



**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA  
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

## **CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

*Materialele conferinței științifico-practice internaționale*

*26 februarie 2016*

**CHIȘINĂU, 2016**

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA  
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**CATEDRA ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE**

**CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA  
DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

*Materialele conferinței științifico-practice internaționale  
26 februarie 2016*

**THE CONTRIBUTION OF YOUNG SCIENTISTS TO THE  
DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*International scientific-practical conference materials  
february 26, 2016*

**ВКЛАД МОЛОДЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ В  
РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Материалы международной научно-практической конференции  
26 февраля, 2016*

**CHIȘINĂU, 2016**

## COMITETUL ORGANIZATORIC

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

**DULSCHI Ion** - doctor, conferențiar universitar, șef catedră Științe Administrative, Academia de Administrare Publică, vice-președinte

**STRECHII Maria** - doctor, conferențiar universitar, șef Departament Învățământ Superior, Academia de Administrare Publică

**DULSCHI Silvia** - doctor, conferențiar universitar, director, Școala doctorală, Academia de Administrare Publică

**BUTNARU Veronica**, lector superior, doctorandă, Academia de Administrare Publică

**RAȚA Svetlana**, lector superior, catedra Științe Administrative, Academia de Administrare Publică

**TINCU Violeta**, lector superior, catedra Științe Administrative, Academia de Administrare Publică

**ATAMUSOV Renata**, doctorandă, Academia de Administrare Publică

**BEJENARU Ludmila**, masterandă, Academia de Administrare Publică

**GANCEV Maria**, metodistă, catedra Științe Administrative, Academia de Administrare Publică

## COLEGIUL REDACȚIONAL

**DULSCHI Ion** - doctor, conferențiar universitar, șef catedră Științe Administrative, Academia de Administrare Publică, președinte,

**SOLOMON Constantin**, doctor habilitat, profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova, membru

**CIBOTARU Viorel**, doctor, conferențiar universitar, membru

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

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

### DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

**”Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”,** conferință științifico-practică internațională (2016: Chișinău). Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: materialele conferinței științifico-practice internaționale, 26 februarie 2016: Poza x/ com.org. Balan Oleg; col.red.: Dulschi Ion [et.al.] – Chișinău: S.n., (Tipogr. r), 2016. - 400 p.

Antetit: Acad. De Administrare publică. Bibliog. La sfârșitul art. – 75 ex.

*Autorii poartă răspundere pentru conținutul materialelor și stilul exprimării.*

# SESIUNEA PLENARĂ

## CONFERINȚELE ȘTIINȚIFICE – TRADIȚIE A ACADEMIEI ȘI OPORTUNITATE PENTRU TINERII CERCETĂTORI. Mesajul de salut al Rectorului Academiei de Administrare Publică

*Oleg BALAN, dr.habilitat, profesor  
universitar, rector*

Asigurarea unei guvernări eficiente ține în cea mai mare măsură de nivelul de pregătire a personalului, a funcționarilor publici, de întreaga clasă politică.

În cunoașterea mecanismelor și instrumentelor de dirijare cu procesele sociale, un merit aparte îi revine științei. Știința ca domeniu de activitate umană este cea mai eficientă și mai durabilă din toate ocupațiile or, o decoperire realizată de un savant produce efecte asupra mediului sute și chiar zeci de mii de ani.

Nu face excepție în acest sens și știința administrației. Din această perspectivă avem toată certitudinea pentru a afirma că Academia de Administrare publică, pe bună dreptate, poate fi considerată pilonul central al științei administrației din țară. Deja mai bine de două decenii Academia organizează conferințe științifico-practice internaționale în cadrul cărora profesorii Academiei, partenerii de colaborare din țară și de peste hotare dezbat cele mai stringente probleme ale teoriei și practicii administrației publice.

Spectrul de probleme este foarte larg. Pornind de la reforma sistemului administrativ din țară și încheind cu subiecte ce țin de descentralizarea administrației publice, de managementul funcției publice, de parteneriatul public privat, de bunele practici etc.

Angajamentele asumate de Republica Moldova odată cu semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană pun în fața administrației publice astfel de obiective de realizare a cărora depinde nu doar viitorul european a țării dar și existența în genere a Republicii Moldova ca stat suveran.

Lansarea ideii organizării unei conferințe științifice a tinerilor cercetători și organizarea celei de-a doua ediții a acestui for științific inspiră încredere pentru perspectivele științei și a administrației publice. Și mai mult ne inspiră participarea la conferință a reprezentanților mai multor universități din țară și de peste hotare. Majoritatea participanților sînt masteranzi, doctoranzi și tinere cadre didactice. Aceasta denotă că dorința de afirmare prin idei noi, prin noi viziuni, prin dorința schimbării situației în sistemul administrativ și în țară se va solda cu rezultate pozitive.

Am o deosebită plăcere să salut participanții la acest for științific al tinerilor cercetători și sînt sigur că rapoartele și discuțiile care se vor ține în atelierele de lucru vor multiplica cunoștințele participanților și vor servi în calitate de platformă pentru noi idei și viziuni.

## **TINERII CERCETĂTORI PENTRU O ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ MODERNĂ, ÎNTR-O MOLDOVĂ EUROPEANĂ**

*Valentin GUZNAC, Secretar general  
adjunct al Guvernului Republicii Moldova*

### **Onorată asistență,**

Vă mulțumesc pentru invitația la acest eveniment și consider că desfășurarea acestei conferințe cu genericul CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE, este un apel adresat tinerilor cercetători preocupați de dezvoltarea și modernizarea administrației publice din Republica Moldova.

În acest sens, doresc să remarc interesul crescut față de tematica acestui eveniment, dar mai ales interesul participanților de a se implica în reformarea administrației publice pentru eficientizarea funcționării acesteia.

În contextul aderării Republicii Moldova la valorile Uniunii Europene, în special prin implementarea *Acordului de Asociere*, inițierea și punerea în practică a unor reforme privind eficientizarea funcționării administrației publice, precum și modernizarea acesteia, reprezintă nu doar obligații asumate prin *Acordul* menționat, dar și dezideratul nostru, al celor implicați în administrația publică.

