoltate pentru introducerea și diseminarea tehnologiilor deja existente în țările Parteneriatului Estic.

Având în vedere necesitățile financiare semnificative necesare pentru a transforma economiile noastre, este evident că sectorul privat are un rol important de jucat în următorii ani. Cu toate acestea, în tranziția către o economie cu emisii reduse de carbon și pentru a asigura condiții echitabile pentru energia verde, **disponibilitatea fondurilor publice va fi crucială pentru deblocarea investițiilor în proiecte verzi.**

## **Concluzii:**

Republica Moldova depune eforturi considerabile pentru mobilizarea resurselor interne prin Agenția pentru Eficiență Energetică, Fondul pentru Eficiență Energetică, Fondul de Investiții Sociale și Fondul Național de Mediu. Datele arată, de asemenea, că Republica Moldova se numără printre primele 10 țări din Europa care beneficiază de asistență externă. Acest lucru este încurajator și sperăm că suportul financiar va crește, inclusiv prin noi surse de finanțare. Cu toate acestea, pentru a juca un rol strategic în finanțare, fondurile publice, fie ele interne sau internaționale, trebuie să dispună de politici adecvate de plată care să ajute la atragerea de fonduri private, dar și să minimizeze potențialul de excludere a surselor private de capital acolo unde acestea sunt disponibile. În acest sens, OCDE lansează, de asemenea, un proiect care urmărește să ajute guvernul Republicii Moldova în elaborarea unui program de investiții publice verzi, în conformitate cu bunele practici internaționale. Această activitate va încerca, de asemenea, să consolideze capacitatea guvernului de a planifica investițiile publice pe termen lung, ceea ce reprezintă o abilitate esențială necesară sectorului public atunci când se lucrează pentru trecerea la o economie cu emisii reduse de carbon.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. ANRE, 2015, Modelul tarifar și stimulentele de reglementare în Republica Moldova, s.l.: Agenția Națională de Reglementare în Energetică: 1-9.
2. IEA, OECD, 2014, Energy Balances of Non-OECD Countries, Paris: IEA, OECD: 3-15.
3. IEA, 2013, CO2 emissions from fuel combustion, Paris: IEA: 3-25.
4. IEA, 2015, Eastern Europe, Caucasus and Central Asia - Energy Policies Beyond IEA Countries, s.l.: OECD/IEA: 237-265
5. LAW NO., 2007, The Law on Renewable Energy, s.l.: Parliament of Moldova.
6. OECD, 2013, Analysing Subsidies in the countries of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, Paris: OECD: 13-62.
7. UNDP, 2009, Republic of Moldova: National Energy Policy Information for Regional Analysis. s.l.:UNDP: 3-52.
8. WORLD BANK, 2015, District Heating and Electricity Tariff and Affordability Analysis Report No: ACS13855, Chisinau: World Bank: 17-61.

# ROLUL ASISTENȚEI EXTERNE ÎN CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

**Tudor TUTUNARU,**  
*Master în Științe politice,  
Consilier orășenesc or. Sângerei*

## SUMMARY

*This article describes the problems faced by the local public administration in the Sangerei district. It briefly analyzes the impact of the projects with external financing in this district. The author also proposes some concrete recommendations for improving the situation in the field of absorption of external funds.*

*Keywords: local public administration, technical assistance, financial assistance, strategy, projects, responsibility, professionalism.*

Republica Moldova este un stat ce și-a dobândit independența din 1991 însă posibilitățile financiare sunt mici pentru a-și finanța propria dezvoltare economică din acumulările interne. Odată cu declararea independenței, Republica Moldova a primit posibilitatea de a-și diversifica cooperarea cu partenerii externi. Uniunea Europeană acordă asistență financiară și tehnică statelor nemembre. Această asistență este canalizată fie la nivel regional, fie la nivel sectorial (se acordă ajutor umanitar, asistență pentru învățământ etc.). Pentru Republica Moldova asistența financiară externă are o importanță vitală în dezvoltarea tuturor sectoarelor din economie și modernizarea lor.

Obiectivul principal al acestui ajutor îl reprezintă reducerea și, pe termen lung, eradicarea sărăciei, prin sprijin acordat dezvoltării economice și sociale, integrare treptată în circuitul economic și comercial mondial, dezvoltarea și consolidarea democrației, statului de drept. AOD este un ajutor financiar și tehnic din partea partenerilor de dezvoltare pentru Guvernul RM, ca să implementeze reforme în lupta cu corupția și sărăcia, dar și un instrument politic pe care unele state îl folosesc pentru a face unele schimbări din perspectiva propriilor interese. În același timp, este limitată în ceea ce privește acoperirea tuturor necesităților de dezvoltare și reducere a sărăciei.

Republica Moldova care se află în perioada de tranziție către o economie de piață și o societate democratică deschisă, iar comunitățile locale se confruntă cu mai multe probleme de ordin economic și social, are necesitatea să găsească soluții noi pentru soluționarea problemelor pe care le au. În opinia noastră capitalul uman de calitate (experți, specialiști calificați

în domeniul administrației publice) este concentrat în vârful piramidei administrative: guvern, ministere, agenții. În acest context administrația publică locală de nivelul I și nivelul II trebuie să realizeze politicile elaborate, să le facă funcționabile și să le pună să lucreze în folosul cetățenilor. Sunt niște sarcini mult mai grele în contextul insuficienței de personal bine pregătit.

Care este capacitatea, pregătirea și abilitățile capitalului uman la nivel local? Câțiva angajați ai primăriei cu o specializare foarte îngustă, face ca acest proces să fie extrem de dificil. Cu regret nu întotdeauna angajarea în autoritățile locale se face pe criteriul profesionalismului, fapt ce se răsfrânge asupra caslității activității autorităților locale. Din aceste considerente nu doar autoritățile administrației publice locale, dar întreaga comunitate trebuie să fie predispusă la procesele, transformările, schimbările interne și externe care o pot afecta, și să se poată adapta la ele prin acțiuni și inițiative strategice locale. Modul în care se dezvoltă îi poate afecta pozitiv prezentul și șansele de viitor, și să aibă un impact decisiv în dezvoltarea comunității. Dezvoltarea durabilă a comunității are ca obiective majore protejarea mediului, eradicarea sărăciei, îmbunătățirea calității vieții, dezvoltarea și menținerea unei economii locale viabile și eficiente.

Descentralizarea în funcționarea sistemului public, transferând mecanismele publice de la nivel central la nivel local, oferă administrației publice locale posibilitatea dezvoltării comunitare. Astfel comunitatea locală devine subiectul activ al rezolvării problemelor colective. În baza principiului descentralizării, cetățenii prin reprezentanții lor aleși au posibilitatea de a decide propria dezvoltare a comunităților cărora le aparțin, în funcție de resursele și nevoile locale. Prin dezvoltare comunitară înțelegem, procesele din comunitate în domeniul economic, social, mediu și cultural, care se realizează planificat în care membrii unei colectivități întreprind, susțin acțiuni colective și acționează împreună pentru rezolvarea unor probleme comune. Dar pentru ca aceste procese să aibă loc este nevoie, ca strategia de dezvoltare durabilă la nivel local să includă concentrarea și mobilizarea eforturilor într-o crearea simțului comunitar, a conștiinței de apartenență de grup și interesele fiecărei localități. Administrația publică locală având rolul decisiv în asigurarea dezvoltării durabile a comunităților dar neavând mijloace financiare suficiente, nu este capabilă să rezolve toate problemele actuale cu care se confruntă comunitățile. Sprijinul cetățenilor, a tuturor



membrilor comunității, consultarea opiniei publice și implicarea tuturor actorilor din localitate sunt instrumentele care trebuie folosite pentru luarea deciziilor comune pentru binele comunității.

Participarea indivizilor la acțiunile comunitare pentru dezvoltarea comunităților, este condiția obligatorie și presupune implicarea activă și conștientă la elaborarea proiectelor de dezvoltare, coordonare și punerea lor în practică. Prin alegerile sale, omul intervine în modificarea nivelului său de viață. Implicând cetățenii în aceste procese, autoritățile publice devin mai credibile prin procesul de transparență punând la dispoziție informația despre planurile de dezvoltare, prin aceasta crește nivelul de responsabilitate al cetățenilor, se schimbă mentalitatea populației și se adoptă hotărâri eficiente și calitative. Însă în cele mai multe cazuri situația este inversă.

Un impact negativ asupra comunităților are migrația în masă a populației cât și scăderea investițiilor în educație și cultură. În cultură nu se investește pentru modernizarea Școlilor de artă și atragerea specialiștilor în mediu rural prin proiecte de stat. Schimbarea valorilor umane, decalajul mare dintre păturile sociale, corupția în instituțiile statului și credibilitatea scăzută în autoritățile publice, sărăcirea majorității populației mai ales cea rurală, face mai dificilă conlucrarea administrației publice locale cu populația. O comunitate care este formată din persoane ce împărtășesc aceleași valori, ce tind spre un nivel mai înalt de trai, au același statut, vor manifesta în mai multe situații comportament de unitate și vor lua hotărâri similare pentru rezolvarea problemelor cu care se confruntă comunitatea

În localitățile din Republica Moldova au rămas persoane ce au un statut diferit social, care foarte puțin interacționează între ele, ceea ce complică mobilizarea întru rezolvarea problemelor locale. Pentru a fi posibil de a atrage populația în aceste procese este nevoie de a schimba statutul și comportamentul funcționarului public și comportamentul colectivităților locale astfel încât să fie posibilă implicarea lor în programele de dezvoltare durabilă. Principiile dezvoltării durabile trebuie promovate și integrate în politica și acțiunile comunității, în instituțiile de stat din toate domeniile. Personalul trebuie să fie instruit ca ulterior să realizeze aceste principii în activitățile zilnice. Acțiunile de dezvoltare comunitară, prin participarea populației locale, au ca scop ameliorarea situației economice, culturale și sociale a colectivităților.

Administrația locală trebuie să elaboreze documente și programe strategice și să planifice acțiunile ce vor fi efectuate în comunitate pentru a asigura respectarea criteriilor de dezvoltare durabilă. Planul de dezvoltare comunitară trebuie să includă următoarele cerințe: să fie bine planificat, proiectat pe termen lung, să reflecte tendințele de dezvoltare prevăzute în programele sectoriale de nivel regional cu cooperări și servicii publice intercomunitare, să beneficieze de sprijinul comunității, să ofere o imagine complexă asupra proceselor de dezvoltare și să fie echitabil și acceptabil pentru toate părțile implicate. O problemă majoră în promovarea și implementarea dezvoltării durabile este gradul redus de cunoaștere atât al autorităților locale, cât și al experților care acordă asistență administrației publice locale în elaborarea strategiilor și insuficiența de informații de orientare în acest domeniu [6]. Cauza este lipsa politicilor adecvate și a unui sistem de management eficient în dezvoltarea durabilă.

În Republica Moldova responsabilitatea coordonării asistenței externe este partajată între Ministerul Economiei și Infrastructurii și Ministerul Finanțelor (coordonarea asistenței pentru dezvoltare) și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (coordonarea asistenței pentru integrare europeană) unde sunt constituite unități speciale pentru integrare europeană [5].

Conceptul de „dezvoltare durabilă” a apărut acum 30 de ani, odată cu apariția problemelor de mediu și a crizei resurselor naturale, în special ale celor de energie, este actual și acum mai ales pentru Republica Moldova. Cu părere de rău cele patru principii a dezvoltării durabile Productivitatea, Egalitatea, Durabilitatea și Extinderea posibilităților lansate de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare nu întotdeauna sunt respectate. Conceptul Dezvoltării durabile, echitatea și corectitudinea dintre țări și generațiile viitoare, viziunea de lungă durată asupra dezvoltării, legătura obligatorie dintre mediu, economie și societate, participarea nemijlocită a cetățenilor la luarea deciziilor rămân numai o prioritate scrisă pe hârtie.

Sunt frecvente cazurile când autoritățile publice locale nou alese abandonează sau nu continuă proiectele lansate de administrațiile precedente ceea ce nu asigură continuitatea care să chimbe spre bine viața cetățenilor. Descentralizarea în funcționarea sistemului public și oferirea administrației publice locale posibilitatea dezvoltării comunitare nu produce efectele așteptate, căci autoritățile locale nu se consultă și nu conlucrează cu cetățenii dar conduc și iau decizii rezolvând problemele personale și de grup [7].

Lipsește atât politicile adecvate și un sistem de management eficient în dezvoltarea durabilă cât și specialiști în domeniu. Cetățenii nu au acces la informație despre procesele inițiate de administrația publică locală și nu sunt implicați ca parteneri egali ai administrației publice locale. Nu se oferă cetățenilor proiectele de decizie, iar transparența în procesul decizional lasă de dorit. Partenerii de dezvoltare sprijină tehnic și financiar reformele și proiectele dar efectul este nu acel așteptat.

Cu părere de rău, ajutorul financiar oferit de organismele Națiunilor Unite în majoritatea cazurilor nu are ca destinatar final populația care se confruntă în mod real cu problema sărăciei.

În ceea ce privește raionul Sângerei constatăm, că criza economică și managementul defectuos în perioada de peste 26 de ani de la proclamarea Republicii Moldova, a dus la sărăcirea populației și migrarea în masă a persoanelor apte de muncă. Autoritățile centrale și locale nu au depus eforturi pentru modernizarea și păstrarea întreprinderilor din raion, ci au permis distrugerea lor. De aici și a apărut șomajul, migrația și sărăcirea populației. Lipsa abilităților de management contemporan al resurselor umane, lipsa de viziuni a direcției de dezvoltare, o strategie raională de o calitate contestabilă, pe alocuri ridicolă, sunt doar unele cauze de nevalorificare a fondurilor europene. Majoritatea localităților nu dispun de capacitate umană, nici financiară, pentru procurarea serviciilor de calitate privind planificarea strategică și elaborarea unor portofolii de proiecte viabile. Plus la toate o echipă de specialiști trebuie să pregătească proiectele până la etapa de depunere prin : elaborarea studiilor de fezabilitate, a desenelor tehnice, obținerea avizelor, luarea deciziilor necesare. Neputința, lipsa resurselor proprii a autorităților locale pentru activitățile de reparație, modernizare, sau construcții noi a obiectelor de menire social – economică, le-a făcut să apeleze la ajutor tehnic și financiar de la organismele internaționale.

Perioada anilor 2011-2015 a fost cea mai fructuoasă în care, în raionul Sângerei au fost atrase și implementate zeci de proiecte cu suportul organismelor internaționale. Instituțiile de învățământ preșcolar, gimnazial și liceal au beneficiat de reparații capitale, construcția centralelor termice pe combustibil ecologic, sisteme de captare a energiei. A fost creat Centrul de atragere, valorificare și asigurarea durabilității investițiilor din cadrul Consiliului raional Sângerei, serviciu creat cu suportul FISM-ului în anul 2005. Primăriile aveau șansa să contracteze servicii de alternativă de la

Centrul de servicii logistice de consultanță, creat în or. Sângerei în anul 2011 cu suportul guvernului Olandei [3]. Paralel centrul a înviorat implicarea ONG-urilor locale, a antreprenorilor, instituțiilor publice și a cetățenilor activi în procesul de atragere și valorificare a investițiilor. Cu suportul centrului au fost revigorate servicii comunitare, create cândva cu suport investițional extern (Centru de Ghidare în Carieră din Grigorăuca, Centru de zi pentru tineri și copii cu dizabilități „CREDO” etc, din or. Sângerei) și care din anumite motive erau pe cale de dispariție.

În prezent centrul nu mai există, fiind compromis prin acțiunile de solicitare de servicii de consultanță și refuzul de a achita aceste servicii, vina fiind a Consiliului raional Sângerei și câtorva primării, care în anii 2015-2016 au apelat la servicii de elaborare a mai multor proiecte, obținând finanțare pentru 7 proiecte în valoare de 52800 mii lei. Aidoma „gospodarilor isteți” ca să beneficieze de roade, au tăiat copacul cu totul. Aceiași soartă a avut și „Centrul de resurse pentru atragerea, valorificarea și asigurarea durabilității investițiilor”. Pe hârtie el există, are și un angajat care beneficiază de remunerare, dar de serviciile lui nu poate beneficia nimeni, fiindcă real lipsește, nu are birou, nu sunt planificate ore de primire.

Situația în Raionul Sângerei nu este una din cele mai bune pe Țară. Numărul populației în ultimii ani a scăzut de peste 9%. Multe școli din mediul rural au fost închise din insuficiență de elevi. Tot mai mulți agenți economici și-au sistat activitatea din motive financiare. Infrastructura drumurilor este deplorabilă, proiecte finanțate din fonduri externe nu au fost accesate în ultimii ani iar cele ce se mai realizează sunt provenite din taxe locale și cele de la Bugetul de Stat. Strategia raionului chiar dacă este corelată cu strategiile și programele de Stat, nu au un impact suficient asupra situației social-economice din raion. Toate aceste consecințe persistă datorită lipsei de specialiști în domeniul managementului proiectelor și atitudinii indifferente a conducerii raionului. Raporturile de înfrățire, colaborare și parteneriat sunt doar pe hârtie. Raionul Sângerei este, conform indicatorilor social-economici declarați, ce-a mai săracă administrație teritorială din țară. Corupția a afectat toate sferele vieții social-economice și este factorul cel mai negativ ce se răsfrânge asupra instituțiilor statului și a populației. Cu părere de rău, grupurile sociale care au în mod real nevoie de ajutor sunt ignorate și rămân plasate în afara razei de acțiune a politicii de asistență financiară. Lipsa transparenței în procesul decizional agravează și mai mult gestionarea

efectivă a bugetelor locale dar și a bugetelor proiectelor ce se implementează. Delapidarea de fonduri, lipsa strategiilor de dezvoltare, iar dacă sunt strategii nu se implementează și rămân doar pe hârtie. Impactul acestor acțiuni este foarte negativ. Populația săracă din mediul rural care formează majoritatea, nu prezintă interes politic decât când se petrec alegerile Parlamentare sau locale și, prin urmare, nu li se acordă o atenție prea mare din partea liderilor politici aflați la putere.

Analizând tot procesul de absorbție al asistenței externe constatăm:

- lipsa strategiilor la nivel local și raional care să răspundă la necesitățile oamenilor;
- lipsa de viziuni de dezvoltare sectorială a specialiștilor și eschivarea de la procesul identificării ideilor de proiecte viabile și pregătirii portofoliilor pentru aplicare;
- elaborarea proiectelor tehnice cu soluții greșite, care nu sunt agreate nici de finanțatorii externi, nici de fondurile interne de dezvoltare: FEN, AEE, FNDR;
- management defectuos al resurselor umane;
- depășirea atribuțiilor conducătorilor din administrația publică locală prin luarea deciziilor fără acordul locuitorilor și fără deciziile Consiliilor locale în detrimentul tuturor cetățenilor;
- management defectuos la etapa realizării proiectelor prin nerespectarea graficelor de lucrări și finanțare, ca rezultat compromiterea imaginii în fața finanțatorilor și compromiterea proiectelor;
- nerecunoașterea meritelor persoanelor care au contribuit cu efort de voluntariat, la viabilitatea proiectelor și pierderea lor ca parteneri de dezvoltare durabilă;
- lipsa atelierilor de muncă, seminarelor pentru autoritățile publice locale vizavi de agenda dezvoltării durabile;
- proiecte realizate, ce au mari probleme la durabilitate și funcționalitate: diminuarea numărului de beneficiari pentru eficientizarea serviciilor de întreținere, servicii de proastă calitate și scumpe, care nu corespund așteptărilor beneficiarilor/populației;
- evitarea cooperărilor intercomunitare în crearea serviciilor publice de calitate;
- lipsa schimbărilor calitative ale sistemului, care să se afle într-un echilibru dinamic cu mediul înconjurător și să reprezinte dezvoltarea, ce asigură

creșterea bunăstării generației actuale, fără ca această creștere să conducă la scăderea bunăstării generațiilor viitoare;

Pentru ameliorarea situației actuale în localități și raion venim cu următoarele recomandări:

- revizuirea Strategiei de dezvoltare a raionului prin prisma conceptului de dezvoltare durabilă ca prioritate națională și locală;
- identificarea concepțiilor strategice pe termen lung;
- mobilizarea tuturor actorilor comunitari: administrația publică locală, populația, agenții economici, ONG-uri etc. la procesul de gestionare a comunității;
- sporirea gradului de transparență în procesul decizional;
- controlul societății civile asupra deciziilor și asupra asigurării continuității guvernării după alegeri;
- respectarea cadrului legal de către autoritățile administrației publice locale, dar și cetățeni;
- angajarea numai în bază de concurs pe criterii profesionale;
- responsabilitatea funcționarilor publici: raportarea rezultatelor, nu a procesului;
- schimbarea modului de gândire și activitate al funcționarilor publici (în serviciul poporului, nu a conducătorului și partidului);
- instruirea noilor aleși locali la investirea în funcție;
- reorganizarea teritorială a Republicii Moldova cu teritorii eficient gestionate;
- lichidarea corupției, a abuzului de putere și protecționismului;
- expertiza produselor activității administrației publice locale (decizii, dispoziții, agende de lucru) prin prisma realizării conceptului de dezvoltare durabilă.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. „Adaptarea agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova” Rezultatele procesului de consultare cu privire la adaptarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 la contextul Republicii Moldova. Martie 2017.
2. PROGRAMUL DE DEZVOLTARE STRATEGICĂ pentru perioada 2017-2019 a Cancelariei de Stat. Chișinău 2017.
3. „Strategia de dezvoltare al raionului Sângerei 2012-2017” .

4. Lozovanu Valentin, „Potențialul asistenței externe: mai poate mecanismul de condiționare promova reformele În Republica Moldova?” IDIS „Viitorul” №4 iunie 2016.
5. Popovici Cornel, Popovici Angela, „ Consolidarea capacității administrației publice în vederea managementului eficient al fondurilor europene. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională 23 mai 2014. Chișinău, 2014
6. Șaptefrați Tatiana, „Administrația Publică Locală – Garant al dezvoltării durabile a comunităților ” în materialele ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2006: „Administrația Publică în perspectiva integrării europene., Chișinău, 2006.  
<http://www.singerei.md/raionul-singerei>.

# ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ÎN ASIGURAREA PROTECȚIEI DREPTURILOR CONSUMATORILOR

*Nicolai OLARAȘU, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The role of the local public authorities in ensuring the protection of consumers' rights can be very important as long as they also have the leverage of compulsion of the legal persons complained against, not only general attributions stipulated sloppy, in various normative acts. The Consumer Protection Strategy for the years 2013-2020 doesn't address the subject of capitalizing on the attributions of the local public administration authorities, an indicator that the Ministry of Economy and Infrastructure does not attach too great importance to the local level I and II local authorities. Consumer information actions at the local level are carried out without a thorough planning.*

Pe parcursul anilor s-a remarcat importanța și contribuția administrației publice și autorităților administrației publice locale, precum și reprezentarea intereselor acestora în cadrul elaborării și implementării politicilor în domeniul protecției consumatorilor.

Legea nr.105 din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor stabilește că autoritățile publice centrale implementează politica în domeniul protecției consumatorilor în comun cu autoritățile administrației publice locale cu atribuții în domeniu.

Este imperios necesar să se analizeze cu obiectivitate rolul autorităților administrației publice locale în protecția drepturilor consumatorilor, în coroborare cu actele legislative care reglementează activitatea acestora, întrucât aceste drepturi sunt adesea declarative, lipsite de posibilități de constrângere a antreprenorilor care prejudiciază consumatorii.

În conceptul noii Strategii a Uniunii Europene se stabilește drept scop primordial capacitatea decizională a consumatorului, care poate fi realizată în primul rând prin informarea și educarea acestuia. În ultimii ani au fost întreprinse acțiuni ce țin în special de informarea consumatorilor, dar și de educarea acestora. Autoritățile publice centrale de specialitate au organizat și au desfășurat cu suportul organelor administrației publice locale vizite de informare a consumatorilor și agenților economici privind protejarea drepturilor și intereselor economice ale consumatorilor. Impactul acestor activități este unul infim întrucât activitățile întreprinse au fost efectuate fără



a țină cont de mai multe criterii precum campanii de informare fără un public țintă bine definit, campanii fără suport informativ (ghiduri, pliante, pagini electronice) centrat pe subiectele abordate, formatori neexperimentați, prezența mediului de afaceri alături de consumatori etc.

Strategia în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020 [1], spre deosebire de Strategia națională în domeniul protecției consumatorilor pentru perioada 2008-2012 [2], nu abordează subiectul valorificării atribuțiilor autorităților administrației publice locale.

În conformitate cu art. 29 al Legii nr.105 din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor autoritățile administrației publice locale, în raza unității teritorial-administrative respective, în conformitate cu legislația, au obligația:

- să informeze consumatorii și să le acorde consultații, să examineze, în limita competenței lor, reclamațiile acestora referitor la:
  - transportul local;
  - serviciile comunale;
  - activitățile pentru care, conform legislației, ele acordă autorizații;
- să readreseze reclamațiile către organul abilitat cu funcții de protecție a consumatorilor în domeniul respectiv în cazul în care obiectul reclamației depășește limita competenței lor;
- să informeze neîntârziat autoritățile competente despre cazurile de constatare a produselor, serviciilor falsificate (contrafăcute) sau periculoase, precum și despre alte cazuri de necorespondere cerințelor prescrise/stabilite în actele normative sau declarate;
- să contribuie prin mijloace posibile la înființarea și funcționarea asociațiilor obștești de consumatori.

În pofida faptului că legea enunțată crează premise de protecție a consumatorilor în domeniul transportului local de călători de către autoritățile publice locale, pct. 80 din HG nr. 854 din 28.07.2006 cu privire la Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje stabilește că controlul activității transportului auto de călători este exercitat de angajații organelor abilitate, care dispun de legitimație pentru dreptul de control. Suplimentar celor reflectate, persoana care efectuează controlul trebuie să aibă în mod obligatoriu documentație de strictă evidență (formulare de acte și procese-verbale), mașină special amenajată, să fie echipat în uniformă specială, să aibă la loc vizibil ecuson cu fotografia și numele. Prin urmare, drepturile

autorităților publice locale de control direct asupra respectării Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje sunt excluse.

Cadrul juridic unitar privind înființarea și organizarea serviciilor publice de gospodărie comunală în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv monitorizarea, controlul funcționării lor și medierea conflictelor dintre consumator și operator este reglementat de Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002.

În exercitarea atribuțiilor serviciilor publice de gospodărie comunală, autoritățile administrației publice locale au față de consumatori obligațiile de:

- gestiunea directă sau delegarea gestiunii prin parteneriat public-privat a serviciilor publice de gospodărie comunală;
- promovarea reabilitării infrastructurii din sectorul utilităților publice de gospodărie comunală;
- monitorizarea și controlul periodic ale activităților de furnizare/prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală;
- asigurarea continuității serviciilor publice de gospodărie comunală;
- consultarea cu consumatorii la stabilirea politicilor și strategiilor locale în domeniul gospodăriei comunale, la adoptarea normelor locale și negocierea contractelor de parteneriat public-privat;
- informarea periodică a consumatorilor asupra politicii promovate în domeniul utilităților publice de gospodărie comunală;
- medierea conflictelor dintre consumator și operator, la cererea uneia dintre părți.

Prin urmare, gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală se organizează și se realizează prin:

- gestiune directă;
- gestiune delegată.

În cazul gestiunii delegate prin contract de parteneriat public-privat, autoritățile administrației publice locale pot apela la unul sau la mai mulți operatori cărora le-a fost încredințată, în baza contractului respectiv, gestiunea furnizării/prestării serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și administrarea și exploatarea sistemelor publice tehnico-edilitare.

În cazul în care consumatorul contestă calitatea și volumul serviciului prestat, acesta poate să se adreseze administrației publice locale care a semnat contractul cu prestatorul, solicitând verificarea faptelor invocate [3].

Administrația publică locală va putea verifica și confirma prin act eventualele neregularități ale serviciului prestat, care ar servi ulterior drept temei pentru recalcularea prețului tarifat al serviciului public pentru situația în cauză. Iar prestatorul sau consumatorul va avea posibilitatea contestării actului în modul prevăzut de lege.

În eventualitatea cazului când consumatorul nu este satisfăcut de măsurile întreprinse de către gestionarul delegat sau de actul de mediere de către autoritatea publică locală este în drept să conteste decizia luată în instanțele naționale de judecată. În cazul adresării în instanța de judecată în vederea apărării drepturilor sale de consumator, cel din urmă este scutit de achitarea taxei de stat în conformitate cu prevederile art. 31 alin. (2) al Legii 105 privind protecția consumatorilor din 13.03.2003 și art. 4 alin. (1), pct. 7<sup>1</sup> din Legea taxei de stat nr. 1216 din 03.12.1992, iar călăuzindu-se de prevederile art. 67 din Codul de Procedură Civilă, consumatorul este în drept să solicite atragerea în proces a autorității care îi protejează drepturile sale, în calitate de intervenient accesoriu, întru susținerea poziției în calitate de consumator.

Amendamentele la Legea cu privire la comerțul interior nr. 231 din 23.09.2010 prevăd simplificarea lansării unei activități comerciale prin substituirea autorizației cu simpla notificare la autoritatea publică locală. Excepție fac unele activități comerciale cu risc sporit pentru sănătatea populației și mediul ambiant, pentru lansarea cărora este necesară suplimentar autorizația sanitară sau sanitar-veterinară care este eliberată de altă autoritate publică. În acest sens, rolul autorităților locale rezumându-se la elaborarea/perfectarea condițiilor de desfășurare a comerțului în teritoriu, pe care trebuie să le cunoască comercianții înainte de a începe activitatea. Prin urmare, autoritățile publice locale au fost lipsite de posibilitatea de retragere a autorizației de funcționare pentru nerespectarea prevederilor legale precum prejudicierea intereselor economice ale consumatorilor sau a sănătății acestora.

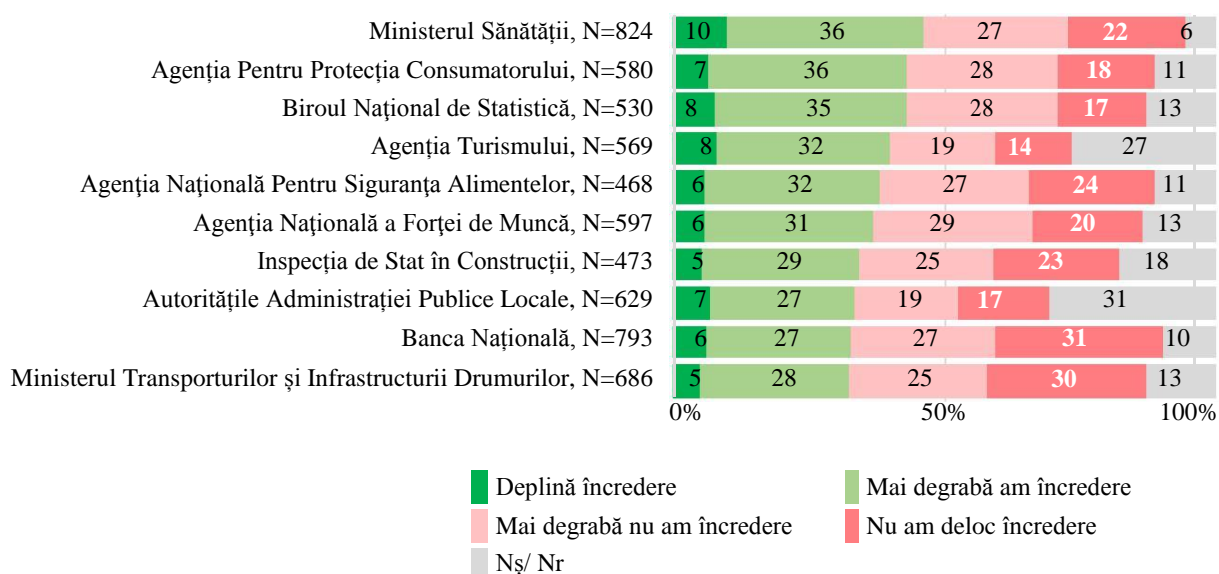
Una din atribuțiile autorităților publice locale în domeniul activității de comerț este suspendarea activității unității comerciale și înaintarea în instanța de judecată a cererii de încetare activității unității comerciale. Această cerere se adresează doar ulterior ce autoritatea administrației publice locale a emis în adresa comerciantului, de 2 ori consecutiv, prescripții privind înlăturarea încălcărilor constatate, iar comerciantul nu a înlăturat încălcările în cauză. Una din revendicările consumatorilor ar putea fi că unitățile comerciale care

utilizează deservirea muzicală (discobaruri, restaurante, săli de festivități și alte unități similare) nu respectă limitele maxime admise ale nivelului zgomotului și al vibrației, prin crearea disconfortului locatarilor din zona sau localitatea în care sînt amplasate.

Dat fiind faptul că administrația publică locală în Moldova a fost într-o continuă schimbare, în prezent, nivelul administrativ este slab și nu exercită vre-o influență palpabilă asupra eficienței prestării serviciilor publice, calității vieții și dezvoltării economice a teritoriilor administrate. Impactul activității autorităților locale fiind subminat de luptele politice și posibilitățile restrînse de valorificare a atribuțiilor.

Potrivit unui sondaj de opinie din decembrie 2016, realizat la inițiativa unei autorități publice centrale cu atribuții de protecție a consumatorilor, încrederea în instituția administrației publice se poate calcula prin cumularea a două variabile: deplină încredere și mai degrabă am încredere. Astfel, în topul celor mai de încredere instituții s-au clasat: Ministerul Sănătății, Agenția pentru Protecția Consumatorului și, pe aceeași poziție, Biroul Național de Statistică. Respondenții au mai puțină încredere în autoritățile administrației publice locale (33%).

**Figura 1.**  
**Nivelul de încredere în autoritățile administrației publice locale comparativ cu alte instituții[6]**



Lipsa de încredere poate fi susținută și de faptul că autoritățile nu își justifică în mod adecvat motivele care au stat la baza unor decizii și respectiv măsura în care opiniile cetățenilor au fost luate în considerare.

În concluzie, rolul autorităților publice locale, reieșind din atribuțiile legale, se rezumă adesea la recepționarea reclamațiilor consumatorilor și remiterea acestora altor autorități publice întrucât posibilitățile și atribuțiile sunt restrânse. Colaborarea autorităților publice centrale cu autoritățile publice locale, în domeniul protecției consumatorilor, se rezumă doar la facilitarea desfășurării vizitelor de informare fără a urmări vre-un grad de satisfacție a locuitorilor sau impactul acestora.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Strategia în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.560 din 24 iulie 2013;
2. Strategia națională în domeniul protecției consumatorilor pentru perioada 2008-2012 aprobată prin HG nr. 5 din 14.01.2008;
3. Recomandarea Curții Supreme de Justiție nr. 88 din 25 februarie 2016 cu privire modul de aplicare a unor dispoziții legale la soluționarea pricinilor ce țin de prestarea serviciilor publice de gospodărie comunală;
4. Notificarea activității de comerț. Ghid pentru comercianți și autoritățile publice locale, 2016. Programul USAID BRITE;
5. Ion Dulschi. Reforma administrativ-teritorială: oportunitate pentru Republica Moldova. Teoria și practica administrării publice, Chișinău, 20.05.2016, p. 28-32;
6. Raport privind nivelul de informare și nivelul de încredere în instituția Agenția pentru Protecția Consumatorilor. S.C. Magenta Consulting S.R.L. Decembrie, 2016.

# ROLUL ȘI EFECTELE MULTIPLE ALE TURISMULUI

*Aliona VEȘCA, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Tourism is important in many ways- it can be for leisure, business, education, culture and for fun; it is very happiest part of the life. Tourism industry is a fast developing sector for the economy worldwide. Tourism has become a popular global leisure activity. This paper analyzes the impact of tourism on both economic growth and employment is clearly positive, there is good quantifiable data and evidence that tourism positively contributes to both economic growth as well as on employment, both directly and indirectly.*

*Keywords: tourism, local development, local public authorities, sustainable development,*

În secolul XXI industria turismului și a călătoriilor reprezintă, pe plan mondial, cel mai dinamic sector de activitate și, în același timp, cel mai important generator de locuri de muncă. Din punct de vedere economic, turismul se constituie și ca o sursă principală de redresare a economiilor naționale ale acelor țări care dispun de importante resurse turistice și le exploatează corespunzător. Acțiunea sa se manifestă pe o multitudine de planuri, de la stimularea dezvoltării economice la perfecționarea structurii sociale, de la valorificarea superioară a resurselor la îmbunătățirea condițiilor de viață.

Actualmente, lumea este dominată de concepte și practici viabile să asigure satisfacerea motivațiilor psiho-sociale în dezvoltarea umană. Turismul este fenomenul multilateral care contribuie la satisfacerea diverselor motivații de ordin economic, cultural, politic și social.

Apariția turismului de masă, în cea de-a doua jumătate a secolului XX, a survenit cu amplificarea mișcării globale de protecție a mediului. Odată cu creșterea numărului de turiști ce vizitează spațiile naturale, s-a conștientizat, la un moment dat, că mișcarea de protecție a mediului se va confrunta cu dezvoltarea turismului și se va opune impactului negativ, cauzat de turismul de masă asupra mediului.

Turismul constituie o activitate economică ce se răsfrânge asupra majorității sectoarelor sociale. Acest moment urmează a fi conștientizat de instituțiile vizate și de întreaga populație. A devenit iminent faptul de a demonstra că turismul nu se referă doar la unele persoane, care își petrec

anual vacanțele, ci, prin serviciile prestate, poate avea un impact pozitiv asupra întregii societăți.

Industria turismului este extrem de fragmentată, fiind constituită din diferite întreprinderi mici și mari, atât din sectorul public, cât și din cel privat. Evoluarea ei necesită coordonare, investiții, instruire și marketing, ceea ce determină coordonarea dintre Guvern, autoritățile administrației publice locale, întreprinderile comerciale și comunități.

Politica turistică este subsumată politicii economice generale și are drept obiectiv dezvoltarea economico-socială a țării prin aportul sectorului turistic. Politica turistică are în vedere repartizarea uniformă pe teritoriu a circulației turistice prin punerea în valoare, în fiecare caz, a acelor resurse turistice care pot atrage un număr mare de vizitatori fără însă a afecta echilibrul social, cultural și de mediu, asigurând dezvoltarea economică durabilă la nivel regional.

Rolul și efectele multiple ale turismului sunt reflectate pe o multitudine de planuri: de la valorificarea superioară a elementelor atractive și funcționale ale ofertei turistice la îmbunătățirea confortului populației țării de referință; de la stimularea creșterii economice la ameliorarea structurii sociale, crearea de noi locuri de muncă și reducerea sărăciei.

În același timp, turismul în cadrul conceptului de dezvoltare durabilă, devine factorul care asigură „capacitatea de a satisface cerințele generației prezente, fără a compromite șansele generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități

Turismul reprezintă totodată un mijloc de diversificare a structurii economiei unei țări. Astfel, necesitatea de adaptare a activității turistice la nevoile tot mai diversificate, mai complexe ale turiștilor determină apariția unor activități specifice de agrement, transport pe cablu.

În condițiile reducerii timpului liber și a veniturilor relativ modeste, cererea populației locale pentru turism la distanțe mari și în condiții de confort înalt este joasă. În acest context, turismul devine o ofertă atractivă pentru o mare parte din populația locală, consumatori efectivi și potențiali.

Din punct de vedere istoric, turismul este un concept urban, iar majoritatea turiștilor trăiesc sau lucrează în mediul urban. De aceea turismul poate avea o influință de urbanizare a zonelor rurale, determinând schimburi economice și culturale, precum și avântul construcțiilor, dezvoltarea infrastructurii în spațiul rural.

TABELUL 1

**Turismul rural și turismul urban: privire comparativă**

<b>Turism urban</b>	<b>Turism rural</b>
Spații deschise mici	Spații deschise mari
Așezări de peste 10 000 de locuitori	Așezări sub 10 000 de locuitori
Densitatea mare a populației	Densitatea mică a populației
Mediu construit	Mediu natural
Multe activități de interior	Multe activități în exterior
Infrastructură intensivă	Infrastructură slabă
Bază de agrement/comerț dezvoltată	Activități individuale
Construcții/instituții mari	Construcții mici
Firme naționale/internaționale	Firme locale
Implicarea cu normă întreagă în turism (full-time)	Implicarea firmelor/silviculturii în activitatea turistică
Obiectivele activității turistice sunt susținute din fonduri proprii	Fondurile obținute din turism sunt folosite pentru realizarea altor obiective
Lipsa implicării fermelor/silviculturii în activitatea turistică	Implicarea fermelor/silviculturii în activitatea turistică
Personalul poate locui departe de locul de muncă	Personalul locuiește de obicei aproape de locul de muncă
Factorii sezonieri au influență rară asupra turismului	Factorii sezonieri au influență frecventă asupra turismului
Mulți vizitatori	Puțini vizitatori
Relații de anonimat între vizitatori și gazdă	Relații personalizate între vizitatori și gazdă
Management profesional	Management de "amator"
Ambianță cosmopolită	Ambianță locală
Multe clădiri moderne	Multe clădiri vechi
Etica dezvoltării (creșterii)	Etica conservării (limitării creșterii)
Obiective de interes general	Obiective de interes special

Sursa: Crineanu A., Mediul rural a turismului, București, Ed: Universul, 2012, p.34

Turismul în mediul rural este în ultimul timp unul dintre genurile de activitate destul de profitabile. Cel mai important indicator este numărul de turiști care demonstrează că fiecare al patrulea european a ales satul drept destinație turistică. [1, p.11]

În țările în curs de dezvoltare, adesea efectele nu sunt întotdeauna cele scontate pentru că turismul este de cele mai multe ori creat după modele concepute în alte țări (prin imitarea țărilor dezvoltate). Astfel prin ignorarea, în fond a condițiilor specifice ale pieței țărilor în curs de dezvoltare diferite de cele din țările cu avans economic și a altor particularități, există și situații specifice și diferențe de la o țară la alta, adesea se recurge, deci, la organizări bazate pe înlocuirea forței de muncă, pe cât e posibil, cu alte mijloace; acest



aspect nu se potrivește avantajului forței de muncă ieftine și abundenței din aceste țări, care trebuie valorificată.

Având în vedere rolul turismului în structura balanței de plăți, fiecare țară este interesată să obțină venituri cât mai mari de pe urma activității turistice. Însă, deseori, apar foarte multe bariere atât cantitative, cât și calitative în calea fluxurilor turistice:

- rețea subdezvoltată de șosele și telecomunicații;
- instabilitatea politică și economică;
- standarde imperfecte privind criteriile de calitate a serviciilor;
- condiții sanitare și de sănătate nefavorabile;
- mediu ambiant degradat.

Toate acestea pot fi reduse sau eliminate cu timpul printr-o politică a statului bine argumentată de înlăturare a subdezvoltării economice și sociale. Astfel, la baza planificării strategiei de dezvoltare turistică sunt următoarele criterii:

- determinarea unor dimensiuni ale dezvoltării structurilor și echipamentelor turistice într-o zonă dată;
- coordonarea dezvoltării turistice cu amenajările corespunzătoare ale infrastructurii generale și turistice;
- consultarea permanentă a administrațiilor locale pentru integrarea permanentă a dezvoltării unităților teritoriale în ansamblul țării;
- echilibrarea ofertei turistice cu cererea turistică, contribuind, prin acțiuni de diversificare a ofertei, la sporirea cererii.

Statul asigură condiții specifice funcționării sectorului turistic: creează imaginea atractivă a țării, zonei, obiectivului; în același timp, comercializarea produselor turistice devine și o responsabilitate pentru puterea publică, astfel se instaurează o permanentă colaborare între sectorul public-administrativ și comercial.

Direct sau indirect, statul are un rol însemnat și în procesul de orientare a cererii turistice. Turismul modern este produsul direct al dezvoltării social-economice a țării, respectiv al unui nivel determinat de venituri.

Un sprijin important acordă statul turismului printr-o politică constructivă de atragere a investitorilor străini. Având o strategie bine argumentată în transporturi, statul oferă agenților economici, angajați în afaceri turistice, diferite facilități de transport.

În multe state cu turism dezvoltat, autoritățile publice exercită un control esențial asupra tuturor agenților economici din turism, elaborând statute profesionale și stabilind reguli clare de autorizare și funcționare.

Obiectivul urmărit este protecția consumatorului, în condițiile în care produsul turistic nu poate fi testat înainte de a fi consumat, iar cumpărarea lui are loc la sute și chiar mii de kilometri distanță de însușirea lui efectivă.

În final, guvernele își asumă uneori o bună parte din costurile formării personalului calificat în turism.

*Efectele negative* ce pot fi generate de turism mai vizează prețurile; referindu-se îndeosebi la turismul internațional, există riscul de inflație, de deficit al balanței comerciale, chiar de șomaj în rândul populației țărilor rămase sărace: astfel poate apărea o inflație datorată sosirii turiștilor străini cu capacitate de cumpărare ridicată, ce perturbă echilibrul pieței, în deosebi, în contul economiei noastre.

Un alt *efect negativ* privește degradarea și poluarea resurselor naturale: dotările turistice și circulația intensă în diverse zone au efecte de natura urbanizării peisajelor - prin construirea căilor de acces (șosele, autostrăzi), clădiri și alte aspecte ale infrastructurii, deci, practic, e posibilă - în lipsa unei griji adecvate - nu numai pierderea caracterului *natural* al locurilor, dar chiar și pierderea atractivității respective. Menționând efectele negative posibile se are în vedere faptul, care trebuie cunoscut de viitorii manageri în turismul, că agenții economici ce investesc în această ramură și desfășoară activități de turism sunt supuși unor riscuri, de natura celor naturale și economice.

Riscurile economice au un rol posibil mai șocant, ocupă riscurile monetare care privesc modificările ratelor de schimb și alte probleme legate de schimburile valutare. Riscurile monetare sunt însă doar o componentă a ansamblului de riscuri economice care pot să apară. [2, p.9]

În final putem concluziona că, prin resursele și implicațiile sale naturale, economice, culturale, social - umane, turismul poate constitui un factor determinant pentru progresul economiei în ansamblul său; dacă posibilitățile sunt valorificate adecvat, cu grijă și profesionalism, turismul prin aportul lui în creșterea PIB, contribuția la echilibrarea balanței de plăți externe și celelalte aspecte pozitive pe care le-am menționat își poate aduce contribuția la ameliorarea calității vieții și la progresul general al țării (societății) [2, p. 9].

Situația actuală a turismului în Republica Moldova se datorează neglijării activității turistice și absenței unei politici argumentate în problemele creării infrastructurii turistice și amenajării turistice teritoriale. Una din problemele prioritare de dezvoltare a turismului în Moldova este în funcție directă de capacitatea și gradul de valorificare a resurselor turistice.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Bran F., Dumitru M., Tamara S., Economia turismului și mediul înconjurător, București, Editura Economică, 1998
2. Călin V., Istrate I. Turismul rural, terapie antistres pentru populația urbană. Tribuna Economica, nr.33/1996
3. Crineanu A., Mediul rural a turismului, București, Editura Universul, 2012
4. Miron V., Tomița P., Managementul resurselor turistice din Republica Moldova. – Chișinău, Editura UASM, 2007

# MANAGEMENTUL ASIGURĂRII CALITĂȚII - COMPONENTA PRINCIPALĂ A SISTEMULUI CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII

*Mihail LUPAȘCU, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This paper discusses the level of effectiveness quality management system implementation and the relationship with performance of successful construction project which fulfills the main goal of construction industry. The quality management has to provide the environment within which related tools, techniques and procedures can be deployed effectively leading to operational success for a construction project. The quality management system in construction industry refers to quality planning, quality assurance and quality control.*

*Keywords: quality management, local authorities, european standards, quality in construction*

Managementul asigurării calității constituie o componentă principală a sistemului calității în construcții și reprezintă o latură semnificativă a sistemului de management al operatorilor economici din construcții. Managementul calității stabilește și transpune în fapt politica în domeniul calității prin activități prestabilite și sistematice, astfel încât să prevină noncalitatea, să asigure realizarea calității cerute și să ofere încredere în capacitatea unității.

În noile abordări europene privind realizarea construcțiilor operatorii economici din construcții trebuie să adopte, să implementeze și să mențină un *Sistem de Management al Calității*, ca parte componentă a sistemului general de management al unității, prin care se orientează și se coordonează activitatea unității în ceea ce privește calitatea.

*Calitatea* este o noțiune cu o foarte largă utilizare, ceea ce face extrem de dificilă definirea ei din punct de vedere științific. Conform standardului SM EN ISO 9001: 2015, „calitatea este măsura în care un ansamblu de caracteristici intrinseci îndeplinește cerințele”. Calitatea în construcții este definită și reglementată prin legea Nr. 721 din 02.02.1996 intitulată *Legea privind calitatea în construcții*.

Legea se referă inclusiv la lucrările de instalații pentru construcții precum și la lucrările de modernizare, modificare, transformare, consolidare și de reparații ale acestora. Excepție de la această lege o fac clădirile pentru

locuințe cu parter, parter și etaj și anexele gospodărești situate în mediul rural, precum și construcțiile provizorii.

*Conceptul de calitate globală a unei construcții* se definește ca fiind ansamblul însușirilor de comportare (performanțe) de-a lungul traiectoriei, care determină nivelul valorii de întrebuințare, respectiv aptitudinea construcțiilor pentru exploatare prin satisfacerea exigențelor de bază ale utilizatorilor, societății și naturii [3].

*Calitatea construcției* înseamnă un set de proprietăți pe care trebuie să le posedă un obiect care urmează să fie pus în funcțiune, care să îndeplinească cerințele moderne pentru construirea, funcționarea și economia sa.

*Calitatea construcției* instalației depinde de calitatea proiectului, de calitatea materialelor de construcție, de construcții, de semifabricate, de piese și de calitatea lucrărilor de construcție și de instalare.

Semnele care determină nivelul calității proiectului de construcții pot fi împărțite în 4 tipuri: caracteristici funcționale, constructive, tehnologice și estetice. Prin caracteristicile funcționale trebuie să înțelegem conformitatea proiectului cu scopul acestuia. În ceea ce privește instalația de producție, acest lucru înseamnă că proiectul ar trebui să asigure cea mai progresivă tehnologie de producție, care să asigure că întreprinderea obține produse de înaltă calitate la un cost minim și are condiții normale sanitare și igienice de lucru. În proiectele clădirilor rezidențiale, publice și alte clădiri neproductive, trebuie respectate cerințele vieții de zi cu zi și recrearea oamenilor.

*Sistemul calității în construcții* se aplică în mod diferențiat, în funcție de categoriile de importanță ale construcțiilor conform regulamentelor și procedurilor de aplicare a fiecărei componente a sistemului [2].

Clasificarea în categorii de importanță se face în funcție de complexitate, destinație, mod de utilizare, grad de risc sub aspectul siguranței, grad de protecție a mediului, precum și după considerente economice [2].

Performanța unui produs pentru construcții înseamnă performanța legată de caracteristicile esențiale relevante, conform evaluării tehnice europene (produs marcat CE), la nivelul specificațiilor tehnice armonizate raportate la standardele relevante și documentele de evaluare comunitară [3].

Verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor în ceea ce privește respectarea exigențelor esențiale, prevăzute de lege, reprezintă o componentă a sistemului calității în construcții. [1]. Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a

execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor stabilește cadrul normativ general, obiectivele, conținutul, organizarea, precum și modul de desfășurare a activităților în construcție.