De asemenea, suntem conștienți că întreaga societate va prospera, doar cu o administrație și cu un sistem performant.

Prezentul eveniment va motiva tinerii cercetători din mediul academic, dar și cei care activează în diferite organizații ale societății civile, preocupate de administrația publică, să participe activ în dezbaterile problemelor de organizare și funcționare a administrației publice și de a se implica în soluționarea acestora. În plus, metodele de cercetare pot fi aplicate în oricare din științele care “patronează” științele administrative (științe juridice, politice, economice).

Cercetarea în administrația publică, poate fi privită din perspectiva celui care o efectuează sau a celui care este interesat de rezultatele acestea.

Administrația publică nu poate face abstracție de la social. Indiferent de modul în care concepem administrația, fie ca un instrument de aplicare a legii sau ca un furnizor de servicii, trebuie să ținem cont că lucrăm cu și pentru cetățeni.

De multe ori, dar cu precădere în ultima perioadă, se discută tot mai des despre reforma administrației, reorganizarea administrativ-teritorială, management financiar și fiscal, instruirea și perfecționarea cadrelor etc.

Pentru a putea discuta despre problemele existente în sistemul administrației publice (la nivel central și local), și pentru a propune soluții, trebuie să enunțăm câteva elemente importante:

- Cunoașterea factorilor care determină situația prezentă din administrație;
- Reformele care se impun pentru eficientizarea și modernizarea administrației;
- Resursele necesare (financiare, materiale și umane) pentru implementarea soluțiilor propuse.

Bineînțeles, că în tot acest proces, tinerii, atât cei care studiază administrația publică, precum și cei care lucrează în administrație, constituie parte importantă a schimbărilor ce urmează. Tinerii cercetători și practicieni, prin energie, entuziasm și devotament, prin dorința de schimbare, sunt cei care vor susține procesul de reformare și modernizare a administrației publice.

Nu este ușor să identificăm soluțiile cele mai optime pentru administrație în special, și pentru societatea în general. Oricât am confrunta modele de bună practică, în țările membre ale Uniunii Europene, mereu va trebui să adaptăm, iar, uneori, chiar să construim de la zero, modele care să se potrivească Republicii Moldova.

Schimbările de bune practici, vizitele de studiu, stagiile și instruirile trebuie să devină o componentă constantă în formarea profesională continuă a tinerilor din administrație, în funcție de specializarea acestora.

Istoriile de succes create de alte țări, în care administrația a devenit promotorul dezvoltării socio-economice, sunt o premiză de la care trebuie să pornim orice schimbare în administrație. Administrația poate oferi chiar modele de bună practică privind eficientizarea proceselor birocratice, a resurselor umane, materiale și financiare, pentru alte sectoare (economic, social, sănătate, business etc).

Accederea tinerilor profesioniști în funcții cheie din diferite domenii ale administrației, crearea oportunităților și încurajarea tinerilor studenți de a efectua stagii de practică în administrație, susținerea viitorilor absolvenți de a urma o carieră în administrație, sunt câteva dintre propunerile la care cu toții trebuie să le analizăm.

În ceea ce privește personalul, consider că este necesară înființarea unor organisme care să susțină dezvoltarea carierei funcționarilor publici, asocierea în corpuri profesionale (tinerii profesioniști) care să sprijine și să motiveze construirea unei cariere, a unui parcurs profesional al tinerilor în administrație.

În încheiere, aș dori să subliniez faptul că trebuie să existe chiar un parteneriat formalizat între o serie de actori implicați în reformarea și funcționarea administrației publice (centrale și locale), o colaborare permanentă între mediul academic specializat și cei angajați în administrație - proces fără de care identificarea constantă a problemelor din administrație și propunerea unor soluții viabile va fi extrem de dificilă, dezechilibrată și în dezacord cu nevoile de dezvoltare ale societății.

Respectiv, doresc tuturor participanților Conferinței, mult succes, rezultate concrete, și țin să menționez că întregul proces de cercetare contribuie semnificativ la schimbări de atitudini în întregul sistem administrativ.



## **EVALUAREA PERFORMANȚEI PRESTĂRII SERVICIILOR PUBLICE LA NIVEL LOCAL**

*Veaceslav BULAT, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*Evaluation the performance of public services is a useful management tool, applied successfully for decades by institutions from public sector in developed countries. Performance measurement allows assess the extent to which a service is rendered, efficiency of allocated resource, efficacy of results, the impact of service provided. Applying this tool allows to determine the quality standard of which a public service is provided, correlation of resource with needs of beneficiaries, provides control over the decisions of delivery, transparency and the involvement of citizens in decision being well informed. While it is an indispensable tool in public management, in Moldova, with certain exceptions, is missing.*

Republica Moldova, fiind în perioada de creare a unui sistem de administrare publică locală optim, eforturile de reformare întreprinse până în prezent se concentrează încă pe politici de proces, la modă fiind procesul/reforma de descentralizare. În mai mică măsură sau foarte voalat, reforma include și aspectul de îmbunătățire a calității și eficienței serviciilor deja existente la nivel local sau sporirea capacității de management a autorităților APL în administrarea acestor servicii.

Cîțiva factori determină această situație. Pe de o parte, nu sunt încă foarte clar determinate competențele autorităților amplasate la diferite nivele de administrare. Asistăm în continuare la o delimitare incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile publice. Această situație permite interpretarea dublă, echivocă a responsabilităților diferitelor niveluri ale UAT și creează probleme în finanțarea lor [1]. Pe de altă parte, suntem în criză economico-financiară și de conjunctură regională nefavorabilă. Acest fapt reduce cheltuielile publice, alocările financiare se concentrează preponderent pe funcțiile de bază ale administrației publice și mai puțin pe calitatea prestării serviciilor publice. Un alt factor determinat este calitatea joasă a evidenței statistice și calitatea datelor statistice la nivel local. La ele se adaugă și lipsa unei

culturi de responsabilizare a autorităților publice și experiența redusă a cetățenilor, societății civile, comunităților în ceea ce privește controlul și responsabilizarea autorităților locale pe durata mandatului acestora. Nu în ultimul rând, menționăm specificul general de prestare a serviciilor publice. În acest sector, aspectele de concurență pot funcționa doar atunci când serviciul este delegat sau concesionat sectorului privat. În rest, datorită caracterului de monopol al gestiunii, aspectele de performanță, calitate rămân în umbră.