*Sistemul calității în construcție* este reprezentat de executori pentru organele administrației publice, investitori, proprietari, proiectanți, executanți, precum și pentru specialiștii verficatori de proiecte, responsabili tehnici, consultanții, diriginții de șantier și experții tehnici care practică diverse activități în construcții pe teritoriul Republicii Moldova, indiferent care este sursa de finanțare a construcțiilor: de stat, particulară sau mixtă.

Pentru asigurarea calității execuției lucrărilor de construcție este obligatorie verificarea acesteia de către responsabili tehnici și diriginți de șantier atestați. Verificarea/expertizarea documentației de proiect pentru construcții sau expertiza tehnică a construcțiilor are drept scop asigurarea nivelurilor minime de calitate și se va efectua pe următoarele domenii [1]:

**TABELUL 1**

**Nivelurilor de calitate efectuate pe domenii**

<b>A. Arhitectură:</b>	<b>B. Rezistența construcțiilor:</b>	<b>C. Instalații aferente:</b>	<b>D. Elaborarea devizelor:</b>
1. Urbanism și amenajarea teritoriului 2. Arhitectura construcțiilor civile 3. Arhitectura construcțiilor industriale 4. Patrimoniul arhitectural-istoric	1. Construcții civile 2. Construcții industriale și agrozootehnice 3. Construcții rutiere: a) drumuri și piste de aviație; b) poduri. 4. Construcții căi ferate 5. Construcții hidrotehnice și pentru îmbunătățiri funciare 6. Protecția contra proceselor geologice periculoase 7. Consolidarea construcțiilor 8. Construcții speciale: a) fântâni arteziene;	<b>1. Instalații și rețele de alimentare cu apă și canalizare</b> 2. Instalații și rețele de alimentare cu gaze 3. Instalații și rețele de încălzire, ventilație și climatizare 4. Instalații și rețele electrice 5. Instalații automatizate 6. Instalații de protecție: a) contra incendiilor și intruziunilor din exterior; b) anticoroziune a rețelelor subterane. 7. Instalații și rețele	Elaborarea devizelor de cheltuieli. La verificarea/expertizarea documentației de proiect se urmărește ca acestea să asigure nivelul minim de calitate, referitor la exigențele esențiale care sînt stipulate în legislație și în documentele normative în vigoare la data efectuării verificării/expertizării. Investitorul poate cere, prin contract, un nivel de calitate superior minimelor prevăzute în documentele normative.

	b) porturi și debarcadere; c) mine, cariere; d) tuneluri; e) rezervoare și buncăre.	de telecomunicație.	
--	--	---------------------	--

Sursa: Elaborata de autor conform H.G. Nr. 361 cu privire la asigurarea calității construcțiilor din 25.06.1996

Proiectanții, verificatorii de proiecte, responsabili tehnici, diriginții de șantier și experții tehnici sunt atestați de către comisiile de atestare specializate, instituite de către organul național de dirijare a construcțiilor. Procedura de atestare a specialiștilor este cea prevăzută în Regulamentul de atestare tehnico-profesională a specialiștilor cu activități în construcții. Specialiștii atestați au dreptul să activeze numai în acele domenii de proiectare, execuție, verificare și expertizare pentru care au fost atestați. Agenții economici, care desfășoară activități de execuție a lucrărilor de construcție, își asumă suplimentar și următoarele obligațiuni:

- să introducă și să aplice sistemul propriu de conducere și asigurare a calității pentru producția pe care o realizează, sistem, în cadrul căruia, ca obligație minimă, este numirea pentru fiecare lucrare în execuție a unuia sau a mai multor diriginți de șantier atestați, în dependență de mărimea și complexitatea lucrării;
- să ia măsuri corespunzătoare ca diriginții de șantier să-și poată îndeplini în bune condiții obligațiunile menționate în prezentul Regulament;
- să pună la dispoziția organelor de control toate documentele necesare pentru verificarea respectării prevederilor legii în vigoare. Urmărirea aplicării și respectării prevederilor acestui regulament de către organele administrației publice, agenții economici și persoanele fizice atestate se face de către organul național de dirijare a construcțiilor, prin structurile respectiv abilitate.

Verificarea proiectelor de specialitate care, luate la un loc, constituie proiectul construcției, se efectuează numai pentru cele 6 exigențe esențiale, diferențiat, în funcție de categoria de importanță a construcției și de specialitate: construcția propriu-zisă sau instalațiile aferente.

Verificarea conformității cu exigențele esențiale, reglementată prin prezentul legii, nu afectează concepția de proiectare și nu lezează dreptul de autor al proiectantului în cazul în care acesta respectă prevederile documentelor normative. În același timp, această verificare externă efectuată prin verificatori atestați nu înlocuiește verificarea internă prin verificatori proprii, pe care este obligat să o facă agentul economic întocmitor al proiectului.

Proiectele verificate și șampilate nu pot fi schimbate sau modificate pe șantier. Nu pot fi efectuate alte goluri pentru treceri de conducte, utilaje și altele asemenea, prin elementele de rezistență ale construcției, decât cele prevăzute în proiectul de rezistență, sau spargeri în elementele de rezistență pentru susținerea instalațiilor sau utilajelor.

În cazul în care în timpul execuției, în mod excepțional și din cauze bine justificate, se impun ca necesare anumite modificări la proiectul verificat și șampilat, proiectantul va decide pe propria răspundere dacă acestea au sau nu legătură cu vreuna din exigențele esențiale verificate în proiect. În caz afirmativ, aceste modificări trebuie verificate și șampilate de verificatorul atestat, care, în funcție de amploarea lor, va aprecia dacă este necesar sau nu să se verifice din nou tot proiectul, iar investitorul este obligat să se supună acestei decizii.

În situația în care proiectantul decide că modificările survenite nu au influență asupra vreuneia din exigențele esențiale verificate în proiect și planurile modificate nu trebuie verificate din nou, întreaga răspundere pentru aceste modificări îi revine numai proiectantului. Verificatorul atestat nu poate șampila (verifica) proiectele întocmite de el sau la a căror elaborare a participat. Eventualele litigii dintre verificatorul atestat și proiectant vor fi rezolvate de un expert tehnic, angajat de investitor și agreeat de ambele părți aflate în litigiu. Decizia expertului este obligatorie pentru ambele părți și investitor.

Organul central de specialitate al administrației publice în domeniul construcțiilor va publica trimestrial pe pagina sa oficială informația privind avizele sau rapoartele unice de verificare/expertizare a documentației de proiect și deviz.

Calitatea slabă a construcțiilor contribuie la deteriorarea prematură a clădirilor și a structurilor și, în unele cazuri, la distrugerea structurilor. Ca urmare, durata de viață a clădirilor și a structurilor și componentelor acestora



este redusă, este necesar să se efectueze lucrări de consolidare sau înlocuire a structurilor, reparații neprogramate clădiri. Construcția slabă, predarea obiectelor cu imperfecțiuni înrăutătesc performanțele clădirilor și structurilor și conduc la creșterea costurilor de funcționare a acestora.

Construcțiile trebuie să corespundă, atât în ansamblu, cât și pe părți separate, utilizării preconizate, ținând seama mai ales de sănătatea și siguranța persoanelor implicate de-a lungul întregului ciclu de viață al construcțiilor. În condițiile unei întrețineri normale, construcțiile trebuie să îndeplinească o serie de cerințe fundamentale aplicabile construcțiilor pe o durată de utilizare rezonabilă din punct de vedere economic.

Preocuparea fiecărui operator economic este de a fi competitiv și de a se menține pe piață sau chiar de a câștiga poziții noi. Singura modalitate prin care aceste obiective pot să fie atinse, constă în *implementarea unui sistem de management al calității performant*, a unei strategii și politici adecvate care să controleze toate activitățile și procesele din cadrul organizației, cu scopul de a oferi servicii, lucrări sau produse performante, de o calitate superioară, în conformitate cu standardele relevante europene.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Hotărârea Guvernului privind controlul de stat al calității în construcții Nr. 360 din 25.06.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.07.1996, Nr. 49-50 (art. Nr: 415).
2. Legea privind calitatea în construcții Nr. 721 din 02.02.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.04.1996, Nr. 25(art. Nr: 259).
3. Toma, M., Noi abordări în sistemul de management al calității în construcții, Universitatea Tehnică de Construcții București, [Accesat: 17.10.2018] Disponibil: <http://www.sinuc.utilajutcb.ro/IV26.pdf>

# UNELE ASPECTE PRIVIND STUDIUL DE FEZABILITATE A PROIECTELOR DE INVESTIȚII CA ACTIVITATE DE EXPERTIZĂ TEHNICO ECONOMICĂ A BUNURILOR

*Alexandru PALADI, doctorand,  
Universitatea Tehnică a Moldovei*

## SUMMARY

*This article relates to the theoretical and practical aspects of the feasibility study on the initial stage of investment in the projects of real asset development. As the subject of study the projects of investment for construction as well the projects of land development are studied. The activity of feasibility/foundation study is viewed as a part of technical and economical expertise of real estate. Every chapter relates to the legal norms and the comments for actual situation. The study frame lights some social and economical impacts due to the lack of properly norms and rules on the segment of real estate market. The subject of this article can serve for initiation of deep scientific investigations of the matter.*

*Keywords: investment projects, local public administration, urban development, landscaping.*

Activitatea de Expertiza tehnico-economică a bunurilor imobile în sensul prezentului articol este un domeniul de cercetare a obiectelor imobiliare în vederea determinării indicilor tehnico-economici și/sau expunerea specialistului referitor la cazurile controversate legate de bunurile imobile. Ciclul de viață al bunului imobil se începe cu mult mai înainte de materializarea acestuia în natură. Inițierea creării sau formării obiectului imobil este însoțită cu proiectul de investiție al acestuia, care la rândul său conține capitole de argumentare și fundamentarea ideii de investiții în bunul proiectat. Utilizând idea că expertiza tehnico-economică a bunurilor imobile urmează a fi aplicată pe parcursul la toate etapele de viață a bunului, articolul dat ține să ilumineze careva aspecte de expertiza tehnico-economică la etapa de proiectare a bunurilor imobile la nivel de teren, clădiri și încăperi izolate. În contextul surselor de referință utilizate va fi tratată noțiunea de fundamentarea sau studiul de fezabilitate al proiectelor investiționali.

## Studiul de fezabilitate al proiectului de investiție în bunuri imobile

În conformitate cu cadrul normativ de ramura construcției și dezvoltării regionale, studiul de fezabilitate este un element component al documentației de proiect și finanțare pentru planurile de activitate [1, pag.14, pag.41].

Studiul de fezabilitate este realizarea unei analize complexe asupra aspectelor economico-financiare, tehnice, de management etc. ale unui proiect de investiții precum și a factorilor implicați: cum ar fi criteriile de protecție a mediului, aspecte sociale și juridice, factori de timp și de risc etc. [4, pag.6]. Analiza financiară și argumentarea constructivă a soluțiilor propuse de proiect servesc un temei pentru deciziile la etapa de examinarea acestuia de către investitor și părțile interesate, implicate în efectele legate de acest proiect. Informația exhaustivă privind fenomenele tangențiale realizării proiectului, precum și concluziile specialistului/specialiștilor referitor la efectele legate de materializarea obiectului proiectat, creează o parte din "portofoliul" acestui obiect, anunțând despre nivelul de rezonabilitatea investițiilor în el. Refuzul de la proiect la etapele implementării după demararea procesului, din cauza diferitor circumstanțelor este foarte costisitor. Astfel, investigarea și determinarea nivelului riscurilor pentru etapele de derularea proiectului la nivelul de proiectare va economisi timp și bani pentru soluționarea problemelor la etapa când acestea vor divini critice sau, pentru alte cazuri va denota despre imposibilitatea realizării proiectului. În acest scop sunt prevăzute studiile de fezabilitate și prefezabilitate (estimarea intențiilor și obiectivelor investiției).

Deși, după cerințele generale a actelor normative, studiu de fezabilitate poate să nu conțină poziția concretă despre fezabilitatea sau infeasibilitatea ideii, la aceasta etapa se va determina situațiile riscante potențiale și va investiga alternativele optime de soluționarea problemelor posibile.

În prezent, sunt foarte multe cazuri de proiectare a reconstrucțiilor în zonele urbane a republicii. Proiectarea lucrărilor date se execută în conformitate cu cerințele tehnice de urbanizare și amenajarea teritoriului. În timp când aprecierea impactelor sociale, culturale, economice, cauzate de realizarea proiectului devine sarcina expertului în studiul de fezabilitate. Ca exemplu, reconstruirea parțială a clădirilor proprietate comună, poate cauza conflict între coproprietari și un impact de interes economic la recalcularea cotelor deținute.

Una din argumentări importante pentru dispersarea rolurilor de proiectant și expert este impact de interese în procesul de construcție/reconstrucție. Investitorul este interesat în îndeplinirea solicitărilor, proiectant în satisfacerea clientului și realizarea serviciului plătit, precum că analiza proiectului urmează a fi executată de partea necointereseată

și obiectivă. Anume expertul calificat urmează să elucideze aspirațiile false a deținătorului de idei precum și erorile periculoase ale proiectului.

O importanță mare la etapa de stadiul de fezabilitate o are Administrația publică locală. Având pârghiile de emiterie a autorității de construire, precum și a certificatului de urbanism acest organ de conducere are atribuțiile de control a normelor ce țin de satisfacerea planului urbanistic de dezvoltare a localității. Având în sarcini crearea structurii urbane de confort pentru locuitorii și oaspeții unității administrative, APL se conduce după contextul general al concepției de amenajare teritorială și/sau modernizare a serviciilor publice la nivel național sau local. Strategia de amenajare și dezvoltare a comunităților teritoriale este de regulă un program integrat al autorităților publice, cunoscut sub formă de schiță de dezvoltare și amenajare urbană (SDAU) sau plan de urbanism general(PUG), [5, pag.43]

În aceeași ordine de idei se operează prevederile proiectelor de investiție în bunuri imobile privind din prisma Obiectivelor Dezvoltării Durabile. Îndeosebi aceasta se reflectă pentru proiectele la obiecte cu caracter industrial - de mare complexitate tehnică și tehnologică (centrale electrice și termoelectrice, stații de tratare și distribuție a apei potabile, instalații de tratare și prelucrare a deșeurilor etc.). Legislația se expune expres asupra condițiilor de expertiza ecologică la etapa avizării proiectului pentru unele tipuri de obiecte, [6]. Pentru așa bunuri, prioritățile se va axa mai puțin pe criteriile economice decât pe interesele sociale și ale mediului.

În linii generale, studiul de fezabilitate cuprinde cinci câmpuri de investigare:

*Partea Tehnică* – Se analizează fezabilitatea proiectului din punct de vedere tehnic și tehnologic. Ca exemplu, Proiectele de organizarea teritoriului urmează a fi studiate referitor la corespunderea cerințelor agrozootehnice. Se examinează dacă sunt prevăzute condițiile de păstrare a microclimatului local, nu se afectează obiectele adiacente, dacă este prevăzut acces la bunurile proiectate conform prevederilor normative, etc.

Proiectele de investiții în construcții vor fi vizate cu privire la respectarea cerințelor tehnologice actuale, corespunderea prevederilor normative a urbanismului și dezvoltarea teritoriului. Distanțele, înălțimile, materialul, precum și tehnologiile utilizate în soluționarea arhitectonică devin subiectul analizei expertului.

*Partea Economică* – Se estimează costurile necesare realizării proiectului. Eficiența economică pentru diferite tipuri de bunuri imobile se sondează în funcție de cererea actuală pe piață și așteptările prognozate. Pentru obiectele comerciale studiul se axează pe calculul indicilor de profitabilitatea acestuia. Veniturile generate de bun proiectat, se raportează costurilor pentru realizarea acestuia. Utilizând calcule complexe, se ține cont de valoarea banilor în timp la calcularea perioadei de rambursarea capitalului investit.

Ca exemplu de aplicarea practică a studiului economic în cadrul fundamentării proiectului, poate fi vizată situația de recalculare a cotelor părți din proprietate comună pe construcție, în cazul investițiilor în reparația a acesteia de către a numai o parte de coproprietari. Prin alte cuvinte, când reparația la toată casa se face din sursele a unuia din coproprietari. În funcția de investiții în reparația averii comune, investitorul poate să solicite reestimarea cotelor. Însă, în practică sunt observate conflicte la etapa recalculării cotelor. Bani investiti nu pot fi tratați la egal cu adaosurile la valoarea obiectului de investiții, cauzate acestora. Astfel, pentru argumentarea reparării averii comune este necesar un complex de norme și reguli.

*Partea Legală* – Se analizează respectarea normelor legale, ce țin de autorizarea, exploatarea sau desființarea obiectului proiectat. Examinarea corespunderii tendințelor de proiect cu cadrul normativ legal se efectuează pentru elucidarea impedimentelor posibile în implementarea ideii de proiect. Compartimentul dat este unul foarte important în situația actuală pentru domeniile economiei naționale ce țin de bunuri imobile în republica Moldova. Problema construcțiilor neautorizate sau nefundamentate, se reflectă în majorarea riscului pentru viața și sănătatea cetățenilor. Nerespectarea normelor prevăzute de cadrul legal și neglijența procedurilor de autorizare, proiectare și construire a obiectelor noi, precum și reconstruirea celor vechi, se răsfrânge în dezechilibrarea stabilității sociale și economice.

*Partea Organizațională* – În partea aceasta a studiului de fezabilitate a proiectului se examinează nivelul de pregătire a beneficiarului de proiect pentru "calibrul" proiectului. Proiectele ambițioase, orientate la ideile exagerate, prea optimiste ca regulă au un indiciu mic de realizabilitate.

*Planificarea* – partea ce ține de planificare vizează fluxurile de proces la realizarea proiectului și, utilizând instrumentarul metodologic de determinare a pozițiilor critice, determină punctele slabe și punctele forte a planificării strategice din proiect. Ca rezultat se expune poziția expertului privind oportunitățile, riscurile și perspectivele.

După părerea specialiștilor în domeniul, [4, pag.12] un studiu bine conceput urmează să conțină și un fundal istoric al proiectului, detalii cu privire la management, operațiunile principale și calitatea gestionării proiectului, cercetări și politici existente în sectorul de referință.

Actualmente, procedura de fundamentare a proiectelor de investiție în construcție este reglementată de Normativul în construcții [2] și conține cerințele metodologice de executare a studiului proiectelor de investiții pe marginea indicatorilor economici pentru stabilirea eficienței economice, securității tehnice, a consumului de resurse la unitatea de producție, precum și gradului de risc și probabilității apariției a situațiilor de avarii. Norma dată se referă la construcțiile comerciale și cu destinația social și prevede executarea studiului de fundamentare de către investitor (beneficiar) cu posibila atragere pe baze contractuale a altor organizații de proiectare, proiectare-construcții etc. [2, pag.7]. Expertiza și coordonarea concluziilor din fundamentarea se aprobă de Guvern, Administrația publică locală sau de beneficiarul lucrărilor în funcție de sursele de finanțare a proiectului.

Este de menționat că, în practica pot fi menționate lacunele în procesul de fundamentare a proiectelor mici și medii, când se neglijează studiul de fezabilitate și beneficiarul nu dispune de resurse pentru astfel de analiza. Ca efectul acestui fenomen sunt observate construcții inutile, investiții neraționale și cheltuieli de reorganizare fondate pe intuiție și spiritele proprii a comersanților.

O axare solidă în norma aplicativă menționată mai sus [2] se referă calculului indicatorilor tehnico-economici și financiari principali ai obiectului investițiilor, și recomandări pentru aprobare (acceptare). Fundamentarea proiectului investițional în construcție cu alte tipuri de eficiență (de apărare, socială, ecologică etc.) se efectuează în formă de notă explicativă de argumentare, fără calculele prevăzute de norma dată [2, pag.7]. Studiul acestui act normativ denotă că, centrarea în descrierea metodologică a părții economico - financiare a diminuat atenția din alte compartimente-componente ale studiului. Analiza condițiilor sociale, ecologice, rezerve

umane, migrația și mulți alți factori urmează a fi calculate de către specialist, utilizând alte surse, bazate uneori pe date subiective. Astfel, neavând repere normative pentru argumentarea deciziilor pentru obiecte studiate în aspectul menționat, specialistul este în situația de risc, în cazul abandonării proiectului la diferite etape de implementare.

Actele normative, ce reglementează conținutul-cadru al documentației de proiect pentru construcții fac trimitere la rezultatele studiului de fundamentare a proiectului de investiții în construcții [1, pag.15], cu scopul comparării indicatorilor tehnico-economice generalizate în proiect de execuție și celor în urma calculelor din studiul fezabilității. În cazurile în care există o fundamentare aprobată a proiectului de investiții în construcții, tema tehnică pentru proiectare se elaborează în baza acestei fundamentări.

Reieșind din faptul că, studiul de fundamentare a proiectelor de investiție este destinat numai obiectelor comerciale mari și cu destinația socială [2, pag.8], analiza factorilor tehnico-economici devine o parte componentă a proiectului de execuție pentru obiecte la proiectarea cărora nu este prevăzut studiul de fundamentare. Deși, conform condițiilor imperative ale conținutului Temei de proiect, elaborate la etapa inițială a proiectului de execuție, este expres stipulată necesitatea obligatorie a studiului de fundamentare, activitatea din practica cotidiană denotă o neglijență referitor ca compartimentul dat din partea beneficiarului și, respectiv proiectantului la obiecte simple.

### **Studiul de fundamentare a proiectelor de amenajare a teritoriului.**

Activitatea de amenajare a teritoriului constă în elaborarea, avizarea, aprobarea și modificarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului. Tendința către o analiza preventivă a proiectului de urbanism și amenajarea teritoriului este prevăzută de Lege privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului [7]. Cu diferența de la proiectarea în construcții, unde studiul de fezabilitate se exercită la nivel de proiect de investiții, la nivel de teren studiului de fundamentare se supune documentația de urbanism și amenajarea a teritoriului. Sau, dacă proiectarea se face în două faze (nivel național, regional, municipal), studiile de fundamentare și concepția aprobată reprezintă temei pentru continuarea elaborării documentației de urbanism și amenajare a teritoriului în a doua fază [9, p.4.7]. Pentru localitățile rurale elaborarea planurilor urbanistice generale se face într-o singură fază. Studiile de fundamentare se pot elabora concomitent cu elaborarea planurilor generale pe

baza problemelor specifice evidențiate de proiectantul general de către colectivul de elaborare a planului urbanistic general sau de către colectivele specializate în domeniu [9, p.8.5]. Componenta studiilor de fundamentare și a concepției se determină în tema-program. Studiile de fundamentare se elaborează în scopul determinării variantei optime de dezvoltare a localității prin analiza problematicii teritoriului acesteia pe domenii (studii sociale, ecologice, economice, demografice, naturale și alte condiții de sistematizare). Studiile de fundamentare a planului urbanistic general se bazează pe investigații anteproiect și trebuie să conțină propuneri sintetizate de dezvoltare social-economică și sistematizare funcțională a localității, teritoriilor în perspectivă, ținând cont de particularitățile ecologice, istorico-culturale și teritoriale ale localității în sistemul de nivel regional și local. Proiectantul are obligația de a corela propunerile studiilor de fundamentare și de a genera o concepție unitară de dezvoltare a localității. Norme actuale nu reglementează expres condițiile de fundamentare a POT, stipulând însă, necesitatea lucrărilor de prospecțiune ale proiectului și proiectarea preliminară a organizării teritoriului cu coordonarea acestora cu Administrația publică locală și organele/serviciile de resort atributive reglementării regimului funciar [10, p.1.6, p.1.10]. Lipsa cadrului normativ actualizat în domeniul dat este stipulată în mare măsură, perioadei de implementare a cadastrului imobiliar în Moldova. Procesele masive de înregistrare a bunurilor imobile, petrecute în ultimele decenii, au diminuat atenția la proiectele individuale de organizare a terenurilor agricole. Deseori reorganizarea teritoriului agrar este inclus în procesele de elaborare/actualizare a planurilor geometrice/cadastrale, ca serviciul de lucrări cadastrale sau în cadrul corectării erorilor admise în cadrul înregistrării masive a bunurilor imobile. Procedurile menționate nu presupun studierea cadrului social și a factorilor economici. În segmentul dat se menționează o lipsă de norme și reguli. Limitându-se la cercetarea normelor tehnice de amplasare, protecția și utilizare a terenurilor agricole, executorii planurilor geometrice nu se expun asupra problemelor economice și impactului social, care derivă din organizarea și reorganizarea terenului agricol. Deși, simplificarea procedurii de corectare a planului cadastral, evitând proiectarea și studiul fundamentării proiectului, în mare parte a servit ușurării procedurilor de reglementare funciară, la nivel global, aceasta într-o măsură a condus la o pierdere integrității exhaustive în circuitul produselor alimentare, utilizarea rațională a fondurilor funciare și impactul **social**.



### **Trasarea scopului și obiectivelor cercetării**

Generalizând, poate fi pronunțată ideea de necesitate în dezvoltarea cadrului normativ unic, ce ține de studiul de fezabilitate a proiectelor investiționali în bunurile imobile. Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării date rezidă în comasarea diferitor segmente de activitate de expertiza tehnico-economică a bunurilor imobile, într-un complex unitar de ramura. Tratare multiaspectuală a reglementărilor tehnice, juridice și economice ce țin de fundamentarea proiectelor de execuție, amenajarea sau organizare pe bunuri imobile, denotă despre un ansamblul comun de etape pentru argumentarea tehnică, economică și socială a ideilor din proiecte. Acest fapt, precum și lipsa cadrului normativ respectiv, denotă despre necesitatea demarării investigațiilor științifice aprofundate pentru a evidenția rolul și importanța activității de expertiza tehnico – economică a bunurilor imobile la etapa de proiectare.

### **BIBLIOGRAFIA:**

1. Normativ în construcții NCM A.07.02-2012, Procedura de elaborare, avizare, aprobare și conținutul-cadru al documentației de proiect pentru construcții. Cerințe și prevederi principale. Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului Ordin nr.130 din 09.09.2013 Monitorul Oficial al R. Moldova, 212/1443, 24.09.2013
2. Normativ în construcții NCM L.01.07-2005 Regulament privind fundamentarea proiectelor investiționale în construcții, APROBAT prin Ordinul Directorului general al Departamentului Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului nr. 74 din 24 martie 2005, cu punerea în aplicare de la 1 iulie 2005.
3. Lege privind calitatea în construcții nr. 721 din 02.02.96, Monitorul Oficial al R. Moldova, 25/259, 25.04.1996
4. Corobceanu Stela, Andriuță Liviu, Esența studiului de fezabilitate, Editat în cadrul proiectului „Importanța studiilor de fezabilitate în consolidarea procesului de dezvoltare regională în Republica Moldova”, Bălți 2011 accesibil la [http://adrnord.md/public/files/brosuri/Esenta\\_studiului\\_de\\_fezabilitate\\_brosura\\_ADR\\_Nord.pdf](http://adrnord.md/public/files/brosuri/Esenta_studiului_de_fezabilitate_brosura_ADR_Nord.pdf)
5. Paladi Ion, Managementul Proiectelor Investiționale – Performanțele Dezvoltării Localităților Din Republica Moldova, Buletinul Științific al

Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, Lege privind expertiza ecologică, 851/29.05.96, Monitorul Oficial al R. Moldova, 52-53/494, 08.08.1996

6. Lege privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului 835/17.05.96 Monitorul Oficial al R. Moldova, 1-2/2, 02.01.1997
7. Lege privind autorizarea executării lucrărilor de construcție 163/09.07.2010 Monitorul Oficial al R. Moldova, 155-158/549, 03.09.2010
8. Normativ în construcții ncm B.01.02 – 2005, Instrucțiuni privind conținutul, principiile metodologice de elaborare, avizare și aprobare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, ACCEPTAT de Comitetul Tehnic CT-C B.01 "Sistematizarea teritoriului și a localităților.
9. Instrucțiune privizorie cu privire la elaborarea proiectelor de organizare a teritoriului. MD-36-02-03-97. Aprobata prin Ordinul ANGCC nr. 96 A din 09.12.1997.

# MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Eugenia CEBOTARU,  
magistru, lecor universitar,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Electronic public services have not yet acquired mass, but it is already the time when various state organs will no longer require data and documents, which were once introduced in the information bases, and all kinds of state services will be able to be obtained through the Internet, mobile phone or touch screen terminals installed in the lobby of any state institution.*

*Keywords: electronic services, electronic governance, electronic payments, online service.*

În Republica Moldova, serviciile electronice sunt tot mai des accesate de cetățeni, în special de cei tineri și cei cu studii superioare. În prezent, serviciile publice sunt prestate în format electronic într-un spectru atât cantitativ cât și calitativ. Actualmente, în țara noastră avem în jur de 635 servicii disponibile dintre care 164 servicii prestat și în format electronic. [5]

Portalul [servicii.gov.md](http://servicii.gov.md) este un catalog electronic al serviciilor publice prestate de către autorități atât oamenilor de rând cât și mediului de afaceri. Scopul principal al acestui portal este să ofere informație succintă, corectă, accesibilă și completă despre serviciile publice accesibile în țara noastră, dar totodată nu își propune să substituie paginile web ale autorităților, care propun informație mai complexă.

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 formă electronică, inclusiv instrucțiuni de completare. [5]

Portalul are o structură multidimensională și permite identificarea unui serviciu după mai multe criterii din punct de vedere al domeniului din care acest serviciu face parte. Acest portal include servicii din diferite domenii, așa ca: servicii de documentare a populației; servicii din domeniul educației; servicii din domeniul sănătății; servicii din domeniul financiar, cum ar fi taxările ș.a.

Pe de altă parte, utilizatorii mai pot identifica serviciul solicitat după autoritatea care îl prestează, adică ministere sau instituții. Toate serviciile prestate electronic sunt elaborate de instituția responsabilă de serviciu în colaborare cu Agenția de Guvernare Electronică. Această agenție a fost cunoscută până în prezent sub denumirea de Centrul de Guvernare Electronică, fondat în august 2010. La 25 aprilie 2018 Guvernul Republicii Moldova a aprobat noul statut al instituției publice - Agenția de Guvernare Electronică.

Din 2013 încoace, Agenția de Guvernare Electronică a dezvoltat mai multe platforme guvernamentale electronice, precum MCloud, MPass, MSign, MPay, MConnect și altele.

Platforma MCloud este o infrastructură informațională guvernamentală comună care funcționează în baza tehnologiei de „cloud computing”. Tehnologia „cloud computing” („nor informațional”) reprezintă un model de furnizare a serviciilor TI, care permite accesul, la cerere, pe bază de rețea la totalitatea configurabilă a resurselor de calcul virtualizabile (de exemplu rețele, servere, echipamente de stocare, aplicații și servicii) și care pot fi puse rapid la dispoziție cu un efort minim de administrare sau interacțiune cu furnizorul acestor servicii. [5]

Utilizatorii MCloud nu mai sunt nevoiți să întrețină o infrastructură complexă și costisitoare, ci o pot proviziona / accesa oricând, la cerere, în regim online, interacțiunea cu furnizorul acestor servicii fiind minimală.

MSign este serviciul guvernamental de semnătură electronică, care îți oferă posibilitatea să utilizezi toate tipurile de semnătură electronică în interacțiunile tale online și să verifici autenticitatea semnăturilor în condiții de securitate garantată. Oamenii de afaceri pot utiliza serviciul pentru a semna la distanță contracte și documente, economisind timpul și resursele companiei, iar cetățenii pot semna acte, cereri sau declarații oficiale fără a se prezenta la oficiile instituțiilor publice.

Deținătorii semnăturii mobile și semnăturii digitale au posibilitatea să acceseze serviciile fiscale prin autentificarea cu serviciul MPass. Acesta este serviciul guvernamental de autentificare și control al accesului pentru serviciile electronice. Acest serviciu oferă mai multe mecanisme de autentificare - semnătura mobilă, buletin de identitate electronic, certificate digitale, nume de utilizator și parolă, ultima fiind considerată nesigură. Folosind unul dintre mecanismele de autentificare, avem posibilitatea să

accesăm mai multe servicii electronice într-un mod sigur, fără a avea necesitatea de a ne înregistra în prealabil la prestatorii acestora.

Deci, serviciul MPay este serviciul prin care putem achita serviciile publice cu orice instrument de plată la alegerea noastră, cum ar fi: cardul bancar, *internet banking* sau numerar. Controlul accesului și autorizarea permite centralizarea administrării și monitorizării permisiunilor utilizatorilor în diferite servicii electronice. Serviciul MPass permite un control mai sigur ale datelor personale și permisiunilor utilizatorilor, reducând cheltuielile de administrare asociate acestora.

Este important că doar de serviciul de achitare online, MPay, au beneficiat deja câteva zeci de mii de cetățeni. Doar într-o zi, sunt în medie 5 mii de tranzacții efectuate prin MPay, mai mult de 5,5 milioane de tranzacții având loc de la lansarea acestui produs în 2013 până în prezent.

Platforma Guvernamentală de Interoperabilitate MConnect facilitează schimbul de date dintre autorități pentru creșterea eficienței și calității de prestare a serviciilor publice. Prin platforma de interoperabilitate, autoritățile publice fac schimb de date în timp real, fără a le solicita de la cetățeni și mediul de business în formă de certificate, rapoarte, etc.

Trebuie de menționat, că infrastructura creată de Agenția de Guvernare Electronică: Cloud Computing (MCloud), sistemul de plăți electronice (MPay), serviciile de semnare și autentificare MSign, MPass - toate sunt puse la dispoziția instituțiilor de stat pentru a fi capabile, la rândul lor, să ofere servicii electronice sectoriale mai rapid și la costuri chiar mai mici. Odată cu fondarea acestei instituții, deja peste doi ani, în 2012 apare primul serviciu prestat electronic și acesta a fost acel serviciu, care rămâne și până în prezent în topul celui mai accesat și solicitat serviciu de către cetățeni - eliberarea cazierului judiciar persoanelor fizice.

Proiectul „e-Transformare a Guvernării” a fost realizat, având obiectivul general de a transforma furnizarea anumitor servicii publice selectate cu aplicarea TIC, fiind axat pe unele dintre noile abordări inovatoare în domeniul e-Guvernării: tehnologiile Cloud, aplicațiile guvernamentale, inițiativele de date deschise, guvernul ca platformă etc.

Componentele Proiectului „e-Transformare a Guvernării” includ: schimbarea proceselor și a mentalității funcționarilor publici însărcinați cu furnizarea acestor servicii și asigurarea echipamentului și sistemelor care vor furniza serviciile electronice.

E foarte important, că 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.

Servicii disponibile pot fi accesate de către cetățeni după mai multe moduri, așa ca: după modul de livrare; lista de la a la z; după instituție; cele mai populare servicii; căutare avansată.

Însă dacă să ne referim la accesările top și ale altor servicii, putem menționa următoarele: eliberarea cazierului judiciar persoanelor fizice; acces gratuit la date din registrul bunurilor imobile; eliberarea duplicatului certificatului de naștere; verifică IDNP, buletin de identitate al cetățeanului RM.

Putem menționa, că întreprinderea prestează un spectru larg de servicii fiscale electronice destinate contribuabililor - persoane fizice, în materie de raportare fiscală și acces on-line la informații cu privire la obligațiile fiscale curente, precum și alte informații utile. Serviciile fiscale electronice sunt menite să simplifice accesul la informație și procesele de interacțiune a contribuabililor - persoane fizice cu Serviciul Fiscal de Stat. Serviciul oferă tuturor persoanelor fizice posibilitatea de a depune rapoartele fiscale cu aplicarea semnăturii digitale sau semnăturii electronice de autentificare.

Putem menționa aici portalul serviciilor electronice fiscale - [servicii.fisc.md](http://servicii.fisc.md), care reprezintă un oficiu virtual creat pe baza unor tehnologii moderne. Această pagină web include o serie de servicii electronice nu doar pentru persoanele fizice și juridice, ci și pentru autoritățile publice, menite să asigure accesul direct la cele de informare din domeniul fiscal. Utilizarea lor de către reprezentanții instituțiilor publice deschid noi posibilități de asigurare calitativă și operativă a procedurilor de administrare publică, precum și de susținere a e-transformărilor care au loc în Republica Moldova.

Pentru toate serviciile prestate electronic avem posibilitatea de a accesa serviciul; documente necesare pentru a beneficia de serviciu; adresa și datele de contact ale operatorului; programul de prestare a serviciului, acte normative și referințe utile.

În perioada octombrie-noiembrie 2012 a fost realizat de către consorțiul Institutul de Politici Publice și Magenta Consulting la comanda Centrului de Guvernare Electronică un sondaj cu genericul „Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării Guvernării”, unde moldovenii

au declarat că 49% dintre moldoveni sunt mulțumiți de calitatea prestării serviciilor publice electronice. Acest studiu a fost efectuat pe un eșantion de 3000 de respondenți și a avut drept scop determinarea nivelului de înțelegere, acceptare și susținere de către cetățeni a e-Transformării Guvernării. Marja de eroare constituie  $\pm 1.7\%$  la un interval de încredere de 95%.

Potrivit studiului, aproape jumătate dintre persoanele chestionate (48%) consideră că Guvernarea electronică va aduce avantaje cetățenilor. Circa 31% dintre respondenți susțin că sprijină cu fermitate e-Transformarea Guvernării în Republica Moldova. Aproximativ 57% dintre participanții la studiu afirmă că doresc să acceseze e-Serviciile publice prin/cu ajutorul calculatorului sau telefonului mobil, iar 60 la sută ar recomanda altora (cunoscuți, rude, prieteni) să folosească serviciile publice în format electronic. [6]

Majoritatea cetățenilor care accesează serviciile publice electronice au vârste cuprinse între 18-35 de ani, dețin funcții de conducere în instituțiile publice și private, sunt specialiști cu nivel superior de calificare, funcționari administrativi și au venituri de peste trei mii de lei.

Cei mai mulți din respondenți care au accesat e-Servicii în ultimele 12 luni, au utilizat serviciul de verificare a facturilor fiscale - serviciu prestat de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat. Aproximativ 30% dintre cei chestionați au spus că folosesc această platformă. Serviciul de verificare a actelor de studii, prestat de Ministerul Educației, a fost accesat de 25% dintre persoanele chestionate, iar cel de verificare a datelor personale al Întreprinderii de Stat „Registru” este utilizat de 23 la sută din respondenți. [6]

Pentru a accesa serviciile electronice, clar că este nevoie de calculator și conexiune la Internet.

Potrivit studiului „Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării Guvernării”, 58% din respondenți dețin cel puțin un calculator. Totodată 53% din gospodăriile casnice au conexiune la Internet. Alte 5% sunt dotate cu computere, dar nu au conexiune la Internet. Gradul de dotare a gospodăriilor cu calculatoare și conexiune la Internet depinde de vârsta și veniturile respondenților. [6]

Trebuie de menționat, că pentru a beneficia de unele serviciile electronice este obligatoriu deținerea semnăturii electronice sau mobile, spre exemplu, serviciile electronice de stare civilă.

Este clar, că serviciile electronice prestate încă nu au dobândit caracter de masă, dar deja este timpul când diferite organe de stat nu vor mai cere date

și acte, care măcar o singură dată au fost introduse în bazele informaționale, iar toate genurile de servicii de stat vor putea fi obținute prin Internet, telefonul mobil sau terminalele cu ecran tactil, instalate în holul oricărei instituții de stat.

Dar avem și un șir de probleme la acest capitol. Până în prezent nu funcționează și se tergiversează darea în exploatare a unor sisteme informaționale, deja elaborate, așa ca: SIGEDIA, Registrul digital agricol, e-Integritate, e-Autorizații transport, precum și a platformei de interoperabilitate - MConnect, după ce au fost realizate investiții destul de semnificative.

Incapacitatea entităților de a asigura durabilitatea serviciilor publice elaborate, cauzată de insuficiența personalului calificat în domeniul TI.

În concluzie, am putea enumera un șir de avantaje: programul de prestare a serviciului online este disponibil 24/24 ore, 7 zile pe săptămână, 365 zile pe an; achitarea pentru orice serviciu cu plată poate fi efectuată prin MPay, conform Hotărârii Guvernului nr. 280 din 24.04.13, cetățenii vor achita doar costul serviciului cu plată, este important că prețul nu diferă de cel prestat fizic; prin crearea serviciilor online, este foarte important, că nu vom mai avea cozi, se va reduce birocrația, corupția, chiar până la eliminare, dar și va spori eficiența statului în raport cu cetățeanul.

### **BIBLIOGRAFIA:**

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind platforma tehnologică guvernamentală comună (MCloud). Nr. 128 din 20.02.2014 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 25.02.2014 în nr. 47-48/145.
2. Regulamentul privind utilizarea, administrarea și dezvoltarea platformei tehnologice guvernamentale comune (MCloud), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 128 din 20.02.2014.
3. <http://e-services.md> - Portalul Serviciilor Electronice, accesat, 13.07.2018.
4. <https://mpay.gov.md/> - Portalul serviciului guvernamental de plăți electronica, accesat 10.07.2018.
5. <https://servicii.gov.md> - Portalul serviciilor publice, accesat 10.07.2018.
6. <https://www.ipp.md> - Portalul Institutului de Politici Publice, accesat 10.07.2018.



# **CENTRELE MULTIFUNCȚIONALE – MECANISM DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A MEDIULUI DE AFACERI ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

*Grigore CARPOVICI, doctorand,  
Academia de Administrație Publică*

## **SUMMARY**

*The purpose of this scientific article is the initiation in studying the influence, impact of the multifunctional centers in the process of providing public services, in particular, of the multifunctional centers for the provision of public services (MCPPS) of the Public Services Agency (PSA), on the development of the business environment in the Republic of Moldova.*

*This article aims the importance of the evaluation, systematization, analysis, development and diversification of public services provided by the Public Administration Authorities (GPA), based on the multifunctional centers of the Public Services Agency.*

*At the same time, the article focuses on the importance of the evaluation and analysis of the scientific research carried out by the researchers on the role of public administration in the development of the business environment in the Republic of Moldova, as well as the complexity of this problem.*

*Key words: Public administration, business environment, multifunctional centers for provision of the public services, analysis, evaluation, reform, 'single window', efficiency.*

Deciziile și acțiunile Autorităților administrației publice (AAP) au avut și au o însemnătate, influență și impact deosebit asupra dezvoltării afacerilor, mediului de afaceri, inclusiv în Republica Moldova. Acestea au căpătat o conotație și accent semnificativ în contextul angajamentelor asumate prin Acordul de asociere (AA) încheiat între Republica Moldova și Uniunea Europeană (UE) [1].

Actualitatea prezentului articol derivă atât din necesitatea asigurării îndeplinirii angajamentelor acordului nominalizat, cât și necesitatea asigurării stabilității, dezvoltării social – economice a țării și creșterii bunăstării populației.

Totodată strategiile adoptate de statele din regiune, în deosebi strategia de dezvoltare a Uniunii Europene „Europa 2020” au o influență, dar și importanță deosebită asupra dezvoltării mediului de afaceri în regiune, inclusiv în Republica Moldova. De asemenea o influență, dar și importantă

deosebită asupra dezvoltării mediului de afaceri în țară o are și Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii [7].

În cadrul implementării angajamentelor asumate prin acordul nominalizat, al prevederilor strategiilor și politicilor naționale și pe domenii, adoptate de către guvernare, un rol deosebit revine influenței, impactului și/sau rezultatului acestor acțiuni asupra mediului de afaceri în Republica Moldova și implicit asupra dezvoltării bunăstării cetățenilor ei.

Prin acest articol dorim să punctăm importanța direcționării cercetărilor spre examinarea, analiza și evaluarea interacțiunii Autorităților administrației publice centrale (AAPC) și locale (AAPL) cu mediul de afaceri, care influențează îmbunătățirea, dezvoltarea și eficientizarea lui. Totodată ar putea servi ca platformă de inițiere pentru cercetările orientate spre studierea managementului efectului interacțiunii administrația publică–mediul de afaceri, inclusiv la nivel local.

Problemă serviciilor publice pune în discuție rolul fiecărui stat și finalitatea construcției europene: cum să se armonizeze serviciile publice naționale și locale cu ambițiile de realizare a unui spațiu economic comun? Construcția comunitară, prin esență economică la originile sale, a avut ca obiectiv realizarea unui spațiu economic bazat pe patru libertăți fundamentale: libertatea circulației mărfurilor, a capitalurilor, a serviciilor și a persoanelor. Piața comună a serviciilor publice, definită ca o piață interioară unică, are drept scop obligarea statelor și a actorilor economici de a înlătura obstacolele acestui spațiu economic unificat. Intervenția statului, prin organele sale, în organizarea acestor activități de interes general, are la bază motive de ordin economic și social similare în majoritatea țărilor europene datorită tradițiilor juridice diferite, în fiecare stat existând însă deosebiri în ce privește organizarea și desfășurarea serviciilor publice, fără ca acest fapt să înlătore anumite similitudini, cum ar fi tendința permanentă de a găsi un echilibru între principiul eficienței economice și cel al menținerii gradului de suportabilitate socială [10,20].

În prezent, putem constata că în țările membre ale Uniunii Europene, există o mare diversitate de servicii publice: a) igiena publică; b) comunicațiile; c) furnizarea energiei; d) activitatea cu caracter economic; e) protecția mediului.

***În primul și ultimul domeniu*** se înscriu serviciile de furnizare a apei menajere și industriale, salubritatea și administrarea cimetirilor.

***În al doilea domeniu*** se includ toate comunicațiile ingineresti (apeductele, sistemele de evacuare a apelor menajere etc.).

***În cel de al treilea domeniu*** se numără serviciul de furnizare a gazului natural, a energiei electrice și termice, serviciul de administrare a parcarilor și proprietatea publică locală.

***In domeniul*** „activităților cu caracter economic”, se includ piețele și targurile, precum și alte servicii, cum ar fi cele de petrecere a timpului liber: partii de schi, băi termale etc.

În țările membre ale Uniunii Europene, există o mare diversitate de servicii publice. Această diversitate reprezintă rezultatul istoriei, culturii, economiei și al alegerilor politice specifice fiecărei țări. Concepția privind rolul și locul serviciilor publice în ansamblul activității de administrație publică, precum și reglementarea lor juridică prezintă diferențe de abordare, uneori semnificative, în cadrul acestor state. Acest fapt a prilejuit dispute în cadrul discuțiilor pe această temă la nivelul Comunității Europene, opunând mai ales reprezentanții unei abordări concurențiale în reglementarea serviciilor și a liberalizării pieței serviciilor publice adepților unei implicări mai active a statului în gestionarea și organizarea corespunzătoare particularităților naționale ale serviciilor respective. Democrația și economia de piață au reprezentat priorități majore, fiecare stat având posibilitatea de ași păstra specificul național în reglementarea celorlalte sectoare. Situația actuală este diferită, marea piață unică europeană a devenit o realitate, prilejuind o reorientare a sferei interesului organelor comunitare la elaborarea unor reguli minimale pentru un „serviciu public european”. Problema serviciului public, mult timp considerate secundară, a devenit determinantă pentru dezvoltarea comunitară.

Concepția Comisiei Europene privind Tratatul de la Roma expune că acest tratat este vizat să privilegieze liberalismul economic pentru a promova dezvoltarea serviciilor publice. În acest context, începând cu anul 2006, se poate observa o schimbare a atitudinii Comisiei Europene în ce privește întreprinderile publice titulare de drepturi speciale sau exclusive. Aceste servicii nu corespund strict unor nevoi materiale, ci servesc și unor scopuri de natură socială. Un moment recent al evoluției serviciilor publice îl reprezintă proiectul Cartei verzi a serviciilor publice de interes general, proiect inițiat de către Centrul European al întreprinderilor cu participare publică și de interes economic general, transmis spre studiu Consiliului UE[4,10].

Problema serviciilor publice este de actualitate și în Republica Moldova, deoarece există o contradicție vădită între interesul colectiv al serviciului public din interiorul unui stat și deschiderea față de concurența europeană.

Pornind de la dispozițiile constituționale și impus de cerințele unor convenții internaționale la care Republica Moldova a aderat, Parlamentul, de comun cu instituțiile de administrație publică, depune eforturi pentru crearea unui mediu de afaceri adecvat noilor realități economice. În realizarea acestor deziderate, au fost adoptate un șir de acte legislative pentru liberalizarea activității de întreprinzător, printre care se numără legile: nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, nr.749/1996 cu privire la comerțul interior, nr. 134/1994 a vânzării de mărfuri, nr.93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător, nr. 199/1998 privind piața valorilor mobiliare, nr.451/2001 privind licențierea unor genuri de activitate, nr.81/2004 privind investițiile în activitatea de întreprinzător și multe altele [9,11-17].

Crearea unor condiții favorabile pentru activitatea mediului de afaceri, trebuie să fie o prioritate majoră pentru activitatea Guvernului. În cadrul analizei rolului instituțiilor, agențiilor și întreprinderilor de stat asupra mediului de afacere din Republica Moldova au fost identificate entitățile activităților cărora au impact important, precum și lipsa unei autorități ce ar promova și coordona reformele, activitățile, acțiunile de îmbunătățire, dezvoltare, inclusiv a mediului de afaceri. În vederea realizării obiectivelor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 și implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.911 din 25 iulie 2016, precum și a eficientizării procesului de implementare a reformelor, Guvernul a constituit instituția publică „Centrul de Implementare a Reformelor” (CIR). Centrul își desfășoară activitatea în conformitate cu prevederile actelor normative, ale Statutului, acordurilor și standardelor instituțiilor donatoare în baza principiilor legalității, transparenței, integrității profesionale și autoadministrării. El are misiunea de implementare eficientă și coordonată a reformelor la nivel guvernamental, pentru crearea unui sistem modern și eficient de administrare, evaluarea gradului de implementare a reformelor de către autoritățile publice și structurile organizaționale din sfera lor de competență, cooperarea cu instituțiile internaționale în vederea preluării și transunerii celor mai bune practici de administrare, precum și atragerii asistenței externe [5].

Luând în considerație că instituțiile publice au rolul central în asigurarea competitivității economiei naționale și dezvoltării mediului de afaceri, Guvernul trebuie să păstreze reforma instituțiilor din sectorul public drept prioritate a sa în materie de politici. Un element important al reformării în acest domeniu ține de analiza și sistematizarea nomenclatorului serviciilor publice, condițiilor de prestare, inclusiv documentele prezentate și/sau solicitate, precum și elaborarea unui nou sistem de remunerare în cadrul sectorului public bazat pe eficiența și randamentul angajaților, precum și eficientizării activităților.

În acest sens se impun realizarea reformelor pe următoarele dimensiuni:

- Simplificarea în continuare a operațiunilor / inițierii afacerilor;
- Înlăturarea barierelor în comerț transfrontalier;
- Îmbunătățirea dialogului dintre sectoarele public și privat;
- Crearea unui mediu concurențial autentic .

În temeiul deciziei Comisiei interinstituționale pentru coordonarea activităților de implementare a Legii privind Ghișeul unic, APC și APL urmau să efectueze o inventariere a actelor permissive emise și să prezinte propuneri pentru crearea „ghișeelor unice”. Aceste propuneri fiind sistematizate de către Ministerul Economiei au fost înaintate Guvernului pentru aprobare.

Potrivit legislației, instituirea ghișeului este obligatorie în cazul în care obținerea unui singur act permisiv necesită mai mult de două vizite, în afara vizitei finale de recepționare/confirmare a actului/acțiunii sau în cazul în care costurile cumulative (pentru solicitant și pentru autoritate) și timpul de întocmire și de eliberare a actului în afara ghișeului unic ar fi mai mari decât prin intermediul acestuia [12].