În acest fel, în multe localități din țară servicii de utilități publice nu se prestează, iar față de cele prestate sunt foarte multe rezerve. Datele oficiale privind volumul și calitatea prestării celor mai importante servicii furnizate locuitorilor: aprovizionare cu apă, canalizare, salubritate, iluminat sau transport public etc. sunt sporadice și superficiale. Eforturile unor proiecte susținute de donatorii externi aduc contribuție la definirea și aplicarea unor sisteme de evaluare a performanței prestării serviciilor publice, dar ele sunt minime. Toate acestea denotă necesitatea urgentării elaborării și punerii în aplicare sistemelor de evaluare a performanței prestării serviciilor publice.

În Moldova, performanța în prestarea serviciilor publice, este un concept nedefinit, nereglementat, aplicat sporadic. Nu așa stau lucrurile în țările dezvoltate. La nivel european și mondial se depun eforturi mari pentru implementarea sistemelor de măsurare a performanței în sectorul public. Încă din anii '70 ai sec. XX, au fost inițiate procese de reorganizare a instituțiilor publice prestatoare de servicii. Măsurarea performanței în sectorul public începe în 1967 în Franța ca urmare a Raportului NORA sunt semnate primele contracte manageriale cu societățile cu capital de stat care au inclus indicatori de performanță. Societatea cerea o eficiență mai mare a serviciilor, o utilizare mai bună a resurselor și un model birocratic mai eficace. Numai în acest context, instituțiile publice pot căpăta autoritate, recunoaștere, consistență și pot asigura calitate. [2].

Stabilirea nivelului de performanță a unui serviciu public se realizează prin acțiuni de monitorizare, evaluare, măsurare fiind procese corelate și interdependente. Monitorizarea asigură colectarea periodică și analiza informației cu scopul de a fundamenta procesul de luare de decizii. Evaluarea vizează analiza datelor colectate și stabilirea rezultatelor analizei pe indicatorii evaluați. Măsurarea performanței încheie acest ciclu când are loc stabilirea standardului de performanță. Măsurarea performanței oferă informații reale (cantitative și calitative) care ajută managerii și beneficiarii să determine dacă serviciile existente sunt conform așteptărilor. Astfel, întreg acest proces reprezintă o acțiune complexă, sistematică adoptată în interiorul sau în afara instituției publice pentru a evalua performanța, a stabili standardul de performanță al serviciului public și pentru a adopta anumite corecții acolo unde acestea se impun. Conform auditorului Curții Europene de Audit, cercetătorului Ian Davies, cele două concepte aplicate trebuie să dea răspunsuri la anumite întrebări. Evaluarea performanței la întrebările ”de ce?” și ”cum?”, iar măsurarea performanței la întrebările ”ce?”, ”care?”, ”cât?”. [3]. Rezultatul măsurărilor este standardul de performanță care reprezintă mărimea performanței exprimată printr-o valoare cantitativă sau o rată atunci când se compară nivelul efectiv cu cel propus.

Procesul de evaluare a performanțelor implică selectarea, definirea și aplicarea unui set de indicatori care cuantifică rezultatul. Principalii indicatori aplicați vizează rezultatul, eficiența, eficacitatea și impactul serviciului analizat sau a instituției în ansamblu, bazându-se pe elemente cantitative și calitative. Cercetătorii în domeniu au stabilit mai multe criterii de clasificare a indicatorilor de performanță, respectiv au fost identificați mai multe categorii de indicatori. Principalii dintre ei sunt: indicatorii de resurse, de realizări/de rezultate, de eficiență, de eficacitate și de impact. [4], [5].

**Indicatorii de resurse** (de intrări - inputs) informează asupra resurselor financiare, umane, materiale utilizate de către prestatorii serviciului pentru realizarea acestuia. Cea mai mare parte a indicatorilor de resurse sunt cantitativi, cum ar fi:

bugetul total alocat serviciului (cantitatea de resurse), rata de absorbție, % cotelor de finanțare din diferite surse, numărul de persoane angajate, utilaje utilizate etc.

**Indicatorii de realizări / rezultat** (output) sunt indicatori legați de activitățile întreprinse și măsoară produsul activității operatorilor de servicii publice. De exemplu: cantitate de apă vândută, volum de ape uzate prelucrate, volum deșeuri colectate etc. Pentru evaluare se i-au în considerare toate realizările/rezultatele, indiferent de natura lor, momentul obținerii și destinatarii finali.

**Indicatorii de eficacitate** raportează rezultatele obținute la ceea ce s-a sperat să se obțină, compară realizările cu prevederile inițiale estimate. În această situație se identifică eficacitatea realizărilor, a rezultatelor obținute sau a impactului (de ex: realizările sunt în avans cu 5% față de obiective, nr. de beneficiari ai serviciului este de 10% mai mare decât nr. estimat).

**Indicatorii de eficiență** pun în comparație rezultatele obținute cu resursele care au fost mobilizate. Eficiența se poate calcula plecând de la indicatorii de realizări, rezultate sau de impact raportate la resursele (cele financiare) utilizate pentru a se ajunge la ele.

**Indicatorii de impact** cuantifică consecințele directe ale serviciului prestat dincolo de efectele asupra beneficiarilor direcți. Distingem indicatori de impact specific, ai căror destinatari sunt beneficiarii direcți, care apar după o perioadă de timp, dar care este direct legat de acțiunile întreprinse. Și indicatorii de impact general, consecințe care nu au legătură cu destinatarii direcți, de ex.: ameliorarea calității apei prin modernizarea stației de epurare, dar care au efect pe termen lung ce afectează o parte semnificativă a populației.