Totodată în scopul implementării Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021 și cadrului normativ existent, Guvernul a adoptat hotărârea de reorganizare a întreprinderii de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru”, prin transformare, în Instituția publică „Agenția Servicii Publice” (ASP). Concomitent întreprinderea de Stat „Camera Înregistrării de Stat”, întreprinderea de Stat „Cadastru”, autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Justiției „Serviciul Stare Civilă” și autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Economiei „Camera de Licențiere” se reorganizează prin fuziune (absorbție) cu Instituția publică „Agenția Servicii Publice”, fiind

succesorul de drepturi și obligații ale persoanelor juridice absorbite. Funcțiile exercitate și serviciile prestate, în conformitate cu legislația în vigoare, de către persoanele juridice reorganizate rămân a fi exercitate de către Instituția publică „Agenția Servicii Publice”, cu asigurarea respectării prevederilor Legii nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal și altor acte normative în vigoare, în baza tarifelor în vigoare la serviciile prestate de către persoanele juridice reorganizate [6,7].

Agenția este o instituție publică, a cărei activitate are scopul de a facilita și eficientiza procesul de prestare a serviciilor publice are autonomie financiară și deține conturi bancare în contul unic trezorerial al Ministerului Finanțelor. Agenția își desfășoară activitatea inclusiv prin intermediul structurilor sale teritoriale și are misiunea de a coordona și de a organiza activitățile orientate spre asigurarea implementării politicilor publice în domeniile de competență stabilite de Statut. Totodată, ținem să evidențiem și principalele funcții ale ASP, includ și implementarea mecanismului ghișeului unic la prestarea serviciilor publice în domeniile sale de competență, precum și a altor servicii publice.

Îndeplinirea acestor atribuții și funcții, trebuie asigurată de către ASP în condițiile infrastructurii existente, asigurând totodată continuitate și creșterea calității serviciilor prestate.

În vederea realizării funcțiilor, atribuțiilor stabilite în actele normative precum și întru asigurarea dezvoltării mediului de afaceri prin influențe directe asupra costurilor de timp și a celor financiare suportate de persoanele fizice și juridice, a fost propusă, acceptată și implementată creării în cadrul ASP a centrelor multifuncționale de prestare a serviciilor publice (CMPSP). Organizarea CMPSP pe principiul territorial au menirea de a apropia și mai mult către client (beneficiar) serviciile de înregistrare a afacerii, de licențiere a activității, etc... Totodată crearea CMPSP, cu dislocarea la o singură locație, va permite diminuarea costurilor de timp ale clienților, care la situația actuală circulă pe adresele a cel puțin șase locații de prestări servicii pentru:

- întocmirea actelor de stare civilă;
- documentarea persoanelor fizice;
- înregistrarea afacerii;
- actele permissive pentru activitate (licențele) ;
- înregistrarea drepturilor asupra bunurilor;
- înregistrarea unităților de transport;

- obținerea și înregistrarea dreptului de conducere a unităților de transport ș.a.
- Întru realizarea scopului enunțat ne propunem o examinare și analiză succintă a serviciilor publice prestate prin intermediul CMPSP ale IP ASP și impactului asupra mediului de afaceri în Republica Moldova. Examinarea și analiza rolului interacțiunii lor sub aspectul îmbunătățirii cadrului normativ existent, a identificării barierelor și constrângerilor, precum și a identificării măsurilor necesare de aplicat în vederea înlăturării lor, dar și realizării lor întru acordarea unor servicii publice calitative și eficiente.

CMPSP în baza ghișeului unic este un mecanism care permite părților implicate în activitatea de afaceri să acorde informație și documente standardizate printr-un singur punct de recepționare, inclusiv în vederea facilitării proceselor de prestare a serviciilor publice. Experții au subliniat principalele avantaje ale implementării Ghișeului Unic, printre care: depunerea documentelor necesare pentru obținerea actului permisiv necesar într-un singur ghișeu, verificarea actelor, informațiilor într-un singur loc, reducerea timpului și costurilor necesare obținerii actelor permise necesare, precum și transparența procesului, perfectarea proceselor.

Crearea și punerea în funcțiune a CMPSP presupune un impact pozitiv care se așteaptă de la funcționarea centrelor e multifuncționale ale ASP asupra cetățenilor dar și asupra mediului de afaceri. Dacă anterior, Camera Înregistrării de Stat avea reprezentanți doar în zece raioane, iar Camera de Licențiere doar în Chișinău, odată cu deschiderea centrelor multifuncționale, registratorii vor activa în fiecare raion, astfel serviciile publice vor fi mai aproape de cetățeni [6].

CMPSP sunt create pentru creșterea calității serviciilor publice oferite solicitanților, prin:

- reducerea timpului necesar pentru identificarea de către solicitanți a autorităților competente să presteze servicii publice și pentru deplasarea la sediile acestor autorități;
- diminuarea gradului de birocratizare a procedurilor necesare a fi îndeplinite de solicitanți pentru obținerea documentelor respective;
- creșterea capacității autorităților publice de informare a publicului cu privire la serviciile publice prestate și la modalitățile de acces al solicitanților la aceste servicii;

- constituirea unui corp de specialiști, desemnați să desfășoare activități de relații cu publicul, aferente procedurilor legale necesare a fi îndeplinite pentru prestarea serviciilor publice.

Totodată, crearea CMPSP facilitează procesele de obținere, constatare, înregistrare și/sau anulare a unor drepturi și obligații pentru:

- a) eliberarea unui act/document determinat;
- b) eliberarea sau comasarea mai multor acte prin colaborare cu mai multe autorități responsabile;
- c) constatarea, confirmarea și/sau înregistrarea unor drepturi/ obligații/ fapte juridice;
- d) inițierea sau încetarea unui tip de activitate;
- e) inițierea/modificarea/ încetarea activității de întreprinzător în genere;
- f) alte scopuri prevăzute de legislația în vigoare.

În cadrul ASP se propun spre a fi create CMPSP raionale și municipale. În fiecare raion/municipiu va fi creat câte un CMPSP, iar în municipiul Chișinău se planifică crearea CMPSP de sector.

CMPSP ale ASP, vor presta servicii publice în domeniile sale de competență, prin implementarea mecanismului ghișeului unic: înregistrarea și evidența populației; înregistrarea și licențierea unităților de drept; înregistrarea drepturilor asupra bunurilor imobile, alte servicii cadastrale; preschimbarea permiselor de conducere, etc.

Suplimentar, centrele multifuncționale ale ASP ar putea presta și unele servicii publice din domeniile intră în competența alor Agenției.

Subdiviziunile ASP implicate în procesul de prestare a serviciilor publice, inclusiv eliberarea unui act/document, în constatarea, confirmarea sau înregistrarea unui drept/obligație/fapt juridic, în acordarea permisiunii/licenței de a activa într-un domeniu sunt obligate să colaboreze între ele pentru ca procesul interacțiunii lor simultane cu un solicitant, printr-un singur punct de acces, realizabil.

Pentru serviciile acordate în cadrul CMPSP se percepe plată conform Nomenclatorului de servicii și tarifele acestora, aprobate de Guvern.

Modul de organizare și funcționare a CMPSP se stabilește de către ASP, cu îndeplinirea condițiilor prevăzute de Hotărârea Guvernului nr.314 din 22.05.2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice, care include ghișee unice (grupuri de ghișee) pentru toate domeniile de competență[6].



CMPSP va fi asigurat cu toate informațiile necesare pentru informarea publicului și asigurarea desfășurării activității în cadrul ASP, cu privire la competențele autorităților abilitate să elibereze documente, informații, să efectueze alte proceduri de prestare a serviciilor publice la condițiile și procedurile de soluționare a cererilor clienților.

Subdiviziunile nivelului central al ASP acordă suportul și sprijinul necesar CMPSP pentru eliminarea deficiențelor constatate, rezolvarea unor situații deosebite, identificate cu ocazia primirii cererilor sau a eliberării documentelor, iar în caz de necesitate organizează întâlniri la nivel de specialiști în domeniile specifice, destinate informării reciproce în legătură cu problemele identificate în îndeplinirea atribuțiilor proprii și a celor care presupun colaborarea dintre aceștia.

În vederea asigurării funcționării corespunzătoare a CMPSP, se verifică și se monitorizează în permanență îndeplinirea condițiilor prestabilite atât prin intermediul controalelor, cât și pe baza sesizărilor primite de la alte persoane fizice și/sau persoane juridice din domeniul public și privat, demersurile necesare eliminării deficiențelor constatate.

CMPSP sunt asigurate cu spațiile necesare desfășurării activităților, respectiv amenajate și dotate corespunzător, precum și cu personalul specializat, destinat să asigure relația cu solicitantul serviciilor publice.

În cadrul organizării CMPSP, un rol deosebit îl au APL, care asigură prin deciziile respective cu terenurile necesare pentru construcția edificiilor noi, propun locații în folosință din patrimoniul existent al APL, contribuie la crearea infrastructurii sau integrarea în cea existentă.

Scopul principal al implementării CMPSP în baza ghișeilor unice este că clientul, pentru toate serviciile publice prestate de ASP, va avea doar o singură vizită pentru depunerea comenzii (cererii):

- ✓ *într-un oficiu*
- ✓ *la un operator*
- ✓ *doar cu buletinul de identitate*

Concomitent se va asigura:

- ✓ Simplificarea procesului de prestare a serviciilor publice
- ✓ Prestarea serviciilor publice: calitative, operative, accesibile, transparente, eficiente

- ✓ Asigurarea sistemului reformat de prestare a serviciilor publice orientat spre cetățean și mediul de afaceri (*prestare implicită, proactivitate și încredere în cetățean*).

În procesul de prestare a serviciului public, în dependență de serviciu, recepționarea comenzii, prelucrarea (*procesul decizional fără implicarea Back-office*) și livrarea serviciului comandat poate fi procesat și acordat de *Front-office*, iar prelucrarea comenzii (*procesul decizional*), inclusiv *procesarea informațională prin*:

- *Interacțiunea interinstituțională,*
- *Interacțiunea internă, cu sau fără implicarea procesului de producere - prin Back-office.*

Directorul Agenției Servicii Publice a precizat că ASP a fost creată pentru a presta servicii publice moderne și calitative utilizând CMPSP după principiul ghișeului unic, asigurând în acest scop modificările necesare în circa 98 legi și 172 hotărâri de guvern și altor acte normative. “Este un detaliu foarte important, în primul rând pentru cetățeni, ca să nu fie puși în situația de a ajunge curieri între instituții. Un prim pas în acest sens a fost deschiderea primului Centru multifuncțional de la Strășeni, însă pe viitor preconizăm ca asemenea structuri să fie în toate centrele raionale și trei în capitală” [19], menționând că, conform programului investițional al ASP, până la sfârșitul anului curent se preconizează a fi puse în funcțiune 39 CMPSP pe întreg teritoriul țării. Crearea CMPSP în baza ghișeului unic poate devini un exemplu real de apropiere a administrației publice de necesitățile populației, exemplu de reformă în rezultatul căreia vor fi micșorate costurile de timp și financiare ale clientului, cu efect palpabil și măsurabil.

Potrivit directorului Agenției Servicii Publice, deschiderea centrelor multifuncționale constituie doar una din fazele reformei serviciilor publice [19].

Guvernul Republicii Moldova, prin adoptarea „Planului de acțiuni pentru guvernare deschisă” și a „Strategiei privind modernizarea tehnologică a guvernării” și-a propus ca, până în anul 2020, să transforme serviciile publice tradiționale, la ghișeu, în servicii electronice. În acest fel, cetățenii țării vor avea acces la peste 1000 de e-Servicii [8].

Concomitent, pentru implementarea ghișeiilor unice, Agenția de Guvernare Electronică (Centrul de Guvernare Electronică) elaborează Platforma tehnologică guvernamentală comună, bazată pe tehnologia “cloud”, ce va realiza interconectarea bazelor de date aparținând diferitor

instituții și va permite verificarea datelor despre un agent economic fără a-l impune să colecteze și să prezinte diverse documente. Aceasta urmează a fi finalizată până în luna decembrie anul curent, după care autoritățile publice își vor digitiza bazele de date care încă nu sunt în format electronic, pentru a se conecta la rețeaua guvernamentală de date.

Direcția de perspectivă și de bază o constituie crearea și dezvoltarea Ghișeelor unice pe o Platforma tehnologică guvernamentală comună, bazată pe “cloud”. Platforma unică a serviciilor publice prestate de autorități o constituie Servicii.gov.md. Portalul servicii.gov.md funcționează ca un catalog electronic al serviciilor publice dedicate cetățenilor și mediului de afaceri. Scopul principal al acestei platforme este să ofere informație succintă, corectă, accesibilă și completă despre serviciile publice accesibile în Republica Moldova.

Ghișeul unic va asigura o interfață unică pentru interacțiunea tuturor instituțiilor din domeniu, astfel, în perioada imediat următoare, se propune crearea unui grup de lucru care se va concentra pe elaborarea cadrului legal de reglementare, precum și elaborarea componentei tehnice a proiectului [10].

Prin acest ghișeu unic al serviciilor publice, cetățenii pot beneficia online de mai multe servicii, într-o manieră simplă și accesibilă. Ei nu vor mai fi nevoiți să stea la cozi, ore în șir, ci printr-un singur click vor avea acces rapid la orice informație potrivită pentru nevoile lor. Scopul principal al acestui portal este să ofere informație succintă, corectă, accesibilă și completă despre serviciile publice accesibile în Republica Moldova. Platforma unică a serviciilor publice nu își propune să substituie paginile web ale autorităților, care propun informație mai complexă. În acest moment, pe portal sunt 425 de servicii, iar 100 de e-Servicii publice pot fi accesate pe filiera interactivă [8]. În acest context se înscrie și „Ghișeul unic de raportare electronică”, lansat pentru contribuabili la data de 27 ianuarie 2018 — platformă care oferă posibilitatea de raportare centralizată către mai multe instituții publice.

Totodată, subliniem că ghișeul include formulare de raportare electronică către *Ministerul Finanțelor (1 raport)*, *Serviciul Fiscal de Stat (94 — inclusiv Forma IPC18)*, *Casa Națională de Asigurări Sociale (1 dare de seamă unificată și un formular)*, *Casa Națională de Asigurări în Medicină (1 dare de seamă unificată și un formular)*, *Biroul Național de Statistică (26 rapoarte)*.

Problemele și aspectele abordate, le-am considerat a fi importante și strinjente, care se cer a fi corect înțelese și aplicate în mod pertinent în practica administrativ-economică a statului. Prin prezentul articol am încercat să elucidăm situația actuală, funcțiile CMPSP ale ASP în baza ghișeului unic - ca mecanism în dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova, reflectate prin prisma angajamentelor asumate conform Acordului de asociere RM-UE, a cadrului normativ și activităților CMPSP. Studiarea și înțelegerea aspectelor abordate vor permite aplicarea corectă și eficientă în practică și/sau îmbunătășirea situației reale a mediului de afacere și implicit a situației economico sociale a cetățenilor. Totodată constatările, analizele pe aspectele abotrdate, trecute prin prisma metodologiilor, studiilor existente și/sau imbunătățite de evaluare a impactului CMPSP (a ghișeelor), pot servi ca temei pentru excluderea unor disensiuni, imlementarea și/sau dezvoltarea serviciilor la nivel local, precum și îmbunătățirea, dezvoltarea serviciilor publice specializate, de exemplu în domeniul construcțiilor, zootehniei, fitotehiei etc...

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Acordul 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. Jurnalul oficial al Uniunii Europene din 03.08.2014 L260/641. <http://dcfta.md/continutul-acordului-de-asociere-dintre-rm-si-ue>
2. Anton P. Parlagi; Cristian Iftimoaie. *Serviciile publice locale*. București: Editura Economică, 2001, 211 pag.
3. B.Jones, M.Keating. *The European Union and the regions*. Ed.Oxford, U.K., N.8, 2006.
4. Cartea verde a serviciilor publice de interes general.  
[mentineromaniacurata.ro/images/prez25/servicii\\_authorized.pdf](http://mentineromaniacurata.ro/images/prez25/servicii_authorized.pdf)
5. Hotărîrea Guvernului RM nr.11 din 18.01.2018 cu privire la Centrul de Implementare a Reformelor. În: Monitorul Oficial nr.19-23 din 20.01.2017 nr.43.
6. Hotărîrea Guvernului RM nr.314 din 26.05.2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice. În: Monitorul Oficial nr.162-170 din 26.05.2017 nr.396.

7. Hotărîrea Guvernului RM nr.685 din 13.09.2012 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020. În: Monitorul Oficial nr.198-204 din 21.09.2012 nr.740.
8. Hotărîrea Guvernului RM nr.966 din 09.08.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021. În: Monitorul Oficial nr.256 - 276 din 19.08.2016 nr.1049.
9. Hotărîrea Parlamentului RM nr.1/2016 din 21.01.2016 pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului. În Monitorul Oficial nr.20-24 din 20.01.2016, art. Nr. 49.
10. Jurnalul Oficial al UE. <http://www-eur-lex-europa>
11. Legea “cu privire la Guvern” nr.136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252 din 19.07.2017 art.412.
12. Legea nr.161 din 22.07.2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 170-175 din 14.10.2011 art. 496.
13. Legea nr.166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-247 din 31.12.2012 art.791.
14. Legea nr.235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.126-130 din 11.08.2006 art.627.
15. Legea nr.424 din 10.12.2004 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-4 din 01.01.2005 art.16.
16. Legea nr.845 din 03.01.1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi . În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 2 din 28.02.1994 art.33.
17. Legea nr.91 din 29.05.2014 privind semnătura electronică și documentul electronic. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.174-177 din 04.07.2014 art.397.  
[mentineromaniacurata.ro/images/prez25/servicii\\_authorized.pdf](http://mentineromaniacurata.ro/images/prez25/servicii_authorized.pdf)
18. Protocolul (nr. 26) privind serviciile de interes general. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F26>

19. Railean Serghei. „Serviciile publice trebuie să fie prestate fără pierdere de timp, bani și nervi”.  
<https://www.moldpres.md/news/2017/12/12/17009670>
20. Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF)
21. Tratatul de Instituire a Comunității Europene.  
[http://www.aippimm.ro/files/otimmc\\_files/6/612/tratat-instituire.pdf](http://www.aippimm.ro/files/otimmc_files/6/612/tratat-instituire.pdf)

## ***DIASPORA - INSTRUMENT DE VALORIFICARE A PROCESULUI MIGRAȚIONIST LA NIVEL LOCAL***

*Șpac Denis, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

### ***SUMMARY***

*The article reflects the recent achievements of state bodies in the Republic of Moldova in attracting diasporas to solving problems of local communities. The implementation of strategic documents on migration policy at the central level and the development of mechanisms for using the potential of the Moldovan diaspora at the local level increase the ability of state administration bodies to solve community problems.*

*Keywords: migration, migration process, diaspora, remittances, public administration*

Istoria ultimului deceniu este marcată de un proces migraționist profund și extins. La nivel global se înregistrează tendința de intensificare a procesului migraționist. Potrivit datelor reflectate în studiul ”10 Trends Shaping Migration”, elaborat în cadrul Centrului de Strategii Politice Europene, 244 milioane de oameni trăiesc în afara spațiului țării de origine, ceea ce constituie 3% din populația globului.[1, p.2 ]

În mai 2015, Comisia Europeană a adoptat o agendă complexă pentru gestionarea proceselor migraționiste ”Agenda Europeană privind migrația” (2015). Documentul a fost necesar urmare a unor procese cu dinamică crescătoare înregistrate la nivel european: numai în 2014 în Uniunea Europeană s-a înregistrat o creștere cu 45% a solicitărilor de azil față de anul 2013. [2] În 2016, 2 milioane de cetățeni din afara Uniunii Europene au emigrat în UE. Pentru aproape un milion de oameni UE a acordat cetățenie a statelor membre. [1,p.3] Printre solicitanți se află și cetățeni ai Republicii Moldova.

Republica Moldova, potrivit constatărilor oficiale, este o țară de origine a migrației decât o țară de destinație sau tranzit al migranților. [13] Situația migrațională este caracterizată în mod predominant de emigrarea cetățenilor moldoveni. Din totalul populației, aproximativ 17,5% din persoane sunt stabilite definitiv cu traiul peste hotare, plecate la muncă, studii sau în scopul reintegrării familiei. [10]

Principalele țări de destinație ale emigranților moldoveni sunt Rusia și Italia (în jur de 60% din fluxul migraționist). Analiza comparată a datelor cercetării realizată de Centrul de Analiză și Investigații Sociologice, Politologice și Psihologice CIVIS, cu emigranții potențiali și cei întorși, evidențiază o descreștere a fluxului migratoriu spre Rusia și o creștere către Italia. În general, circa 45% din fluxul migraționist potențial este îndreptat spre țările Uniunii Europene. Bărbații tind să emigreze mai mult spre Rusia și Portugalia, iar femeile spre Italia și Turcia. [11, p.4 ] Ultimii patru ani se înregistrează un trend ascendent în procesul de emigrare a cetățenilor Republicii Moldova în Statele Unite ale Americii și Ucraina.

În conformitate cu Breviarul statistic *Moldova în cifre 2017*, din Republica Moldova în perioada 2013-2017 anual, în mediu, au plecat 2425 persoane. [5] Se estimează că menținerea acestui trend va reduce numărul populației până în anul 2050 cu încă 20%.

Necătând la faptul că migrația a existat oricând și este un proces natural, în ultima perioadă s-au aprofundat și s-au conturat tendințe noi: creșterea populației de migranți; motivația crescută pentru bunuri materiale și financiare face ca migrația să devină o afacere ce se dezvoltă virtiginos. Aceste tendințe sunt caracteristice și migrației din Republica Moldova. Problemă mai recentă, caracteristică procesului migraționist din Moldova, este exodul intelectual. [3]

Pentru a face față provocărilor procesului migraționist, autoritățile publice ale Republicii Moldova au aprobat un șir de documente strategice.

Strategia națională în domeniul migrației și azilului (2011-2020) [9] reglementează managementul proceselor de emigrare, imigrare, azil, apatridie, integrare, contracarare a migrației ilegale și traficului de ființe umane, precum și instrumentele de control al migrației și asistența informațională.

Documentul de politici orientat spre valorificarea procesului migraționist este Strategia națională "Diaspora 2025" aprobată prin Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 200 din 26.02.2016. [10]

*Obiectivul general* al Strategiei este de a dezvolta un cadru sustenabil și comprehensiv de colaborare între instituțiile statului și diasporă, bazat pe încredere și inițiative comune, care vizează facilitarea opțiunilor de reîntoarcere productivă a diasporei.



Strategia stabilește pentru autoritățile publice din Republica Moldova patru *obiective specifice*:

- elaborarea și dezvoltarea cadrului strategic și operațional al domeniului diaspora, migrație și dezvoltare;
- asigurarea drepturilor diasporei și consolidarea încrederii;
- mobilizarea, valorificarea și recunoașterea potențialului uman al diasporei;
- implicarea directă și indirectă a diasporei în dezvoltarea economică durabilă a Republicii Moldova.

În acest context, activitatea guvernamentală în domeniul relației cu diaspora este axată pe menținerea și dezvoltarea factorului integrator pentru toate structurile diasporei - *apartenența națională și civică*. Consolidarea și valorificarea potențialului diasporei are loc pe trei dimensiuni: *voluntariat*, *advocacy* și *diplomație publică* și *caritate*. (Figura 1)

<i>Voluntariat</i>	<i>Advocacy și diplomație publică</i>	<i>Caritate</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• potențialul contribuției civice și de voluntariat al membrilor diasporei poate fi implicat în activități și stipulat în programe dedicate acestora în Republica Moldova.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• comunitățile proactive și grupurile de excelență ale diasporei pot facilita promovarea imaginii Republicii Moldova și inițierea unor dialoguri bilaterale în domeniul economic, investițional, cultural și academic.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• membrii diasporei au o legătură emoțională și culturală puternică cu persoanele social-vulnerabile din Republica Moldova.</li> </ul>

**Figura 1. Dimensiunile valorificării diasporei**

Potrivit Strategiei, diaspora moldovenească este una tânără și fragmentată, cuprinzând atât *diaspora clasică* ”persoanele care au emigrat definitiv peste hotare”; cât și *diaspora nouă* (migranții care au plecat la muncă în străinătate începând cu anii 1990). Deci, diaspora include cetățenii Republicii Moldova stabiliți temporar sau permanent peste hotarele țării, persoanele originare din Republica Moldova și descendenții lor, precum și comunitățile formate de aceștia.

În prezent, conform datelor Biroului relații cu diaspora, diaspora Republicii Moldova este structurată în aproximativ 250 de asociații în peste

30 de țări, inclusiv în diverse grupuri de inițiativă și de excelență profesională. Cele mai numeroase asociații sunt înregistrate în Italia, România, Ucraina, Federația Rusă, Portugalia, Franța, SUA și Canada. [4] Tipologia asociațiilor diasporei este complexă și diversă, în funcție de statutul juridic, modelul de gestionare a activităților și domeniul de activitate.

Sarcina instituțiilor statului, autorităților administrației publice centrale și locale este de a valorifica și a atrage potențialul diasporei moldovenești pentru dezvoltarea țării.

Instituțiile care se încadrează în gestiunea relațiilor cu diaspora sunt stabilite la nivelul administrației publice centrale și locale (Tabelul 1).