Experiența internațională atestă că evaluarea performanței prestării serviciilor publice trebuie să fie un instrument de nelipsit în activitatea instituțiilor publice. Pe de o parte un management eficient al serviciilor de utilități publice este vital pentru dezvoltarea locală în orice țară. Pe de altă parte, utilizarea practică a indicatorilor de

performanță trebuie să fie domeniu de larg interes pentru cetățeni prin care ei ar putea măsura calitatea și costurile serviciilor prestate. Din aceste considerente, măsurarea performanței trebuie să devină un atribut de bază al activității prestatorilor de servicii publice locale în baza căruia se i-au decizii privind modul lor efectiv de organizare și prestare, deoarece aceasta permite: (i) de a stabili exact volumul de servicii necesar, nevoile și preferințele cetățenilor; (ii) de a stabili resursele necesare de alocat pentru prestarea serviciului; (iii) de a stabili care sunt rezultatele, efectele și impactul de la prestarea serviciului; (iv) de a corela rezultatele cu nevoile populației; (v) de a evalua impactul și a stabili raportul calitate-preț; (vi) de a îmbunătăți controlul asupra utilizării resurselor; (vii) de a informa adecvat beneficiarii privind serviciile prestate și a garanta transparența acțiunilor publice; (viii) de a stabili standarde minime de prestare; (ix) de a implica cetățenii în luarea deciziilor privind serviciile care trebuie prestate.

Definirea indicatorilor de performanță este doar un aspect teoretico-practic. Implementarea și aplicarea lor este însă mai dificilă, dar în ajutor pot veni diferite metode și mijloace. În țările dezvoltate, grație unei lungi perioade de timp și a reglementărilor legale, standardele de performanță și măsurarea performanței sunt lucruri uzuale ale prestatorilor de servicii. În țările din vecinătatea apropiată, chiar dacă sunt stabilite și reglementări legale, aplicarea standardelor de performanță este în proces de implementare. De exemplu, în România, Legea serviciilor comunitare de utilități publice stabilește că serviciul public furnizat trebuie să îndeplinească, la nivelul utilizatorilor, indicatorii de performanță prevăzuți în regulamentul serviciului. Indicatorii de performanță se stabilesc pe baza unui studiu de specialitate întocmit de autoritățile locale sau, de asociațiile de dezvoltare intercomunitară, în funcție de necesitățile utilizatorilor, de starea tehnică a sistemelor publice și de eficiența acestora, cu respectarea indicatorilor de performanță minimali prevăzuți în regulamentul-cadru, respectiv în caietul de sarcini-cadru al serviciului. Propunerile de indicatori de performanță ai serviciului furnizat, rezultate din studiul de specialitate efectuat în acest

scop, sunt supuse dezbaterei publice înaintea aprobării lor de către autoritățile locale. [6]. În stabilirea indicatorilor de performanță se utilizează pe larg baza de date ce conține în prezent 583 de indicatori ai performanței, elaborată în anul 2003, de către Federația Autorităților Locale din România. [2].

În Cehia și Slovacia, indicatorii de performanță regulatorii, întâmpină anumite impedimente în implementare [7]. Totuși, autoritățile publice locale aplică și aici un sistem dezvoltat de indicatori de performanță stabiliți prin studii comparative cu cele mai bune rezultate obținute de instituții similare. În literatura de specialitate, acest procedeu poartă denumirea de **benchmarking**. Prin aplicarea sistemului de benchmarking se poate crea un mediu competitiv artificial, pe baza de comparare de indicatori de performanță în instituții similare, care să stimuleze performanța operatorilor și să conducă la îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor.

În Republica Moldova lipsesc reglementări oficiale privind performanța serviciilor publice locale. Inițiative în acest sens sunt, dar ele nu sunt finalizate. Astfel, prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 18.02.2014 a fost aprobat Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016. Programul are drept scop reingineria serviciilor publice și a proceselor operaționale de prestare a lor, asigurarea transparenței și echității în stabilirea tarifelor pentru serviciile prestate contra plată, în vederea modernizării continue și extinderii accesului populației la servicii de calitate. Dar se referă Programul doar la informațiile și serviciile electronice oferite de autoritățile publice centrale prin portalul guvernamental unic.

În 2013, ADEPT a elaborat un studiu al performanței APL și a analizat calitatea și costurile la serviciile comunale furnizate în 17 orașe-centre raionale. Studiul prezintă rezultatele testării unui șir de indicatori de performanță pentru măsurarea eficienței, eficacității și a raționalității serviciilor furnizate locuitorilor. Scopul studiului a fost de a elabora și promova mecanisme viabile de măsurare a performanței în furnizarea de

servicii publice locale, astfel încât aplicarea lor sistematică să ducă la creșterea calității și eficienței serviciilor prestate.

În perioada 2012-2015, Institutul de Dezvoltare Urbană (IDU) în cadrul Proiectului USAID LGSP (Local Government Support Project) a elaborat Metodologia de evaluare a Indicatorului de Performanță al Primăriilor. Indicatorul de Performanță este un indicator ponderat, care a măsurat performanța a 32 orașe pe patru domenii de evaluare: (i) organizarea activității; (ii) managementul financiar și al patrimoniului; (iii) transparența și legalitatea; (iv) prestarea serviciilor publice. Pentru fiecare domeniu de evaluare s-au stabilit un set de criterii și indicatori de evaluare. Criteriile și indicatorii au fost analizați prin prisma unor date primare colectate prin instrumente specifice. În acest fel, un set complex de date primare calitative și cantitative s-au transformat în indicatori de performanță și astfel s-a stabilit standardul de performanță. Un instrument similar, elaborat de IDU este Metodologia de evaluare a performanțelor prestării serviciilor publice la nivel intercomunitar, elaborată cu suportul PNUD Moldova în cadrul proiectului de asistență pentru consolidarea capacităților întreprinderilor de cooperare intercomunală.

Practic toți indicatorii de performanță dezvoltați de către instituțiile societății civile pot fi cu succes folosiți pentru stabilirea standardelor de calitate a serviciilor publice locale. Această activitate trebuie instituționalizată. Nu este însă sarcina societății civile să impună standarde/indicatori APL, ci ar trebui să participe la procesul de monitorizare/evaluare cu o viziune independentă în numele consumatorilor. Sarcina principală în a stabili astfel de instrumente revine administrației centrale, instituție de fundamentare, coordonare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice. În privința acestui proces se cer acțiuni de urgență.

Aplicarea indicatorilor de performanță este un instrument indispensabil de management într-o administrație publică locală modernă. Beneficiarii, societatea civilă, comunitățile în ansamblu au nevoie de mai multă calitate în prestarea serviciilor

publice și o mai eficientă gestionare a resurselor publice. Pentru aceasta este necesar să măsurăm performanța.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea cu privire la aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei de descentralizare pentru anii 2012–2015, Nr. 68 din 05.04.2012, MO Nr. 143-148/ 465 din 13.07.2012.
2. Mitu, N., Către un sector public mai performant, Finanțe – provocările viitorului, Craiova, 2010, p. 176-182.
3. Davies, I., Evaluation and Performance Management in Government, SAGE Publications, London, 1999, p. 152.
4. Ene, N., Dobrea, C. Indicatori utilizați în evaluarea programelor socio-economice finanțate prin Fondurile Structurale, Administrație și management public, nr. 2/2004, p.75.
5. Giosan, V., Iorga, E., Indicatorii de performanță și utilizarea lor în managementul APL. Guvernare și Democrație, Nr. 2 (10), Anul V, 2012, p. 19-27.
6. Legea serviciilor de utilități publice nr. 51/2006 din 08.03.2006. MO al României, nr. 254 din 21.03.2006.
7. Nemec J., Ochraňa F., Šumpíkova M., Czech and Slovak lessons for public administration performance evaluation, management and finance, Ekonomický časopis, no. 56/4, 2008, p. 353-369.
8. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Programului de reformare a serviciilor publice pentru 2014-2016, nr.122 din 18.02.2014, MO Nr. 43-46/ 139 din 21.02.2014.
9. Chivriga, V., Panainte, P. Serviciile publice de gospodărie comună în municipii și centre raionale: Raport de performanță, Chișinău, 2013.
10. Bulat V., alții. Metodologia de evaluare Indicatorul de Performanță al Primăriilor, LGSP, 2012.



## СПЕЦИФИКА КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВООТНОШЕНИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

*Динара МИННИГУЛОВА, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан*

### **SUMMARY**

*New major approaches to structuring of legal relations with the participation of civil servants during the fulfillment of their obligations are analyzed. Constitutional, administrative, public service and labor aspects of civil servants' legal relations are characterized.*

*Key words: civil service, legal status of civil servants, legal relations in civil service.*

Государственно-служебные правоотношения, в которые вступают государственные гражданские служащие, характеризуются комплексными свойствами, имеющими различное значение для определения правового статуса государственных гражданских служащих. В зависимости от содержания, формы проявления и субъектного состава правовое регулирование государственной гражданской службы и возникающие правоотношения трактуются в различных концептуальных направлениях. Основными из них являются: государственно-правовая (конституционная), служебно-правовая (административная), служебно-трудовая и трудовая характеристики правового статуса государственных гражданских служащих.

Конституционная характеристика основывается на нормативных положениях Конституции Российской Федерации, Конституциях (Уставах) субъектов Российской Федерации и других конституционно-правовых актах. Исходя из положений Конституции Российской Федерации, правовой статус государственных гражданских служащих опирается на две группы норм, одни из которых непосредственно регулируют специфику государственно-служебных правоотношений, другие распространяются на государственных гражданских

служащих как граждан Российской Федерации, наделенных общими правами граждан. К первой группе можно отнести ст. 10, ст. 11, ст. 15, ст. 32, ст. 53 Конституции Российской Федерации [1]; ко второй группе относятся нормы, предусмотренные главой 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина».

Административно-правовой анализ, направленный на выявление системы и организации деятельности исполнительных органов государственной власти, предусматривает отношения власти и подчинения, где государственные гражданские служащие выступают как лица, наделенные властными (административными) функциями. Такая характеристика государственной гражданской службы и статуса государственных гражданских служащих преобладала в литературе советского периода. Учеными-правоведами административного права при таком подходе основной акцент делался на служение этих лиц государству через структурные государственные образования.

На основе традиционной административно-правовой концепции, которая имела преобладающее значение, утверждалось, что «государственная служба в целом и все ее разновидности не только могут, но и, в первую очередь, должны исследоваться именно в рамках административного права, т. к. нормы данной отрасли уже сейчас превалируют при регулировании отношений на государственной службе». При этом делался однозначный вывод о том, что «современной России нужна государственная служба, которая «должна быть построена по жесткой иерархии и централизации, отказе от любых контрактов и иных договорных отношений на государственной службе» [2, с. 37-38].

Административная реформа и новое законодательство о государственной гражданской службе не восприняло такой чисто административный подход в регулировании правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе. Так служебный контракт стал обязательным правовым основанием для

поступления на государственную гражданскую службу, ее прохождения и конкретизации условий труда государственных гражданских служащих.

Недостаток административно-правовой концепции, по нашему мнению, состоит в том, что правовые связи государственных гражданских служащих строятся по упрощенной схеме в виде вертикально государственно-служебных отношений: руководитель государственного органа, начальник структурного подразделения (отдела, управления, департамента), государственный гражданский служащий - гражданин. При этом не учитывается, что на каждом уровне имеются свои особенности, возникают особые правоотношения - отношения власти и подчинения, которые обладают как административными, так и трудовыми свойствами.