**Tabelul 1.**  
***Cadrul instituțional guvernamental al relațiilor cu diaspora***

<b>Instituția</b>	<b>Atribuțiile în raport cu diaspora</b>
Guvernul Republicii Moldova  Cancelaria de Stat  Biroul relații cu diaspora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorificarea oportunităților de dezvoltare ale migrației pentru dezvoltarea economică și socială a Republicii Moldova;</li> <li>• Re-stabilirea, menținerea și dezvoltarea legăturii dintre diaspora și populația țării și instituțiile publice</li> <li>• Îmbunătățirea mecanismelor de protecție a drepturilor diasporei moldovenești.</li> </ul>
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• asigură protejarea drepturilor cetățenilor Republicii Moldova aflați în afara țării, definirea politicii de vize, oferirea serviciilor consulare etc.</li> </ul>
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale  Agenția pentru Ocuparea Forței de Muncă	<ul style="list-style-type: none"> <li>• exercită funcțiile în domeniul politicilor privind emigrarea cadrelor medicale, asigurările de asistență medicală obligatorie etc.</li> <li>• participă la elaborarea politicilor privind emigrarea/imigrarea la muncă, asigurarea securității sociale a lucrătorilor migranți, dezvoltarea politicilor de preemigrare, postemigrare, de (re)integrare a migranților etc.</li> </ul>
Ministerul Afacerilor Interne Biroul migrație și azil, Poliția de Frontieră	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elaborarea politicilor privind imigrarea, statutul cetățenilor străini, problemele azilului, readmisia și returnarea persoanelor, managementul frontierei, contracararea migrației ilegale, crimelor transfrontaliere, elaborarea anuală a Profilului Migrațional Extins etc.</li> </ul>
Ministerul Economiei și Infrastructurii	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elaborează politici de investiții, utilizare a remitențelor etc.</li> </ul>
Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	<ul style="list-style-type: none"> <li>• asigură elaborarea și implementarea politicilor privind emigrarea pedagogilor, recunoașterea actelor de studii obținute în alte țări de către cetățenii noștri, recunoașterea studiilor în vederea fie a continuării studiilor, fie a angajării în câmpul muncii</li> </ul>

Sursa: elaborată de autor în baza actelor normative ale Republicii Moldova

***Cancelaria de Stat*** este autoritatea centrală responsabilă de politica de stat în domeniul relațiilor cu diaspora.

Procesul de realizare a politicii de stat în domeniu este gestionat de ***Biroul relații cu diaspora***, care coordonează implementarea acestei politici și contribuie la păstrarea și afirmarea identității etnice, culturale și lingvistice a moldovenilor de peste hotare, valorificarea potențialului uman și material al diasporei. Biroul relații cu diaspora este subdiviziune a Cancelariei de Stat, în subordinea directă a Prim-Ministrului și coordonează politicile de stat în domeniul diasporei, creată prin Hotărârea Guvernului nr.780 din 19 octombrie 2012.

De asemenea, Biroul relații cu diaspora coordonează activitățile de ordin cultural, educațional, economic și social, realizate de diferite ministere și alte autorități publice pentru susținerea și colaborarea cu reprezentanții diasporei.

În scopul coordonării elaborării și implementării politicilor de stat cu impact asupra domeniului diasporei, migrației și dezvoltării Guvernul a instituit *Comitetul interministerial în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării*, alcătuit din câte un reprezentant cu funcție de conducere din ministere și autorități administrative centrale.

La nivel local, la fel se recomandă autorităților administrației publice locale, să desemneze persoane responsabile de acest domeniu; pentru coordonarea și promovarea politicilor locale în domeniu – un vicepreședinte, viceprimar, iar responsabil de implementare – un funcționar de nivel local.

*Persoanele desemnate la nivel local* trebuie să ofere informații pentru cetățenii plecați din localitate și persoanele afectate de fenomenul migrației; să consulte cetățenii reveniți și persoanele interesate de investiții, acte de caritate, acțiuni de dezvoltare a localității/comunității, precum și îi va referi către instituțiile existente.

În atribuțiile acestora intră completarea bazei de date a cetățenilor plecați din localitate.

Tot ei sunt responsabili de organizarea evenimentelor comune cu diaspora; menținerea și dezvoltarea comunicării cu diaspora; integrarea problemei migrației în strategiile și planurile locale de dezvoltare.

Susținerea financiară a activităților de păstrare a identității național-culturale a persoanelor originare din Republica Moldova domiciliate peste hotare (diasporei moldovenești) se efectuează din contul mijloacelor prevăzute anual în acest scop în bugetul de stat al Republicii Moldova,

precum și din mijloacele alocate de sponsori, din donațiile benevole ale persoanelor fizice și juridice, ale organizațiilor și fundațiilor de binefacere autohtone și de peste hotare, din alte surse financiare legale.

Activitățile de susținere și consolidare a diasporei moldovenești sunt reglementate și prin alte acte normative ale Republicii Moldova. Astfel, *Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării de către autoritățile publice centrale și locale* [7] conține descrierea principalelor aspecte organizaționale și metodologice conform cărora va fi implementată abordarea integrată a domeniului diasporei, migrației și dezvoltării.

Mecanismul prevede implicarea în procesul de comunicare și coordonare a tuturor părților interesate (autoritățile administrației publice centrale și locale, societatea civilă, mediul academic și privat, organizații internaționale etc.) pentru realizarea obiectivelor strategice ale politicii de stat în domeniul relațiilor cu diaspora.

Recunoscând valoarea diasporei pentru impulsionează dezvoltării țării, autoritățile publice au aprobat Planul de acțiuni pentru anii 2017-2020 privind (re) integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare. [6] Planul prevede trei obiective: consolidarea cadrului instituțional de informare și promovare a (re)integrării cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare; (re)integrarea socială și (re)integrarea economică a acestora.

După cum arată analiza activităților preconizate de Planul de acțiuni, spectrul acestora este foarte larg, de la modificări în cadrul legal până la ghiduri de reintegrare. Dar, considerăm, că autoritățile trebuie să creeze fonduri investiționale interne de stat sigure, în care ar putea participa și cetățenii care se află după hotare și doresc să investească în proiecte investiționale din țară, dar nu dețin cunoștințe și abilități necesare. Statul trebuie să asigure un mecanism sigur de gestiune a unor astfel de fonduri, de acoperire a pierderilor din cauza unor eventuale greșeli manageriale.

Pentru a facilita comunicarea cu diaspora în Republica Moldova au fost instituite Zilele Diasporei, care se organizează anual la sfârșitul celei de a treia săptămâni a lunii august. [8]

Anul curent, Zilele Diasporei au avut loc în perioada 17-19 august. Programul organizat pentru aceste trei zile a fost unul divers, coordonat cu reprezentanții diasporei. Programul pentru participanții din diasporă a inclus

șapte ateliere tematice care s-au desfășurat pe diverse subiecte: programe economice și oportunități de investiții pentru diasporă în Republica Moldova, tehnici de confecționare a iei, leadership în comunitățile diasporei – valorificarea contribuției tinerilor talentați, procesul didactic în baza Curriculumului la limba română pentru Centrele Educaționale din diasporă, promovarea imaginii țării noastre pe plan internațional de către diasporă, securitatea socială a migranților, precum și bunele practici de implicare a diasporei în dezvoltarea localităților din Republica Moldova.

În cadrul Zilelor Diasporei, o dată la doi ani, se convoacă Congresul ordinar al diasporei. Astfel, la cel mai recent Congres al Diasporei care a avut loc pe 17 august 2018, au participat peste 140 de cetățeni ai Republicii Moldova stabiliți peste hotarele țării. Evenimentul desfășurat sub patronajul Guvernului reprezintă o platformă de discuții între Guvern și diasporă privind politicile promovate pentru diasporă, dar și impactul migrației asupra proceselor economice, sociale și politice din țară.

Ediția din acest an a întrunit reprezentanți ai diasporei - lideri de asociații și grupuri de inițiativă, reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale, precum și conaționali noștri stabiliți în Franța, Federația Rusă, Portugalia, Italia, Polonia, Marea Britanie, Danemarca, România, Letonia, Statele Unite ale Americii, Canada, Irlanda, Liban, Grecia, Lituania, Spania, Belgia, Slovacia, Coreea de Sud, Cehia, Germania, Kazahstan, Georgia. [4] Observăm, că arealul procesului migraționist al emigranților din Republica Moldova se extinde.

Procesul de informare este foarte important pentru valorificarea posibilităților diasporei. În 2018 în Moldova a fost lansat un site oficial <http://www.migratie.md>, elaborat de Organizația Internațională pentru Migrație, Misiunea în Moldova, pentru informarea migranților din Republica Moldova privind procedurile de emigrare, de obținere a cetățeniei altor țări, de stabilire a legăturilor cu diaspora din țara de destinație.

Pe lângă activitățile autorităților publice ale statului un impact pozitiv asupra implicării diasporei în realitățile Republicii Moldova îl are Programul PNUD Moldova prin proiectul ”Migrație și dezvoltare locală”(MiDL). Proiectul MiDL are un buget de peste 3 milioane dolari orientat spre implicarea și asistarea a circa 40 de sate și orașe din țară afectate de migrație în îmbunătățirea serviciilor locale (aprovizionare cu apă potabilă și sanitație, dezvoltarea serviciilor sociale, serviciilor educaționale și de sănătate),

precum și acordarea suportului pentru accesul la activități generatoare de venituri. Unul din obiectivele specifice ale proiectului atingerea căruia este preconizat pentru 3 ani (2015-2018) este de a susține autoritățile administrației publice locale în sporirea capacităților sale în atragerea migranților în activități generatoare de venituri prin participarea la procesul constituirii Asociațiilor de Băștinași (AdB).

În țară deja sunt palpabile rezultatele obținute în cadrul acestui proiect. Folosind un model inovativ de orientare a potențialului migranților în dezvoltarea localităților lor de baștină, care a fost creat și pilotat în localitățile din toate zonele geografice ale Moldovei [12], 40 de localități au integrat cu succes migrația în dezvoltarea locală atât la nivel instituțional (primarii și persoanele responsabile pentru migrație desemnate și capacitate, baze de date locale pe migrație lansate și actualizate regulat) cât și la nivel de politici (strategiile locale de dezvoltare socio-economică elaborate/actualizate având aspectele migraționale integrate pe deplin), prin consultarea largă a migranților pe durata întregului proces.

Prin intermediul proiectului "MiDL" au fost create și consolidate 25 de Asociații de Băștinași pilot drept mecanism instituțional de implicare continuă și eficientă a migranților în planificarea dezvoltării locale. Aceste Asociații au dezvoltat peste 23 de proiecte de dezvoltare locală a câte 20 mii dolari, care lansate pe platformă națională de colectare de fonduri online (*Guvern24*) a făcut posibilă acumularea contribuției financiare ale băștinașilor plecați în întreaga lume. Astfel, circa 5,000 migranți au contribuit cu peste 4 mln MDL pentru a aduce servicii mai bune în satele și orașele lor natale și realizarea mai multor inițiative locale mici. Toate aceste proiecte sunt co-finanțate și co-implementate, în parteneriat de autoritățile publice locale și migranți.

Din cele prezentate mai sus, constatăm, că în ultimul deceniu procesul migraționist nu scade din intensitate, fapt ce face necesară dezvoltarea politicilor migraționiste în continuare și diversificarea instrumentelor utilizate în cadrul acestor politici.

Autoritățile administrației publice din Republica Moldova, înfruntă provocările proceselor migraționiste prin dezvoltarea cadrului de politici strategice, implicând ca factor forte diaspora moldovenească. Pentru implementarea strategiilor din domeniul migrației a fost constituit un cadru instituțional viabil de gestiune a implicării diasporei în dezvoltarea țării.

Mecanismul de coordonare a politicii de stat dezvoltat la nivelul autorităților administrației publice centrale și locale permite abordarea integrată a domeniului diasporei, migrației și dezvoltării.

Prevederile actelor normative privind implicarea diasporei sunt importante și suficiente. Însă, în situația în care în primăriile de la nivelul satelor, comunelor avem un număr restrâns de angajați, chiar insuficient în unele localități, considerăm imposibilă realizarea unei activități cu adevărat productive cu diaspora. Se impune necesitatea unei noi organizări a structurii și a statelor de personal ale primăriilor la nivel local.

Experiența Programului *Migrație și Dezvoltare Locală* demonstrează impactul pozitiv al participării diasporei moldovenești în soluționarea problemelor locale. În lipsa resurselor financiare acordate de asistența externă, pentru a avea rezultate în dezvoltarea locală, va fi nevoie de o implicare bugetară mai activă atât la nivel central și local cât și de participarea diasporei, în calitate de instrument pentru valorificarea procesului migraționist prin remitențe, investiții și contribuție.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Trends Shaping Migration, 2016,  
[https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-shaping-migration\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-shaping-migration_en)
2. A European Agenda on Migration. Communication from the Commission to the Europe Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, COM (2015) 240 final, Brussels, 13.05.2015, <https://ec.europa.eu>
3. Antoci N., Cavaliuc L., Procesul migraționist și exodul intelectual din Republica Moldova (2001-2012), Relații Internaționale Plus, IRIM, 2013, p. 80 - 84
4. BIROUL RELAȚII CU DIASPORA, <HTTPS://BRD.GOV.MD/RO>
5. Breviar statistic, Moldova în cifre, 2017, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Chișinău, 2017, <http://www.statistica.md>
6. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2017-2020 privind (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 335 – 339 din 15.09.2017

7. Hotărârea Guvernului cu privire la Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării, nr.725 din 08.09.2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 335-339 din 15.09.2017
8. Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea Zilelor Diasporei, nr. 735 din 24.06.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 169-183 din 24.06.2016
9. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020), nr. 655 din 08.09.2011, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152-155 din 16.09.2011
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei naționale "Diaspora 2025" și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea acesteia, nr. 200 din 26.02.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49-54 din 04.03.2016
11. Modelele migrației și problemele dezvoltării resurselor umane în Moldova, Decembrie 2007, <https://www.etf.europa.eu>
12. PROGRAMUL MIGRAȚIE ȘI DEAZVOLTARE LOCALĂ, PNUD MOLDOVA, [HTTP://WWW.MD.UNDP.ORG/CONTENT/MOLDOVA/RO/HOME/PROJECTS/MIDL\\_PROJECT.HTML](HTTP://WWW.MD.UNDP.ORG/CONTENT/MOLDOVA/RO/HOME/PROJECTS/MIDL_PROJECT.HTML)
13. Tendințe și politici migraționiste în Regiunea Mării Negre: cazurile Republicii Moldova, României și Ucrainei, IPP (București), IDIS Viitorul (Chișinău), CISP (Kiev), Chișinău, 2008



# PARTICULARITĂȚILE GUVERNĂRII LOCALE ÎN STATELE UNIUNII EUROPENE

*Leonid BOAGHI, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*One of the most important attributes of any democratic society is the local public administration which in recent decades has faced major reform processes that have led to the emergence of ideals regarding the democratic government. The tendency of states towards unification creates assumptions of developing unique standards on local public administration, applicable common principles, defined by law and enforced by practice and accountability mechanisms. EU enlargement meant the assumption of power by understandable, open and accountable national institutions and their handing this and the remote cobweb of institutions, influencing all policies and programs for which it is responsible.*

*Keywords: local public administration reform, local administration, subnational government, public administration, EU local administrations.*

Eficientizarea administrației publice locale și creșterea competitivității acesteia în raport cu cerințele societății, cetățenilor, în condițiile globalizării, avansării tehnologiilor informaționale, se poate realiza doar printr-o reformă complexă și descentralizare atât financiară cât și administrativă în contextul unei autonomii largi ca principiul general de activitate.

Adesea, discuțiile despre reforma administrației publice dau naștere unor confuzii referitoare la sensul acestei expresii. Concret, reforma înseamnă mai mult decât îmbunătățirea capacității administrative. Reforma administrației publice este un concept larg, care include toate aspectele organizării sectorului public, printre care se remarcă: “arhitectura” generală a ministerelor și agențiilor, organizațiile și instituțiile de la nivel local, sistemele, structurile, procesele, motivațiile, precum și modul de supraveghere a acestora și de adaptare periodică a sistemului. Pe de o parte, administrația se referă la modul în care este autorizată formal, ordonată și organizată coordonarea activităților din sectorul public, iar pe de altă parte, capacitatea administrativă, care este o evaluare a funcționării structurii ierarhice a personalului din serviciile publice, fiind deci doar unul dintre elementele reformei administrației publice. Cu toate acestea, capacitatea administrativă este esențială pentru reformă și pentru funcționarea statului, dar, așa cum am arătat, este doar o parte a acestei viziuni complexe și, în

sine, nu poate asigura rezultatele așteptate de la o administrație modernă. De fapt, simpla creștere a capacității administrative poate fi un impediment în obținerea rezultatelor, pentru că depinde parțial de modul în care este organizată și realizată, dar și de modul de încadrare cu personal și de atitudinea acestora referitoare la realizarea atribuțiilor lor. Ca urmare a schimbărilor istorice în înțelegerea acestui domeniu și mai ales datorită lecțiilor desprinse din procesul evolutiv al sectorului privat, în acest moment există o concepție diferită asupra ierarhiilor clasice din sectorul public. În această viziune modernă, ierarhia sistemului administrativ furnizează un cadru pentru managementul și controlul acțiunii autorităților publice, cadru în care este posibilă organizarea unor activități eficiente după alte principii, care nu se bazează exclusiv pe ierarhie. Putem defini acest mod de organizare a activității ca un mod de aplicare a ”principiului managerial”, în contrast cu acela al aplicării ”principiului ierarhic”. Într-un sistem birocratic modern, aceste două principii se completează unul pe celălalt, iar cele două tipuri de organizare interacționează pozitiv.

Analiza particularităților guvernării locale și eficienței acestora în statele membre ale Uniunii Europene pornește de la cel mai important principiu – principiul autonomiei locale, care asigură independența politică, administrativă și financiară a administrației publice locale din Europa. Principiul este asigurat de Carta Europeană a Autonomiei Locale, elaborată de Consiliul Europei, susținută de Congresul Autorităților Locale și Regionale ca un garant al democrației locale. Carta este un pilon de sprijin al dezvoltării și consolidării capacității administrației locale. Pe fundalul ei se dezvoltă organizarea puterii publice care optează pentru modelul descentralizat al unui stat. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este exercitat de consilii, sau adunării compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor. Autonomia locală europeană a contribuit substanțial la creșterea unui standard înalt de viață al locuitorilor, iar prin inovații și participare largă a comunității acest standard este în continuă creștere.

Republica Moldova a ratificat Carta Europeană a Autonomiei Locale încă din 1997, [1] însă cu toate acestea pentru creșterea standardului de calitate a

vieții cetățenilor sunt încă multe de realizat, [2] iar stereotipul că statul centralizat și puternic este unica soluție predomină încă, atât în societatea civilă cât și la mult actori politici și guvernamentali. Problemele privind guvernarea locală, descentralizarea administrativă și financiară sunt încă insuficient de dezvoltate și cercetate în Republica Moldova. La nivel internațional și regional problematica guvernării locale este foarte bogată cu multe studii în domeniul dat. La nivel național problematica dată a fost studiată de un cerc mai restrâns de cercetători după anii de independență, însă în ultimii 5 ani cercetările în domeniu au cunoscut o dezvoltare promițătoare.

Cu toate acestea analiza particularităților guvernării locale în statele Uniunii Europene este foarte dificilă deoarece nu există o uniformitate între administrațiile publice locale europene, cu atât mai mult că ele au funcții diferite, atribuții, mărimi și competențe care variază de la țară la țară. Toate aceste aspecte depind de istoria țării, tradițiile de guvernare, situația geografică în care s-a format și dezvoltat statul, cultura politică a populației. În același timp situația din fiecare țară se schimbă în ritm rapid, în funcție de provocările locale, naționale și globale care își lasă amprenta aspra sistemului de administrație. În urma crizei economice mondiale din anii 1970, administrația publică din Europa Occidentală a inițiat în cadrul său, un amplu proces de reformă și modernizare a structurilor sale administrative, în care numitorul comun a fost doctrina Noului Management Public. Doctrina susține că actul de guvernare ar trebui să se bazeze pe tehnici de management și nu pe dreptul public - o credință care se află în opoziție marcată de vechea paradigmă birocratică înrădăcinată în modelul weberian și una care oferă mult mai mult decât doar un set de inovații tehnice pentru aplicarea în managementul public.[3]

Astfel, în diferitele țări ale Uniunii Europene, în ultimii 50 de ani au fost realizate reforme vaste, pornind de la descentralizare și instituționalizarea autonomiei locale ca principiu de activitate, astfel că guvernele locale au ajuns să joace un rol important în punerea în aplicare a politicii de bunăstare - atât de importantă pentru calitatea vieții cetățenilor lor - și sunt responsabile pentru gestionarea unei mari părți a cheltuielilor publice. Totodată crizele economice în ultimii 20 de ani au declanșat reorganizări teritoriale în mai multe state ale Uniunii Europene, tendințele principale fiind - regionalizarea sau consolidarea regiunilor existente și a doua tendință reducerea numărului APL prin fuziune a mai multor UAT în vederea consolidării capacităților și

combinarea competențelor municipale cu cele intercomunale și departamentale [4]. În Grecia, de exemplu, în contextul reformei Kallikratis a administrațiilor locale (implementată în 2010), numărul de municipalități a scăzut de la 1.034 la 325 în ianuarie 2011. Pentru a fi siguri, eforturile de raționalizare și punere în comun a resurselor financiare au fost necesare pentru a reduce datoriile guvernului, însă o astfel de acțiune politică a fost însoțită printr-o reducere majoră a autonomiei locale și în sectorul fiscal a capacităților municipalităților. În contextul reformelor administrativ-teritoriale, municipalitățile au devenit din ce în ce mai mari în țările UE. Această acțiune poate fi în general justificată prin:

- Municipalitățile mari pot realiza mai bine economiile precum și furnizarea mai bună a informațiilor și serviciilor publice locale;
- Municipalitățile mari tind să aibă oportunități mai mari și să promoveze dezvoltarea economică prin proiecte de investiții la scară largă;
- În municipiile mari procesul politic poate, de asemenea, să fie mai democratic, să permită participarea mai largă a unui număr mai mare de alegători și grupuri de interese, precum și o implicare mai bună a diferitelor sectoare politice și structuri sociale.

Reforme administrative în spațiul european sunt o permanență. În 2012 guvernul spaniol a propus proiectarea unei reforme municipale care avea ca scop să încorporeze sau să încurajeze acele municipalități cu mai puțin de 5.000 de locuitori (adică 84% din numărul total de municipii în prezent) să coopereze în cadrul grupurilor inter-municipale. Legea de bază privind administrația locală (în special legată de competențele municipalităților) este de asemenea propusă spre revizuire: unele competențe ale municipalităților cu mai puțin de 20.000 de locuitori urmează să fie transferate provinciilor. În Franța reforma din 2010 a adus o gamă largă de modificări, cum ar fi redistribuirea competențelor, intensificarea cooperării intercomunale, reforma impozitării locale și a sistemului de transfer interguvernamental, îmbunătățirea cadrului de cofinanțare etc. În Portugalia documentul privind reforma administrației locale din 2011 stabilea o serie de provocări care trebuiau să fie realizate în viitorul apropiat. În afară de îmbunătățirea guvernării a două zone metropolitane, Lisabona și Porto, competențele și resursele financiare pentru așa-numitele "comunități inter-municipale" au fost extinse și consolidate în contextul acestei reforme. Peisajul teritorial

subnațional din Europa a suferit multe schimbări. În special, s-a produs o revenire a fuziunilor municipale în multe țări UE în contextul depășirii crizelor și punerea în aplicare a planurilor de austeritate. În plus, cooperarea inter-municipală (între un oraș mare și municipalitățile din împrejurimi) care vizează o mai bună realizare a economiilor de scară largă a fost încurajată în ultimii ani, forma cărora variază de la simpla delegare prin acorduri cu serviciile și/sau unitățile locale comune a sistemului de guvernanță. Astfel de reforme în Europa se vor produce și în continuare. [5]

În literatura de specialitate întâlnim mai multe clasificări ale sistemelor APL din Europa, în funcție de tradiția referitoare la organizarea teritorială, istorie, cultura organizațională, etc. Organizarea politică și administrativă a administrației locale în diferitele țări ale UE au în comun o serie de caracteristici de bază. În primul rând, organul politic din fiecare municipalitate este reprezentativ. Cu alte cuvinte, este ales democratic prin alegeri. În al doilea rând, în aproape toate, există un lider politic identificabil care este recunoscut (care poate fi menționat ca primar). Acest lider poate fi ales direct de către cetățeni sau de către membrii consiliului, sau numiți de către guvernul central, în timp ce acesta sau puterile sale politice și executive pot varia foarte mult. În cele din urmă, în majoritatea primăriilor există cel puțin un funcționar executiv, al cărui rol principal este de a gestiona, coordona și supraveghea guvernul, organizarea, consilierea politicienilor și asigurarea folosirii resurselor publice rațional, eficace și eficient în conformitate cu legea.

Aceste trei caracteristici reflectă principiile de bază ale organizării administrației locale, iar în funcție de modelul de conducere/administrare avem:

- modelul primarului puternic (Spania, Franța, Italia, Portugalia)
- modelul de conducere colectivă (Belgia, Olanda, Luxemburg)
- modelul de conducere după comitet (Danemarca, Suedia)
- modelul consiliului-manager (Finlanda, Irlanda) [3].