Служебно-правовая характеристика правового статуса государственного гражданского служащего, пришедшая на смену административной характеристике государственной гражданской службы, рассматривает государственных гражданских служащих не только как чиновников, наделенных государственной властью и проводящих волю государства, но и как особую категорию лиц, обладающих определенными служебными правами и обязанностями. Главное внимание в этом направлении акцентируется на социально-политической роли государственных гражданских служащих как чиновников, осуществляющих функции государственного управления соответствующими сферами общественной жизни. Такая характеристика государственной гражданской службы тесно связана, а чаще всего полностью совпадает с административно-правовым освещением правоотношений государственных гражданских служащих. Основное внимание в ней сосредотачивается на отношениях соподчиненности государственных гражданских служащих, полномочиях различных органов исполнительной власти. При этом нередко достаточно аргументировано делается вывод о том, что

происходит формирование «особого массива правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения, в отдельную отрасль или подотрасль права, которая имеет свое содержание, предмет и методы» [3, с. 162]. Такой отраслью (подотраслью), по мнению сторонников формирования новой отрасли (подотрасли) права, является служебное право, основополагающим понятием которого должно стать *государственно-служебное правоотношение*, под которым понимается государственно-правовое отношение службы и верности государственного (муниципального) служащего, поступающего на службу.

Сложность выявления структуры, вида и классификации правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе, состоит в межотраслевом свойстве правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе, которые опираются на различные отрасли права, имеющие свой предмет и метод правового регулирования. В связи с этим обосновано утверждается, что развитие нормативно-правовой базы государственной гражданской службы делает особенно важным введение новых комплексных отраслей права и (или) законодательства. Большое значение при этом имеет наметившаяся интеграция норм конституционного, административного и трудового права в комплекс норм служебного права.

Служебно-трудовая характеристика правового статуса государственных гражданских служащих, получившая сравнительно недавно свое развитие, определяющее значение придает правовому положению государственных гражданских служащих не только как лиц, выполняющих государственную службу на основе конкретных служебных обязанностей, но и их объективную связь с трудовой деятельностью. В данном случае обоснованно обращается внимание на сложный характер правовых связей государственных гражданских служащих, которые, с одной стороны, выполняют властно-управленческие функции (государственные гражданские служащие выступают здесь как

чиновники). С другой стороны, они являются лицами наемного труда, т.е. выполняют определенный вид трудовой деятельности (трудовую функцию) и, следовательно, государственные гражданские служащие являются работниками наемного труда.

По справедливому утверждению, имеющему место в литературе, в настоящее время в мире сосуществуют две тенденции в развитии государственной гражданской службы как государственно-правового института. Одна связана с подчеркнутым публично-правовым статусом государственной гражданской службы, обособлением государственных гражданских служащих от других категорий работников наемного (несамостоятельного) труда. Другая тенденция, особо проявившаяся в последние 50 лет в развитых странах с рыночной экономикой, заключается, напротив, в распространении на государственных гражданских служащих норм и гарантий, содержащихся в трудовом праве, в усилении коллективно-договорного начала, в отказе от принципа одностороннего установления условий труда государством, в признании его обычным работодателем, а отношений по осуществлению государственными гражданским служащими профессиональной деятельности на государственной гражданской службе – трудовыми отношениями, отношениями найма [4, с. 7].

Такая характеристика правового статуса государственных гражданских служащих разделяется не всеми авторами. Иного взгляда придерживаются А. А. Гришковец, В. Л. Вагина и др. При этом чаще всего отрицается возможность существования на государственной гражданской службе трудовых отношений. Так, В. Л. Вагина анализируя оплату труда гражданских служащих, утверждает, что «в системе государственной гражданской службы действует не трудовая, а административно-трудовая модель» [5, с. 5]. При этом в доказательство такого утверждения делается отсылка не на служебное законодательство, а на административно-концептуальное утверждение А. А. Гришкова, который

последовательно придерживается административной модели государственной гражданской службы. Он, в частности, утверждает, что «Будущее правового регулирования государственной службы видится не в субсидиарном заимствовании норм различных отраслей права, а в переходе на регулирование государственной службы исключительно нормами специального административного законодательства» [2, с. 38]. Такое утверждение, во-первых, почти полностью отрицает, что государственная гражданская служба имеет административно-трудовые свойства; во-вторых, приведенное утверждение сделано на основе прежнего законодательства о государственной службе [6], т.е. до принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 года [7]; в-третьих, отсутствует нормативно-правовое подтверждение предлагаемого вывода; в-четвертых, нормативные источники, как ранее существующие, так и новые говорят чаще о «труде» и о «службе» как равнозначных категориях.

Анализ различных взглядов на правовой статус государственных гражданских служащих позволяет сформулировать выводы, имеющие существенное значение для определения оснований построения и различных моделей развития государственной гражданской службы.

Во-первых, имеющие место в научной литературе крайние подходы к классификации и характеристике особенностей правоотношений государственных гражданских служащих (административно-служебное и трудовое) небезуспешно объединяются в понятии служебно-трудовые отношения, получившее в последнее время широкое распространение. Однако на первый взгляд универсальная концепция такого подхода является компромиссной и имеет, по крайней мере, две нерешенных проблемы: первое - нивелируются границы между различными отраслями права (в данном случае административным и трудовым правом); второе - служебно-трудовые отношения объединяют два совершенно самостоятельных

вида правоотношений, обусловленных различными сферами проявления служебных отношений.

Специфику правоотношений на государственной гражданской службе, по нашему мнению, следует дифференцировать в зависимости от сферы ее проявления на служебные и трудовые отношения. При этом служебные отношения проявляются по отношению к внешним субъектам (управленческая деятельность, наличие властных полномочий). Трудовые отношения возникают по отношению к государственному органу (представителю нанимателя - руководителю государственного органа) и по отношению к другим государственным гражданским служащим и работникам, входящим в штат государственного органа.

Во-вторых, государственные гражданские служащие находятся как в служебных (административных), так и в трудовых отношениях. При этом служебные отношения осуществляются в процессе выполнения служебных обязанностей в связи с оказанием государственных услуг. Они направлены на отношения с внешними субъектами (гражданами, государственными органами, учреждениями, организациями). Особенность этих отношений состоит в том, что они дают возможность осуществлять государственно-управленческое воздействие на соответствующую область общественных отношений. Наличие административно-служебных полномочий проявляется в подчинении внешних субъектов. Эти внешние правоотношения характеризуются публичным характером. Государственный гражданский служащий в данном случае реализует властные полномочия от имени государственного органа (государства). Он осуществляет властные функции исполнительно-распорядительной деятельности. Правовым источником таких отношений является административно-правовые акты, наделяющие государственный орган определенными государственно-властными и принудительными полномочиями. В данном случае особое влияние



на развитие и становление государственной гражданской службы оказывают нормы административного права. С его помощью регулируются отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственного аппарата, соподчиненность государственных органов, осуществление государственного управления.

Трудовые отношения государственных гражданских служащих, определяющие правовой статус последних (служебные права и обязанности) проявляются одновременно как в правовых отношениях с руководителем государственного органа (представителем нанимателя), так они имеют место и в отношениях государственных гражданских служащих, находящихся в штате данного государственного органа. Эти отношения всегда являются внутренними, и они в основном характеризуются элементами частного права (заключение служебного контракта, индивидуализация условий службы (служебных прав и обязанностей), широкое применение норм трудового законодательства, подчинение правилам внутреннего служебного распорядка.

В данных отношениях государственный гражданский служащий выступает как служащий наемного труда и в этом смысле обладает общими трудовыми правами, предусмотренными для всех категорий работников, осуществляющих свою деятельность на основе трудового соглашения (найма). Хотя наименование (нормативно-правовая терминология) может быть самой различной (служебный контракт, служебные отношения, служебные права, служебные обязанности, служебные споры и т.д.), содержанием их всегда является определенный труд, специфика которого проявляется в любой сфере общественно полезной деятельности, а в содержании государственно-служебных отношений они обладают властными, но не всегда административными функциями.



В-третьих, убедительной и, на первый взгляд, достаточно аргументированной является концепция служебно-трудовых (служебных трудовых) правоотношений государственных гражданских служащих, которая соответствует современному законодательству о государственной гражданской службе. Такой подход устраняет крайние взгляды (административную или трудовую характеристики правоотношений на государственной гражданской службе) и дает возможность всесторонне выявить правовое положение государственных гражданских служащих. Выделение служебных трудовых отношений начинает преобладать в научных исследованиях в сфере государственной гражданской службы [4, с. 7], [5, с. 5]. Однако дифференциация государственно-служебных правоотношений государственных гражданских служащих не всегда осуществляется последовательно.

Анализируя общую структуру общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования гражданской службы в научных исследованиях предлагается дифференцировать эти отношения по характеру их содержания. В частности, А.В. Гусев считает возможным подразделять эти отношения на две основные группы: служебные и организационные. В свою очередь, служебные отношения указанным автором подразделяются на три вида: государственно-служебное, служебное трудовое и служебное социальное. Государственно-служебное правоотношение предлагается понимать в качестве относительно стабильной публично-правовой связи - состояния между государством (государственным нанимателем) и гражданином, реализовавшим конституционное право равного доступа к государственной службе и состоящим на государственной гражданской службе. Возникая на основе акта назначения на должность (значение которого заключается в допуске гражданина, отвечающего законодательно установленным требованиям, к гражданской службе), государственно-служебное правоотношение продолжает существовать на

протяжении всей последующей служебной карьеры, независимо от вида и места прохождения службы, занимаемой должности, присвоенного классного чина или звания, нахождения в кадровом резерве, приостановления службы и т.п. При прекращении службы (выходе служащего в отставку) за ним сохраняется присвоенный классный чин (звание, ранг), могут действовать отдельные обязательства, касающиеся его поведения, то есть некоторые элементы государственно-служебного правоотношения продолжают существовать.

Совершенно справедливо утверждается, что служебное трудовое правоотношение представляет собой разновидность отношений по поводу использования наемного труда, которое возникает на основе сложного юридического состава, элементами которого являются конкурс на замещение вакантной должности или на включение в кадровый резерв, назначение на должность и заключение служебного контракта, складывается между гражданским служащим и уполномоченным государством должностным лицом (представителем нанимателя) в связи с поступлением гражданина на службу, по поводу определения (изменения) условий служебного контракта и прохождения службы, а также в связи с расторжением служебного контракта и увольнением со службы. В сравнении с государственно-служебным, служебное трудовое правоотношение более мобильно, поскольку каждый раз возникает вновь, изменяется или прекращается с заключением, изменением либо прекращением служебного контракта [8, с. 19, 23-28].

В-четвертых, динамика дальнейшего регулирования правового положения (статуса) государственных гражданских служащих и, соответственно, преобладание публично-правовых или частноправовых элементов в рассматриваемых (служебных) правоотношениях во многом зависит от направлений развития правовых связей государственных гражданских служащих с государством (государственными органами) и гражданским обществом. В период

обострения и усложнения задач, стоящих перед государственным аппаратом (чрезвычайные события, кризис экономики, рост преступности, общественные коллизии, коррупция, борьба с терроризмом, военные действия) объективно возрастает усиление акцента на служебных отношениях, в которых преобладают элементы публичного права государственных гражданских служащих.

В более динамично развивающемся обществе происходит расширение частноправовых элементов в регулировании правового положения (статуса) государственных гражданских служащих, которое проявляется в более последовательном применении норм трудового законодательства (трудового права). При этом неизбежно происходит выравнивание правового статуса государственных гражданских служащих с правовым положением иных категорий работников наемного труда, и одновременно сохраняются особенности правоотношений (служебных прав и обязанностей), предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе.