Primul model pune un accent deosebit pe principiul conducerii politice, personificat în figura primarului, spre deosebire de cea a conducerii profesionale. Se regăsește în țările din sudul Europei: Spania, Franța, Grecia, Italia și Portugalia. În ciuda unele diferențe marcate în designul lor instituțional - cum ar fi sistemul electoral - aceste țări au un model comun de organizare politică și municipală. În modelul de conducere colectivă, adoptat

printre altele, de Belgia, Olanda și Luxemburg, centrul de decizie este format dintr-un organism colegial, comitetul executiv sau "collège des bourgmestre et échevins", care este responsabil pentru majoritatea funcțiilor executive. Acest comitet executiv este alcătuit din consilierii cu atribuții în materie de guvernare (échevins) și este prezidat de primar (bourgmestre). Al treilea model se caracterizează prin existența un organism executiv colegial care își asumă sarcini de conducere și de coordonare strategică. În cazul Suediei, aceste sarcini sunt îndeplinite de comitetul executiv, iar în Danemarca acestea sunt efectuate de comitetul de finanțe. În ambele țări, președinții acestora comitete sunt liderii politici ai autorității locale datorită majorității politice pe care o au în consiliu. Al patrulea model În Uniunea Europeană, este adoptat în Finlanda și Irlanda, dar de asemenea, este modelul utilizat în Norvegia, Australia și de către multe guverne locale din Statele Unite. În acest model, toate funcțiile executive sunt în mâinile unui manager profesionist, a managerului de oraș, care este numit de consiliul municipal - deși în cazul Irlandei, numirea se face la recomandarea Comisiei locale de numire, a decizie pe care consiliul local nu o poate respinge. Consiliul are autoritate generală asupra publicului dar nu poate interveni în sarcini administrative, care sunt responsabilitatea managerului, adevăratul lider executiv.

În funcție de numărul de nivele ale administrației publice locale, avem (Figura 1):

- Țări cu un singur nivel de administrare
- Țări cu două nivele de administrare
- Țări cu trei nivele de administrare

Figura 1.

**Subnational government system and organisation of territories in the EU (2011)**

	First level	Second level	Third level
Countries with one subnational government level			
Bulgaria	264 municipalities	2 regions (Kainuu & Åland)	
Cyprus	379 municipalities		
Estonia	226 municipalities		
Finland	336 municipalities		
Ireland	114 local councils		
Latvia	119 municipalities		
Lithuania	60 municipalities		
Luxemburg	106 municipalities		
Malta	68 local councils		
Portugal	308 municipalities		
Slovenia	210 municipalities	2 autonomous regions (Madeira & Azores)	
Countries with two subnational government levels			
Austria	2,357 municipalities	9 federate states	
Czech Republic	6,249 municipalities	14 regions	
Denmark	98 municipalities	5 regions	
Greece	325 municipalities	13 regions	
Hungary	3,177 municipalities	19 counties	
Netherlands	418 municipalities	12 provinces	
Romania	3,181 local authorities	41 departments	
Slovakia	2,930 municipalities	8 regions	
Sweden	290 municipalities	20 counties of which 4 regions	
Countries with three subnational government levels			
Belgium	589 municipalities	10 provinces	6 communities and regions
France	36,697 municipalities	102 departments	27 regions
Germany	11,553 municipalities and district free cities	301 rural districts	16 federated states
Italy	8,094 municipalities	110 provinces	20 regions of which 5 with special status
Poland	2,479 municipalities	379 counties	16 regions
Spain	8,116 municipalities	52 provinces	17 autonomous communities of which 2 with focal regime
UK	406 local authorities	28 counties	3 devolved nations (Scotland, Wales & Northern Ireland)
Total EU28	89,149 municipalities and local authorities	1,126 regional or intermediary authorities	105 regions

În funcție de tradiția referitoare la organizarea teritorială, istorie, cultura organizațională, în zona administrativă europeană, există trei sau patru mari sistemele de administrație publică, care sunt interconectate cu dezvoltarea tradițională a statelor de origine, în ceea ce privește diferitele aspecte politice și cultură organizațională. Cele mai mari diferențe între aceste sisteme este între cel continental și sistemul insular de administrație. În conformitate cu clasificarea dată și tradițiile existente deosebim:

- Tradiția Anglo-saxonă, dezvoltată în baza izolării insulare; (Marea Britanie, Malta, Irlanda)

- Tradiția franceză sau Napoleoniană dezvoltată în baza tradiției continentale a unitarianismului și centralismului; (Franța, Belgia)
- Tradiția Germană (Central Europeană), dezvoltată în baza tradiției continentale a federalismului și descentralizării; (Olanda, Germania)
- Tradiția Scandinavă, care combină caracteristicile tradițiilor anglo-saxone și germane. (Danemarca, Suedia, Estonia, Finlanda) [6].

De asemenea, mai putem menționa și alte tradiții, care deși nu au o istorie atât de bogată și îndelungată, dar au specificul lor, probleme comune și condiții istorice similare:

- Tradiția mediteraneană (Grecia, Spania, Italia, Cipru, Portugalia);
- Tradiția est-europeană (Cehia, Ungaria, Polonia, Slovacia, Croația);
- Tradiția sud-est europeană (Bulgaria, România).

Această mare diversitate de sisteme locale de administrație face foarte dificilă aplicarea unui model unic european de administrație, cu atât mai mult că și numărul populației unei UAT diferă foarte mult de la țară la țară, de la 2000 până la 50000 locuitori și mai mult, dar totodată nu exclude evidențierea unor aspecte comune, practici, principii și evoluții similare spre descentralizare administrativă, fiscală și autonomie locală. Un rol și o tendință în Europa îl au UAT de tip metropolitan, municipalități cu autonomie largă și multe atribuții. Țările recente care au aderat la Uniunea Europeană au dat dovadă de voință politică și au sporit gradul de autonomie locală a APL. Unele țări au asigurat acest principiu chiar și în Constituție (Polonia, Finlanda).

În concluzie, putem afirma că nu există o uniformitate a APL europene, însă în ultima perioadă se observă o convergență a acestor sisteme, cu specificul pentru fiecare țară în parte.

În ultimii zece ani problema privind reforma administrației publice locale este a fost supusă intens cercetării, atât la nivel internațional cât și local. O bună parte din țările Uniunii Europe au înregistrat și succese mari la capitolul realizării acestei reforme (Letonia, Estonia, Polonia). Pentru Republica Moldova aceste practici și modele de reforme și tipuri de sisteme a APL pot servi drept sursă de analiză și propuneri pentru viitoarea reformă a administrației publice locale din țara noastră, care se tot amână de mai mult de zece ani.



## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Carta europeană a autonomiei locale din 15.10.1985. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16.07.97
2. Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis//[http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE\\_broch\\_EN\\_complete\\_low.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf)
3. Systems Of Local Government In Europe And Their Chief Executive Officers  
[https://www.academia.edu/270218/SYSTEMS\\_OF\\_LOCAL\\_GOVERNMENT\\_IN\\_EUROPE\\_AND\\_THEIR\\_CHIEF\\_EXECUTIVE\\_OFFICERS](https://www.academia.edu/270218/SYSTEMS_OF_LOCAL_GOVERNMENT_IN_EUROPE_AND_THEIR_CHIEF_EXECUTIVE_OFFICERS)
4. POPOVICI I. Arhitectura modelelor europene de guvernare locală. În: "Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: Materialele conferinței științifico-practice internaționale", 24 februarie 2017
5. Subnational Government System in the EU and Its Recent Reforms // <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport413-db1.pdf>
6. Public administration in EU countries: Selected comparative approaches // [http://dspace.vsb.cz/bitstream/handle/10084/111769/VOL18NUM01PA\\_P04.pdf?sequence=1](http://dspace.vsb.cz/bitstream/handle/10084/111769/VOL18NUM01PA_P04.pdf?sequence=1)

# DIMENSIUNI EUROPENE ALE FUNCȚIEI PUBLICE ȘI STATUTULUI FUNCȚIONARULUI PUBLIC DIN ROMÂNIA

*Vasile BOGHIAN, doctorand  
Academia de Administrare Publică, secretar  
comuna Gorbănești, jud. Botoșani, România*

## SUMMARY

*Defining the concept of public administration and administration, the concept of public service and the relationship between public service, public function and civil servant, it is necessary to present the status of civil servant, defining the public function using its two great meanings, the first referring to the concept of public authority, and the second to public authorities and institutions in the sphere of executive power.*

*Keywords: civil servant, public function, public service, public authority*

Factorul comun și definitoriu pentru toate funcțiile publice este existența unui complex de atribuții (drepturi și obligații) prevăzute de lege, pe care unii îl denumesc situație juridică obiectivă [4,p 175].

Aceste atribuții reprezintă de altfel competența unei anumite autorități sau instituții publice, într-un anumit domeniu al activității de organizare a executării și de executare a legii și a celorlalte acte normative.

Atribuțiile stabilite prin lege sau potrivit legii dau competența celor care îndeplinesc funcțiile respective, ca în regim de drept administrativ să facă acte juridice, operațiuni administrative sau materiale în mod legal.[7 ,p 42].

Sub un alt aspect, atribuțiile cu care sunt dotate funcțiile publice reprezintă din punctul de vedere al funcționarilor publici care le ocupă, drepturi și obligații stabilite pentru ei prin lege sau prin acte juridice emise în baza și în executarea legii.

Totalitatea funcțiilor dintr-o autoritate sau instituție publică, potrivit schemei de organizare, cu diviziunile și subdiviziunile sale structurale componente, constituie statul de funcții al respectivei autorități sau instituții [5, p 171], aprobat potrivit legii.

Dimensionarea statului de funcții al unei autorități sau instituții publice depinde atât de interesele publice care se cer satisfăcute, dar și de mijloacele umane și materiale pe care societatea și serviciul public respectiv le pot aloca satisfacerii acestor interese generale.

În cadrul organizării sistemului administrației publice, atribuțiile unei funcții publice, se împart pe posturi [7 ,p 97 ].

Postul este funcția publică individualizată, atribuțiile unei funcții publice făcând necesară adesea organizarea mai multor posturi.

Conținutul concret al drepturilor și obligațiilor decurgând din funcția publică și care revin titularului, se stabilesc prin fișa postului, aceasta exprimând și diferențierile față de alte posturi similare.

În contextul amintit putem arăta că funcționarul public este cetățeanul numit în condițiile legii într-o funcție publică, în serviciul unei autorități publice centrale sau locale ori, după caz, într-o instituție publică aflată sub autoritatea organelor centrale ale administrației publice sau a consiliilor județene ori locale. Acestor funcționari li se aplică regimul prevăzut de dreptul public și sunt salarizați pentru activitatea depusă, exercitându-și sarcinile în vederea realizării competenței, a atribuțiilor specifice serviciului public în care sunt încadrați.

Funcționarii publici reprezintă resursele umane ale administrației publice, care alături de cele materiale și bănești asigură condițiile de funcționare a acesteia. În exercitarea atribuțiilor, funcționarii publici trebuie să nu uite că sunt în slujba cetățenilor, a interesului public, căruia să-i dea satisfacție cu înțâietate, comportamentul lor fiind influențat de noile reforme sociale și de internaționalizarea crescândă a contextului în care ei lucrează.

Având în vedere amploarea și varietatea rețelei de autorități și instituții ale administrației publice și complexitatea sarcinilor pe care aceste autorități și instituții trebuie să le îndeplinească pentru organizarea executării și executarea legii, precum și faptul că administrația publică nu este altceva decât activitatea unor oameni în raport cu alți oameni, problematica celor care lucrează în organele administrației publice și care formează personalul acesteia capătă o importanță deosebită.

Așadar, se poate spune că eficiența autorităților administrației publice în realizarea sarcinilor care le revin depinde în mare măsură de calitatea umană și capacitatea profesională a celor care alcătuiesc aceste organe, fiind necesară o atenție sporită în recrutarea, formarea și motivarea personalului din administrația publică.

Prin exercitarea funcției publice trebuie să se contribuie la realizarea puterii publice, fie într-o formă directă, în cazul funcțiilor de decizie ce incumbă emiterea actelor juridice de putere sau de autoritate, fie indirect prin

acțiunile de pregătire, executare și control, strâns legate, sau în legătură cu exercițiul autorității publice.

Dacă în Europa Occidentală reforma în serviciul public este îndreptată spre o creștere a eficienței și productivității acestuia, în țările central și est europene administrația publică, deci implicit serviciul public, a trebuit să fie restructurată complet, o atenție deosebită acordându-se conceptului de servire a cetățeanului. Cele trei principii esențiale pe care ar trebui să le regăsim în administrația românească sunt: permanență, profesionalism și neutralitate politică.

Obiectivele principale ce trebuie urmărite în acest sens și care vizează direct funcționarii publici sunt: selecția inițială a funcționarilor publici, instruirea și dezvoltarea profesionalismului, dezvoltarea carierei, atractivitatea condițiilor de serviciu, ceea ce înseamnă abordarea dificilei probleme a remunerării funcționarului public, iar în final, lupta constantă împotriva corupției.

Problema schimbărilor frecvente, nejustificate, în rândul persoanelor cu funcții de conducere din întregul sistem al administrației publice din România este una din problemele cheie care ar trebui rezolvate. Numai funcționarii publici stabili pot contribui la realizarea unei administrații publice capabile să joace un rol esențial în procesul de integrare în Uniunea Europeană și în dezvoltarea unei națiuni moderne, democratice și avansate din punct de vedere economic și socio-cultural.

Un program care să fie destinat tinerilor profesioniști are în vedere recrutarea în rândurile funcționarilor publici a persoanelor capabile, chiar din universități, care au perspective pentru o carieră pe termen lung.

Formarea profesională a funcționarilor publici, obiectivele acesteia, trebuie să răspundă scopurilor principale ale modernizării serviciului public și anume: să furnizeze funcționarilor publici cunoștințele juridice și administrative și tehnicile necesare pentru a-și îndeplini funcțiile și a moderniza administrația; să amelioreze capacitatea de a lua decizii și de a furniza mijloacele necesare analizei politicilor publice; să sporească eficacitatea funcției publice; să evidențieze clar aspectele strategiei de dezvoltare într-un context specific; să ofere posibilitatea de a înlătura cultura birocrăției în sensul ei negativ, furnizând instrumentele de analiză necesare unei planificări, organizări și gestionări a resurselor umane, creării unei imagini, unui control și a unei evaluări moderne a rezultatelor; să dezvolte

competențele în materie de gestiune; să favorizeze procesul adaptării serviciilor publice într-un context de cooperare internațională și integrare europeană.

De precizat că administrațiile publice moderne alocă pentru instruire aproximativ 5% din costurile totale cu forța de muncă. Sub un alt aspect, în cadrul instituțiilor europene își desfășoară activitatea funcționari supuși unor norme speciale, care reprezintă dreptul funcției publice europene. Instituțiile Uniunii Europene nu pot fi ușor comparate cu instituțiile statale tradiționale la nivel național.

Comparațiile pot fi făcute întotdeauna cu precauție: Comisia Europeană nu este chiar un Cabinet, Parlamentul European nu este chiar un organ legislativ și așa mai departe. Mai mult, instituțiile nu formează un Guvern în sensul strict al cuvântului, pentru că statele membre încă dețin majoritatea puterilor decizionale și sunt responsabile pentru implementarea politicilor europene.

Statutul funcționarilor Uniunii Europene a influențat regimul general al funcției publice europene, deoarece după cum se susține în mod întemeiat despre statutul funcționarilor naționali, aserțiune valabilă și pentru funcționarii europeni, „Statutul general este un cadru global, în interiorul căruia se integrează corpuri sau cadre de funcționari”.

Regimul funcționarilor publici europeni a împrumutat unele din dimensiunile regimurilor naționale ale țărilor ce aparțin Uniunii Europene în privința funcțiilor publice, peste care s-au suprapus elemente deduse din faptul că ele se realizează într-un spațiu pe care doctrina îl denumește teritoriu european sau spațiu administrativ european. Regimul funcției publice a Uniunii Europene este guvernat de normele de drept deduse din reglementările Uniunii Europene și completate cu principiile jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene. Principalele dispoziții aplicabile tuturor funcționarilor sau ansamblului funcționarilor dintr-un sector sunt cuprinse în statutul acestora, care reprezintă natura însăși a situației funcționarului.

Există elemente care apropie, dar care și diferențiază statutele celor două tipuri de funcționari: cel național și cel al Uniunii Europene. În cazul funcționarului național, principiul de bază care guvernează întreaga sa activitate este cel al supremației Constituției și a legii. Acest principiu se află, așadar, la baza activității lor, a comportamentului lor profesional, atât în interiorul cât și în afara funcției.

În cazul funcționarilor europeni întâlnim principiul neutralității acestora, independenței lor față de oricare stat, fie el cel din care face parte, sau altul, aflat sau nu, în Uniunea Europeană.

Avem, în primul caz, al statutului funcționarului național, o legătură indestructibilă cu elementul intern, național, iar în cel de al doilea caz, o situație diferită, cea a neutralității față de elementul național. Însă, interpretarea acestor elemente dintr-un alt unghi de observație, poate duce la realizarea unei conexiuni, a unor elemente comune.

În același timp neutralitatea amintită exclude orice influență de ordin politic, iar dacă ne referim la influența politică, putem observa ca și în cazul funcționarului național, acesta trebuie, în mod similar să-și exercite funcția în afara oricăror influențe politice, dar supunându-se legislației interne, și demonstrând devotament față de statul pe care-l slujește.

Analizând regimul juridic aplicabil celor două tipuri de funcționari, regăsim un alt element comun care comportă anumite particularități în fiecare caz. Astfel, putem spune că ambele tipuri de funcționari au un regim juridic statutar, respectiv, Statutul funcționarilor publici la nivel național și Statutul funcționarilor la nivelul Uniunii Europene. În aceste statute regăsim consacrate dimensiunile regimului juridic aplicabil fiecărui tip de funcționar, drepturile și obligațiile specifice care le revin, principiile care guvernează activitatea, consecințele care intervin în cazul încălcării prevederilor Statutelor și alte aspecte la care ne vom referi cu ocazia analizelor problemelor legate de funcția publică și funcționarii publici.

În cazul funcționarilor publici naționali, ordinea de drept căreia trebuie să li se supună este constituită din toate izvoarele de drept, înțelegând prin acestea legile fundamentale ale statelor, alte legi și norme specifice și normele prevăzute în tratatele internaționale care, fiind ratificate, devin parte integrantă a legislației interne, iar pentru funcționarii publici europeni ordinea de drept este constituită din reglementări (directive, recomandări, statute etc.) ce compun dreptul Uniunii Europene.

Cu toate că avem în vedere prezența anumitor deosebiri de la țară la țară, există totuși, o dimensiune europeană a funcției publice, și anume, necesitatea existenței unui corp de funcționari publici în care politicienii pot găsi specialiști ale caror calități au fost selectate și testate riguros.

În vederea tratării adecvate a problemelor complexe privind funcția publică și funcționarii publici din România și din Uniunea Europeană, în

dezvoltarea temei s-a avut în vedere, în principal, sistematizarea efectuată de legiuitorul român în Statutul funcționarilor publici și de legiuitorul european în Statutul funcționarilor Uniunii Europene.

Funcția publică a fost definită ca un „complex de puteri și de competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea ocupării, în chip temporar, de un titular(sau mai mulți), persoană fizică, care, executând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea”[7 ,p 57].

În sensul precizat, caracterele funcției publice sunt următoarele:

- este instituită într-un mod unilateral de către o autoritate publică;
- realizează atribuții de stat;
- se desfășoară continuu;
- se corelează cu sistemul ierarhizat de funcții.

Conceptul de funcție publică are două accepțiuni:

1. Într-o primă accepțiune, funcția publică se identifică printr-o raportare la conceptul de autoritate publică, incluzând persoanele investite cu prerogative de putere publică, în cadrul autorităților din sfera clasicelelor puteri în stat (parlamentari, magistrați, miniștri), dar și din cadrul unor autorități publice care exced celor trei clasice puteri.
2. Într-o a doua accepțiune, funcția publică se definește prin raportare la instituțiile publice din sfera puterii executive, ea evocând statutul oricărei persoane care exercită prerogativele unei funcții sau demnități în stat, indiferent de tipul investiției, de tipul organului sau de nivelul la care se exercită.

În ceea ce ne privește, considerăm că funcția publică este un complex de atribuții specifice, prestabilite legal, cu care sunt dotate serviciile publice, atribuții exercitate în mod continuu de către persoane fizice legal investite, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală și locală [ 9.p 7 ].

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Ioan Alexandru, Administrația publică, teorii, realități, perspective, ediția a IVa, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 319;
2. V. Dabu, Responsabilitatea juridică a funcționarului public, Editura Global Lex, București, 2000 op. ., p. 113.

3. Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1919, p. 597. A se vedea și V. Dabu, op. cit., p. 113.
4. Ilie Iovănaș, *Drept administrativ*, Editura Servo Sat, Arad, 1997. p. 175
5. R. Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 171 și , Santai, Ioan, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I(2007) și vol. II(2008), Editura Risoprint, Cluj-Napoca;op. cit., p. 79.
6. Negulescu, Paul, *Tratat de drept administrativ*, vol I și II, Editura Mârvan, București, 1934Paul Negulescu, op.cit., p. 571
7. Al. Negoită, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1996, p. 42.
8. Mihai. T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Editura Cerma SRL, București, 1997, p. 318.
9. Ion Popescu-Slăniceanu, Andy Pușcă, Cosmin Ionuț Enescu, Diana Marilena Petrovszki, *Drept administrativ*, vol. II, Editura Universitară „Danubius”, Galați, 2009, p. 7 și urm.



# FUNCȚIONARUL PUBLIC – FACTOR DE EFICIENTIZARE AL ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Ana VARZARI, doctorandă  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*Creating an efficient public administration is conditioned by the existence of highly qualified human capital, and this desideratum is possible when the human resource management system is well developed, providing an adequate level of financial and non-financial motivation for civil servants, according to merit and opportunities continuous development of professional skills. Civil servant is the key-factor in creating a modern public administration.*

*Key-words: public administration, civil servant, efficiency, performance, human resources management.*

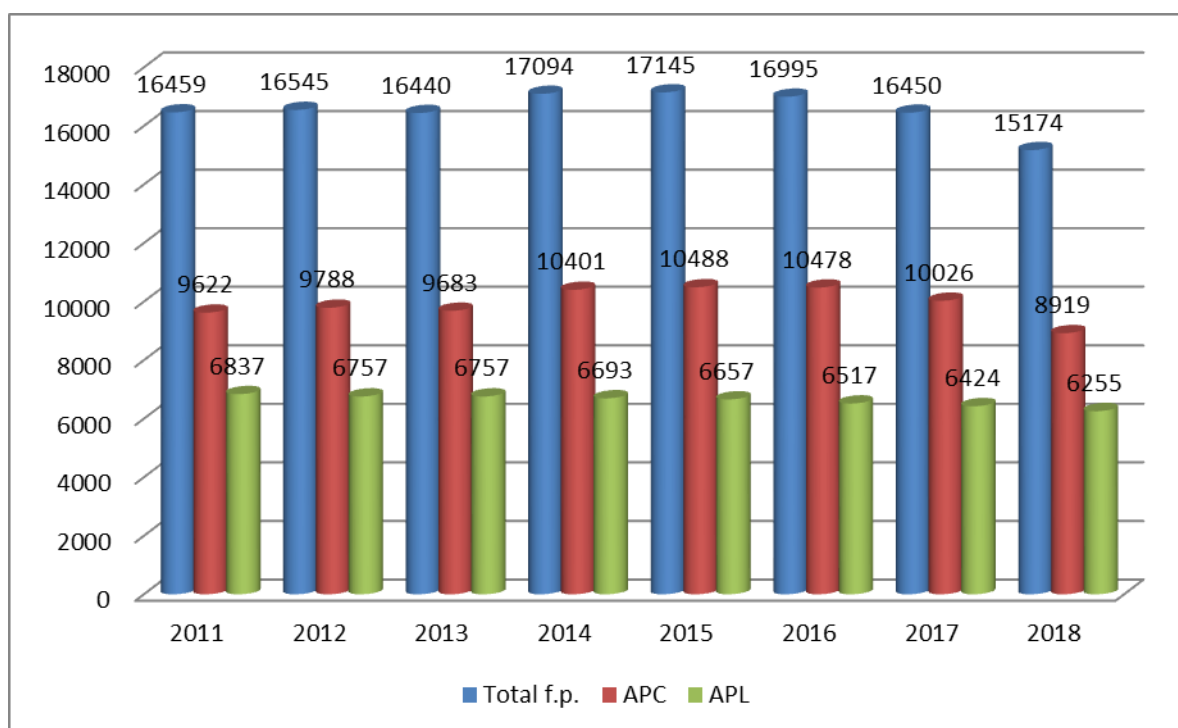
În contextul evoluțiilor socio-economice, tehnologice, politice și sociale, la nivel global, statele sunt constrânse de a realiza reforma administrației publice pentru a se adapta acestor transformări. Reforma administrației publice presupune sporirea capacității administrative și accentuează necesitatea creșterii eficienței și eficacității, și obținerii unei performanțe înalte. Eficiența administrației publice este direct proporțională cu potențialul uman și nivelul de profesionalism al funcționarilor publici, ce reprezintă factorul-cheie în crearea unei administrații publice moderne și în promovarea intereselor generale ale cetățenilor. În acest context, este foarte important ca statul să-și consolideze eforturile în crearea unui cadru normativ, care vizează dezvoltarea unui sistem performant și motivant de management al resurselor umane în administrația publică.

Republica Moldova, pe parcursul a 27 ani de independență, a înregistrat evoluții în crearea unui stat bazat pe principii și valori democratice, dezvoltând politici de personal, care tinde să asigure calitatea și eficiența în prestarea serviciilor publice. Astfel, odată cu intrarea în vigoare a Acordului de Parteneriat și Colaborare între Moldova și Uniunea Europeană [1] (semnat în 1994 și intrat în vigoare la 1 iulie 1998 după o îndelungată procedură de ratificare), Republica Moldova s-a angajat să dezvolte un stat democratic și o economie durabilă orientată spre economia de piață, iar în anul 2005 este introdusă dimensiunea de eficientizare a administrației publice, prin adoptarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale [2], având

drept scop crearea unei administrații publice moderne, eficiente și în corespundere cu standardele și principiile europene. În rezultatul evaluării administrației publice din Republica Moldova, de către SIGMA[4], și, ulterior, a aprobării Strategiei privind reforma administrației publice 2016 – 2020 [3], dintre problemele identificate, este subliniat și deficitul mecanismelor de menținere și motivare a funcționarilor publici profesioniști și integri. De aceea, Strategia privind reforma administrației publice 2016 – 2020 este fundamentată pe câteva principii, printre care și principiul eficienței și eficacității administrației publice, ce presupune implementarea unui sistem de management al performanței, întru sporirea calității serviciilor publice. Modernizarea managementului resurselor umane include aplicarea instrumentului de evaluare a performanței, care, raportând sarcinile și obiectivele la rezultatele obținute, va distinge motivele de nereușită în obținerea unor performanțe și va servi un instrument esențial în procesul de luare a deciziilor privind motivarea, recrutarea, promovarea și menținerea funcționarilor publici bine calificați.

Actualmente, Republica Moldova a amplificat prevederile normative ce reglementează statutul, activitatea, drepturile și obligațiunile funcționarului public, cum ar fi: Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; Legea nr. 25 din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public; Hotărârea Guvernului nr. 201 din 2009 „privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public” ș.a., ce are drept scop garantarea unui serviciu public eficient și profesionist în interesul general al societății. Cadrul normativ, cu modificările ulterioare, oferă mecanismele și instrumentele de gestionare a funcției publice, contribuind la sporirea eficienței și performanțelor în prestarea serviciilor publice calitative. Altfel spus, eficiența și calitatea procesului de administrare publică este determinată de capacitatea umană a instituțiilor publice și de nivelul de pregătire al acestuia.

În condițiile actuale, când Republica Moldova parcurge o perioadă de tranziție și reforme pe toate segmentele, iar competitivitatea este mai sporită în mediul privat decât în cel public, se atestă o fluctuație de personal în sectorul public (fig.1), datorându-se nivelului scăzut de motivație a funcționarilor publici și a atractivității funcției publice.

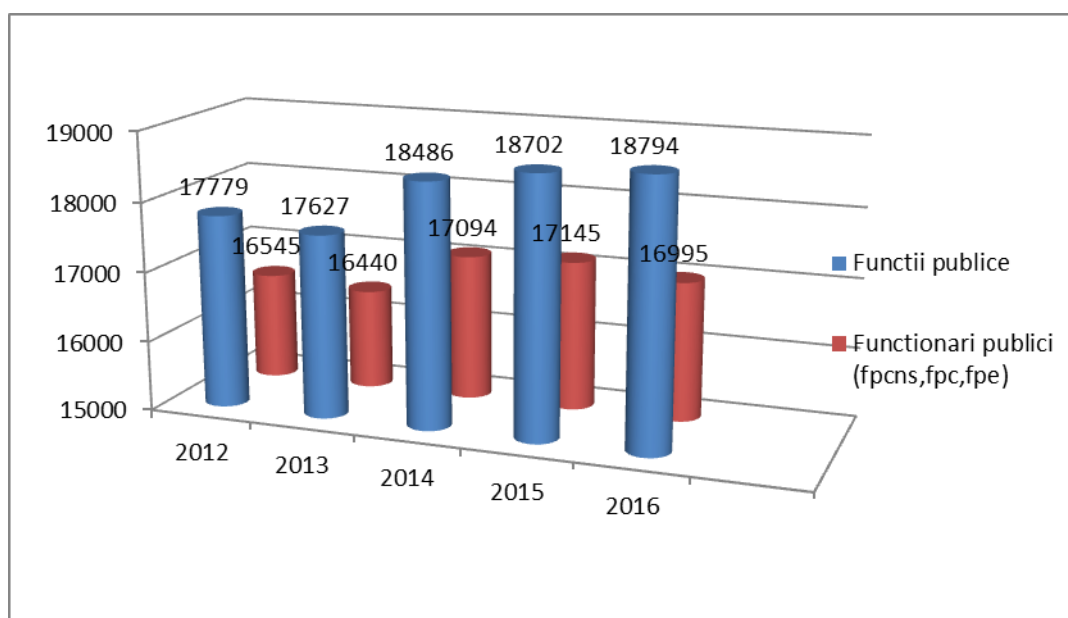


**Fig. 1 Numărul funcționarilor publici (fpcns, fpc, fpe) din Republica Moldova, angajați la 1 ianuarie**

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor BNS

Analiza statistică ne demonstrează instabilitatea funcției publice. Astfel, putem observa că numărul funcționarilor publici, în cadrul administrației publice locale, este în continuă descreștere, cu excepția anilor 2012-2013, pe când la nivel central, din anul 2014 se remarcă creșterea numărului de funcționari publici, iar începând cu anul 2017 descrește, reducându-se semnificativ numărul acestora, la 1 ianuarie 2018, ca rezultat al reformei administrației publice centrale, optimizând numărul de ministere (de la 16 la 9).

Gradul de atractivitate a funcției publice poate fi măsurat prin numărul persoanelor care doresc să ocupe o funcție publică, și potrivit rapoartelor Cancelariei de Stat a Republicii Moldova[5], numărul acestora este în descreștere, iar coraportul dintre numărul-limită a funcțiilor publice și numărul funcționarilor publici subliniază, repetat, ponderea funcției publice (fig.2).



**Fig.2 Evoluția efectivului-limită de funcții publice și funcționari publici, din Republica Moldova**

Sursa: Elaborat de autor în baza BNS și [5]

Crearea unui sistem public eficient poate fi realizat doar în condițiile existenței unui personal bine calificat, care tinde și are oportunități de dezvoltare a abilităților și competențelor profesionale, atât în elaborarea și implementarea politicilor publice, cât și în prestarea calitativă a serviciilor publice. Oportunitățile de dezvoltare profesională trebuie să fie oferite de către stat, asigurând fiecare funcționar public cu diverse forme de instruire profesională. Pentru ca impactul dezvoltării profesionale a funcționarului public să fie unul pozitiv este necesară identificarea necesităților în instruirea acestuia, care poate fi determinată doar prin monitorizarea continuă și dialogarea deschisă între conducător și funcționarul public.

Funcționarul public reprezintă generatorul administrației publice, care transpune în practică ideile inovative, fortificând, astfel, productivitatea administrației publice. Administrația publică nu va înregistra performanțe până când autoritățile publice nu vor conștientiza că fundamentul unei reforme reprezintă capitalul uman. Gestionarea eficientă a resurselor umane, aplicând instrumente de valorificare a potențialului uman, și dezvoltarea unei culturi organizaționale orientată spre angajat, va asigura funcționalitatea sistemului modern de administrare publică.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Acordul de Parteneriat și Cooperare între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora și Republica Moldova [Accesat la 23.11.2018] Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0624\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0624(01)&from=EN)
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 „cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”. Publicat: 06.01.2006 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 (9)
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016 „cu privire la aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”. Publicat: 12.08.2016 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 (1033)
4. The Principles of Public Administrations. Moldova. [Accesat la 23.11.2018] Disponibil: <http://www.sigmaweb.org/publications/baseline-measurement-moldova-2015.pdf>
5. Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova [Accesat la 24.11.2018]. Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte-0>

# ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A REPUBLICII MOLDOVA ȘI IMPACTUL EI ASUPRA DEZVOLTĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Vadim BOȚ, doctorand,  
Institutul de Relații Internaționale din Moldova*

## SUMMARY

*Located in a region in which they intersect the large geopolitical interests, subject to many cultural influences and ideological, the Republic of Moldova has a history very tumultuous, which was reflected in the organization of its administrative-territorial. Practice has shown that the success of the good governance and overall progress of society are inextricably linked. In this sense, the organization of the local administration favors the location of the rational public investment across the whole country, ensure the harmonious development of all areas and localities. The improvement of the structure of the administrative-territorial units is an important lever for achieving optimal functions of public administration in the rule of law.*

*Keywords: community administration, administrative organization, territory, inalienable, indivisible, public administration reform, administrative-territorial organization, administrative-territorial division, administrative units, cultural autonomy, autonomous administration to the inhabitants*

Organizarea administrativă a teritoriului reprezintă un element esențial în construcția teritoriului oricărui stat. Administrarea comunităților presupune existența unor pîrghii de influență și control asupra individului, de dirijare și supunere unor reguli generale. Una dintre aceste pîrghii și este organizarea administrativă a teritoriului sub diferite forme și structuri. De aceea pentru a pricepe mai detaliat ce sens are conceptul privind organizarea administrativă a teritoriului, vom analiza teoriile care definesc noțiunea de teritoriu, organizarea teritoriului în unități administrativ-teritoriale, criteriile ce determină și influențează organizarea acestor unități administrativ-teritoriale, dar nemijlocit numărul și tipologia lor, care determină forma de organizare statului, politica promovată în acest domeniu, tradițiile existente în statul respectiv.

Din perspectiva dreptului constituțional, teritoriul constituie dimensiunea teritorială a statului. Prin teritoriu statul stabilește legăturile cu cei ce îl locuiesc, asupra căruia statul își structurează aparatul și își exercită suveranitatea. Prin noțiunea de teritoriu, statul localizează un spațiu asupra căruia doar el poate exercita puterea obligatorie. De aceea, necesitatea organizării teritoriului sub spect administrativ este incontestabilă, realizarea oricărui interes general al

societății fiind înfăptuit anume prin intermediul structurilor colectivităților special organizate și al persoanelor desemnate în cadrul lor, menite să dirijeze comunitatea și să influențeze colectivitatea în ansamblu pentru un compartament prescris, să realizeze interesele publice.

După cum menționează autorul român Ion Rusu: Teritoriul este “dimensiunea materială a statului”, teritoriul este elementul care "permite statului să aibă consistență”. Teritoriul este un mijloc de acțiune a statului, întrucât "cine deține solul, deține locuitorii", imprimând acestora un sens comun de existență. Teritoriul este cel care asigură material prerogativele puterii statale. Teritoriul este cel care delimitează statul de altele, îl localizează într-un anumit spațiu. În continuare Ion Rusu exprimă că art.3 alin.3 din Constituția României prevede că teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii. Tot aici el adaugă că majoritatea autorilor de Drept constituțional definesc organizarea administrativă a teritoriului ca delimitarea acestuia în unități administrativ-teritoriale. Se evită astfel folosirea termenului de "împărțire" a teritoriului, de aici și respingerea propunerii unui atribut al teritoriului de către Adunarea Constituțională și anume a caracterului său "indivizibil", motivându-se că ar fi putut aduce greutatea ideii de organizare a teritoriului în unități administrative. S-a argumentat că atributul "unitar" al statului răspunde și ideii de indivizibilitate a teritoriului său [10,p.183,186].

În dreptul constituțional întâlnim și opinia altui autor român Tudor Drăganu, care accentuează atenție pe gând că “sarcinile statului modern sînt atît de complexe, încît ele nu pot fi realizate pe întreagă întindere a teritoriului sau numai cu ajutorul organelor centrale. Pe de altă parte, numărul mare ale căror nevoi trebuie satisfăcute de aparatul de stat, face să fie imposibil că organele centrale să îndeplinească singure, direct și operativ aceste activități. De aceea, este necesar să se creeze, în cadrul statului, un număr de unități teritoriale, înzestrate cu organe chemate să exercite administrația publică legată de viața locală. Această delimitare a teritoriului în unități administrative, făcută în scopul îndeplinirii pe teren a sarcinilor statului, formează organizarea administrativă a teritoriului.”[4,p.201].

Alt specialist și cercetător Ion Deleanu afirmă că statul este o "formă geografică a vieții sociale", o “entitate artificială care se suprapune unor zone naturale” sau un “fenomen esențialmente spațial”, ajungîndu-se astfel – prin punerea unor prea puternice accente asupra dimensiunii materiale a statului –

la definiția “geografică” a acestuia, care nu exprimă, totdeauna, o realitate. Teritoriul nu poate fi redus doar la semnificația unui “spațiu”, a unei “unități naturale” oarecare. Constituția României, în art.3, nominalizînd teritoriul ca element constitutive al statului, precizează că el este “inalienabil” (alin.1), interzicîndu-se astfel orice formă de înstrăinare a acestuia. Ce ține de organizarea administrativă a teritoriului, autorul menționează că prin “organizarea administrativă a teritoriului” se înțelege delimitarea acestuia în “unități administrativ-teritoriale”, în scopul situării autorităților administrației publice locale și județene, precum și a instanțelor judecătorești, ca și în scopul aplicării principiilor autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice. Iar ordinea nominalizării unităților administrativ-teritoriale nu este întâmplătoare, comuna și orașul constituind unitățile de bază [2,p. 26,27].

În urma abordărilor doctrinare, citînd specialiști români în domeniu referitoare la deduceri ce țin de specificare anumitor noțiuni al teritoriului în general și în special organizării acestuia în unități administrative, putem să trecem și la opiniile autorilor din Republica Moldova.

Astfel, autorul Aurel Sîmboteanu precizează, că conform doctrinei contemporane, puterea statului asupra teritoriului este o manifestare a dreptului pe care poporul așezat pe acest teritoriu îl are asupra lui, adică o expresie a suveranității poporului respectiv. În așa fel, teritoriul capătă o valoare politică, independentă de valoare sa economică sau militară. Alături de alte caracteristici, teritoriul statului mai are două caracteristici, și anume, el este *inalienabil*, adică nu poate fi înstrăinat altui stat, și *indivizibil*, aceasta semnificînd unitatea lui. Însă indivizibilitatea teritoriului statului nu se referă la organizarea administrativ-teritorială internă, care se efectuează ca un rezultat al manifestării de voință a statului conform politicii promovate de el în acest domeniu. Esența acestei politici constă în organizarea teritoriului statului pe calea împărțirii lui în unități administrativ-teritoriale, în scopul exercitării conducerii eficiente a statului [12,p. 123].

Alți autori, Boris Negru și Alina Negru spun: În textul constituțional se menționează un caracter juridic principal al teritoriului, *indivizibilitatea*, deoarece principiul acesta este consacrat în art.1, care prevede caracterele statului. Indivizibilitatea teritoriului în contextul analizat semnifică evident unitatea lui și este strîns legată cu inalienabilitatea. Indivizibilitatea teritoriului nu interzice însă *divizarea lui în unități administrativ-teritoriale*, care se bucură de autonomie locală [6,p. 82].



În continuarea acestui gând adaugăm și opinia autorului Valeriu Didenco, care este expusă în felul următor: “Prin organizarea administrativă a teritoriului se subînțelege delimitarea acestuia în unități administrativ-teritoriale în scopul asigurării autorităților publice locale, a instanțelor judecătorești, precum și a activității, aplicării principiilor autonomiei locale și ale descentralizării serviciilor publice” [3, p. 139].

Profesorul Aurel Sîmboteanu într-o altă lucrare sa pune în vedere, că fundamentarea constituțională a organizării administrativ-teritoriale este o normă obligatorie în virtutea faptului că anume legea fundamentală a țării stabilește organizarea teritoriului statului sub aspect administrativ la modul cel mai general, care apoi își găsește concretizare în stipulările legale chemate să reglementeze problemele organizării administrativ-teritoriale a țării în detalii. Tot aici continuăm cu ideea că organizarea administrativ-teritorială mai este tratată ca fiind "element-cheie a reformei administrației publice". În legătură cu această, se evidențiază două noțiuni care foarte des sînt confundate și ca rezultat prezintă dificultate în utilizarea ulterioară: divizarea administrativ-teritorială și organizarea administrativ-teritorială. Prin divizarea administrativ-teritorială se subînțelege actul de împărțire a teritoriului țării în mai multe unități administrativ-teritoriale. Prin organizarea administrativ-teritorială se subînțelege starea în care se află unitățile administrativ-teritoriale, precum și activitatea organelor de stat în vederea soluționării tuturor problemelor legate de divizarea administrativ-teritorială și de conținutul proceselor ce derivă din această [11,p. 76, 83].

Respectiv, după cele menționate mai sus deducem că *organizarea administrativ-teritorială* este un concept mai vast decît noțiunea de *divizare administrativ-teritorială* datorită faptului că organizarea cuprinde divizarea dar nu se limitează doar la această ci mai presupune și variate activități care ar contribui la funcționalitatea și eficiența acestei divizări, adică presupune anumite mecanisme, strategii care ar avea ca finalitate o bună funcționare a administrației în unitățile teritoriale formate.

Iar într-un articolul științific Grigore Rusu și Vasile Ursachi precizează că organizarea administrativ-teritorială ca sistem integru, se realizează într-un mod anumit, după o structură ordonată avînd un conținut, care este determinat de proprietățile și legitățile specifice sistemului în întregime. Aceste proprietăți și legități sînt exprimate în principiile organizării administrativ-teritoriale - inițiale, unice, principale și generale, care stau la baza structurii sistemului dat

de organizare teritorială și a dezvoltării acestuia. Ei mai adaugă, că în numeroase monografii, diferite publicații consacrate organizării administrativ-teritoriale, precum și în manualele juridice și didactice, de regulă, nu găsim o abordare unică privind clasificarea acestor principii, deoarece prevalează poziția subiectivă a autorului [9,p. 72].

Așa de exemplu, O.E. Kutafin evidențiază trei principii ale organizării administrativ-teritoriale. Dintre acestea, principiul *economic* este considerat de el ca fiind cel mai important; cel mai mare rol el îi atribuie principiului *național*; al treilea după importanță este, în viziunea lui, *apropiereamaximă* a aparatului de stat și a autorităților administrației publice locale de populație [16].

Pe lângă cele sus menționate, I.A. Azovchin evidențiază încă un principiu, al patrulea - principiul *organizatoric* cu multe niveluri [13]. B.L. Borisov indică la un al cincilea principiu - *asigurarea echilibrului* între dezvoltarea unor centre urbane și a restului țării [14]. S.P. Kalinin a completat aceasta listă cu următoarele principii: corespunderea sistemului de așezare (stabilire) a populației; evidența condițiilor natural-geografice; evidența componenței naționale, a particularităților culturale și sociale ale populației [15]. Profesorul român Mircea Preda evidențiază principiul păstrării și dezvoltării relațiilor tradiționale (comerciale, culturale, spirituale etc.) ca un principiu fundamental în divizarea administrativ-teritorială a statului [8,p. 67].

Potrivit constatărilor autorilor Ion Creangă și Oleg Uțiță, organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se face în conformitate cu următorii factori: economic, social, cultural, tradițiile istorice[1,p. 38-39].

Organizarea administrativ-teritorială a oricărui stat este fundamentată, în primul rând, constituțional, în virtutea faptului că anume legea fundamentală a țării stabilește organizarea teritoriului statului sub aspect administrativ la modul cel mai general, care apoi își găsește concretizare în stipulările legale chemate să reglementeze detaliat problemele organizării administrativ-teritoriale a țării.

În acest sens autorul Igor Munteanu adaugă, că organizând teritoriul statului sub aspect administrativ, sub forma de raioane, orașe, și sate, Constituția permite că, ulterior, prin legi normative și organice, "unele orașe să fie declarate municipii", stabilind principiile de bază ale administrării publice locale: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea

autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.[5,p.142].

În așa mod, la baza organizării administrativ-teritoriale stau următoarele principii: corespunderea condițiilor dezvoltării economice a teritoriului (principiul economic); organizarea teritorială în multe niveluri; evidența condițiilor naturale și geografice; evidența componenței naționale, a particularităților culturale și sociale ale populației. Numai luate în ansamblu principiile sus-enumerate permit a asigura o organizare teritorială rațională și științific argumentată.

Unitățile administrativ-teritoriale pot fi clasificate în două niveluri: a) unități administrativ-teritoriale primare și b) unități administrativ-teritoriale intermediare.

Dintr-un studiu analitic am remarcat o glosă următoare: majoritatea țărilor europene care au dimensiuni și populații similare cu cele ale Moldovei au adoptat sisteme administrativ-teritoriale cu un singur nivel (Cipru, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia, Bulgaria și Finlanda), o excepție notabilă de la această regulă fiind Belgia. Cu toate acestea, în Uniunea Europeană predomină sistemul cu două niveluri, întâlnit inclusiv în câteva țări mai mici care au adoptat acest model: Republica Cehă, Danemarca, Irlanda, Olanda, Slovacia. Țărilor mai mari le este caracteristic modelul administrativ-teritorial cu trei niveluri (inclusiv federal sau regional), exemple fiind Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit [7].

*Prin urmare* putem concluziona, că puterea de stat se exercită asupra colectivităților de oameni constituite pe teritoriul statului. Teritoriul îndeplinește un rol de maxima importanță, care depășește interesul strict al definirii statului. Astfel, teritoriului statului este organizat din punct de vedere administrativ în unități administrativ-teritoriale, cu scopul îndeplinirii intereselor generale sau locale cu ajutorul autorităților publice amplasate în acestea unități administrative. Esența principiului organizatoric constă în aceea că organizarea administrativ-teritorială servește scopurilor realizării successive a democrației reale, asigură apropierea maximă între organele statale și locale și populația unității administrativ-teritoriale, creează condiții pentru antrenarea ei largă în conducerea societății și statului, pentru dezvoltarea inițiativei locale în realizarea deciziilor centrale și locale. Altfel spus, prin organizarea administrativă a teritoriului se subînțelege delimitarea teritoriului statului în unități administrative în scopul îndeplinirii pe teren a

sarcinilor statului. În acest sens, organizarea teritoriului se prezintă ca o parte componentă a organizării administrației publice.

La criteriile organizării administrativ-teritoriale este necesar de a referi componența națională, particularitățile culturale și sociale ale populației care locuiește pe teritoriile corespunzătoare. Factorii enumerați caracterizează mai pronunțat partea materială, dar și cea spirituală a activității vitale a populației, tradițiile și obiceiurile ei. Toate acestea trebuie să se ia în considerație în procesul de organizare administrativ-teritorială, la determinarea hotarelor și denumirilor unităților administrativ-teritoriale. Primordială pentru organizarea administrativ-teritorială este asigurarea posibilității de gestionare autonomă a treburilor publice de interes local, pe un suport juridic, economic, politic și social propriu, funcțiile reprezentative la nivel național și internațional ale colectivităților locale plăsându-se pe planul al doilea în organizarea administrativă a teritoriului. Constituirea și delimitarea unităților administrativ-teritoriale sunt operații artificiale, acestea nu ar trebui să se facă în mod arbitrar și întâmplător. Cel abilitat să le facă, trebuie să aibă în vedere o multitudine de factori obiectivi, de criterii și trăsături specifice care caracterizează una sau mai multe unități administrativ-teritoriale.

*Așa dar*, făcând cunoștință cu principalele concepții privind organizarea administrativ-teritorială, putem trage aici o concluzie hotărâtă, că unitățile administrativ-teritoriale nu pot în principiu să se instituie sau să existe fără un teritoriu clar determinat, avînd ca scop exercitarea conducerii eficiente a statului și de asemenea fără criteriile existente pe acest teritoriu, care influențează direct la divizarea teritoriului în unități administrativ-teritoriale. Putem cu certitudine să evidențiem că formarea unităților administrativ-teritoriale poartă un caracter strict administrativ într-un stat unitar, care apropie cetățenii prin autoritățile publice locale de conducere centrală, facilitînd astfel o comunicare mai transparentă și respectiv participarea lor la guvernarea țării. Nu putem nega și aspectul descentralizării care presupune o administrare autonomă locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială pentru realizarea intereselor locale. Unitățile administrativ-teritoriale, oricare ar fi acestea (comună, orași, raion), trebuie să fie viabile, să aibă un potențial material și uman puternic, care să le asigure satisfacerea corespunzătoare a cerințelor îndreptățite ale locuitorilor, dezvoltarea lor continuă. Și în final acestor concluzii subliniem, că prin organizarea administrativă a teritoriului sub diferite forme și structuri, anume statul, prin intermediul entităților

organizate și al persoanelor investite de colectivitate cu demnități publice, administrează eficient comunitatea și influențează politica statului în ansamblu, realizând astfel interesele întregii societăți.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Creangă Ion, Oleg Uțică. *Organizarea administrativă a teritoriului: Cu comentarii la Legea nr.191-XIV din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, M.O.nr.116-118/705 din 30.12.1998, cu modificări pînă la data de 3 octombrie 2000.*- Chișinău: F.E.P. Tipografia centrală, 2001.- 160 p.
2. Deleanu Ion. *Drept constituțional și instituții politice*, Volumul II - Iași: Chemarea Iași, 1996.- 250 p.
3. Didencu Valeriu. *Democrație și administrație publică locală*. Chișinău, 1998. C.d.
4. Drăganu Tudor. *Drept constituțional și instituții publice*, Volumul I- București: Lumina Lex, 1998.- 416 p.
5. Munteanu Igor. *Dezvoltări Regionale în Republica Moldova*.- Chișinău: Editura Cartier, 2000.- 261 p.
6. Negru Boris, Negru Alina. *Teoria generală a dreptului și statului*. – Chișinău, 2006.- 520 p.
7. Osoian Ion, Sîrodov Igor, Veveriță Eugenia, Prohnițchi Valeriu. *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*, Chișinău: Expert Grup, august-octombrie 2010, p. 7.
8. Preda Mircea. *Criterii ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului Romîniei // Dreptul*.- 1995.- nr.8. C.d.
9. Rusu Grigore, Ursachi Vasile. *Principiile și factorii organizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova // Universitatea de Stat din Moldova. Analele Universității de Stat din Moldova*, Volumul 1: Seria „Științe socioumanistice”.- Chișinău: CEP USM, 2006, p.71-76.
10. Rusu Ion. *Drept constituțional și instituții politice*. – București: Lumina Lex, 2001.- 543 p.
11. Sîmboteanu Aurel. *Reforma administrației publice în Republica Moldova*.- Chișinău: MUSEUM, 2001.- 174 p.
12. Sîmboteanu Aurel. *Teoria Administrației Publice*.- Chișinău: CEP al USM, 2008.- 221 p.

13. Азофкин И.А. *Местные советы в системе государственной власти.* - Москва, 1971, с. 46.
14. Борисов Б.Л. *Местные органы государственной власти европейских стран народной демократии.* - Москва, 1955, с.68.
15. Калинин С.П. *Административно-территориальное устройство субъекта РФ.* - Омск, 2001, с.40.
16. Кутафин О.Е. *Конституционное право России.* - Москваб 2002.с. 346-34.