Наиболее приемлемой на современном этапе развития правоотношений государственных гражданских служащих, по нашему мнению, является не объединение служебно-трудовых правоотношений, а дифференциация этих отношений на служебные и трудовые. При этом трудовые отношения следует рассматривать как содержание служебных правоотношений, а служебные отношения выступают формой проявления трудовых отношений. Трудовые отношения являются внутренними отношениями, складывающимися между представителем нанимателя и государственным гражданским служащим. Они, находятся, как правило, за пределами интересов внешних субъектов (граждан, юридических лиц, государственных органов), а служебные отношения являются внешними и находятся или должны постоянно находится под системным контролем государства и гражданского общества, поскольку такие отношения

почти всегда являются судьбоносными для решения задач государственного управления [9].

Таким образом, различные концептуальные подходы (конституционный, административный, трудовой) и всесторонний анализ правоотношений на государственной гражданской службе во многом определяют направление развития государственной гражданской службы, объективная характеристика которой и оптимальное правовое регулирование особенностей труда государственных гражданских служащих во многом влияют на совершенствование служебного законодательства и, соответственно, повышение результативности государственной гражданской службы.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок от 30 декабря 2008 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.
2. Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. – М. : Дело и Сервис, 2003. – 464 с.
3. Старилов Ю. Н. Служебное право / Ю. Н. Старилов. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
4. Правовое регулирование труда и социальной защиты государственных служащих субъектов Российской Федерации. – Екатеринбург: УрАГС, 1998. – 128 с.
5. Вагина Л. В. Оплата труда: государственная гражданская служба : моногр. / Л. В. Вагина. – М. : РАГС, 2008. – 212 с.
6. Об основах государственной службы Российской Федерации: федеральный закон № 119-ФЗ от 31.07.1995 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ. – 2004. – 31 июля.
8. Гусев А. В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: автореф. дис. д-ра юрид. наук / А. В. Гусев. – Екатеринбург: УРАГС, 2009. – 49 с.
9. Миннигулова Д. Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации и проблемы его реализации: моногр. / Д. Б. Миннигулова. – : Уфа : Мир печати, 2012. – 200 с.

## ȘCOALA DOCTORALĂ – O ETAPĂ NOUĂ ÎN FORMAREA CERCETĂTORILOR ȘTIINȚIFICI

*Silvia DULSCHI, doctor, conferențiar universitar,  
director, Școala doctorală, Academia de  
Administrare Publică*

### SUMMARY

*The complexity of the issues that we are facing today require from the educational process and, in particular, from its component of research, the training of future professionals who can work in different cultural environments in order to analyze and solve effectively social, economic and political issues from a transnational perspective, to adapt effectively to new circumstances. This present study summarizes the current trends in the reform process of international doctoral studies with a special focus on what is happening at national level.*

Procesul de reformă în educație și implicit în educația doctorală, este unul permanent. Recunoscut în țările din Europa ca ciclul III de învățământ superior (în conformitate cu Procesul Bologna), doctoratul are o istorie îndelungată. Primele grade doctorale au fost înregistrate oficial la Paris în 1150, dar istoria educației doctorale începe cu secolul 19. Atestarea studiilor prin diplome de doctorat a apărut la începutul anilor 1800 în Germania; până în 1870 universitățile germane erau singurele care organizau activități de predare și de cercetare în doctorat. În scurt timp, țări precum SUA, Marea Britanie, Australia au preluat și au adaptat acest tip de model educațional. O perioadă de timp doctoratul a fost cunoscut doar în varianta de studiu individual, masterul și doctoratul fiind practic sinonime.

Educația doctorală a fost în permanentă schimbare și adaptare la cerințele timpului, dar în ultima perioadă, procesul de reformare s-a accentuat. Schimbările recente din educația doctorală din Europa reflectă și sunt o consecință a Procesului Bologna, a ambițiosului angajament inclus în Agenda Lisabona de a investi 3% din PIB la nivel European în cercetare după modelul american sau japonez. După anul 2005 Europa caută soluțiile adecvate pentru a produce un Spațiu European al Învățământului Superior și un Spațiul European al Cercetării, care să pună accent pe diversitate culturală și mobilitate. Tot mai mult se observă în lume o preocupare pentru regândirea

programelor și sistemelor de educație doctorală, astfel încât acestea să se adapteze la noua societate bazată pe cunoaștere și inovare, la fenomenul globalizării, la noua configurare a pieții muncii, la dezvoltările tehnologice, la noile evoluții demografice.

Complexitatea problemelor cu care ne confruntăm astăzi, necesită de la procesul educațional și în special de la componenta lui de cercetare, pregătirea de viitori specialiști care să poată lucra în medii culturale diferite, să analizeze și să rezolve eficient problemele sociale, economice și politice dintr-o perspectivă transnațională, să se adapteze eficient la noile condiții. Ca răspuns la asemenea nevoi au apărut și sunt testate diverse forme de doctorat (doctorat de cercetare, profesional, industrial, doctorat în educație etc.), diverse formule de finanțare, noi modalități de evaluare sau forme de cooperare.

### **Documente și organisme internaționale relevante pentru procesul de reformă al studiilor doctorale**

Pentru Europa, Procesul Bologna este un moment de referință în procesul de reformă a studiilor doctorale. În cadrul acestui mecanism interguvernamental care vizează armonizarea studiilor la nivel european s-a lansat ideea de Spațiul European al Învățământului Superior (EHEA) și de Spațiul European al Cercetării (ERA), astfel încât treptat studiile doctorale au ajuns să fie considerate ca veriga principală de legătură între cele două. Ideea unui spațiu European al Cercetării a fost enunțată pentru prima dată în 2002, de către Comisia Europeană pentru cercetare condusă de Phillipe Busquin. Din acel moment au fost elaborate o serie de documente, care au stat la baza reformei studiilor doctorale în regiune dar și în afara ei. În prima fază a procesului, până la adoptarea Cadrului European de Calificări, nu exista o clasificare clară a doctoratului. Schema Bologna viza inițial doar primele două cicluri de educație (undergraduate și graduate), doctoratul fiind considerat ca parte a ciclului graduat (așa cum e încă văzut în SUA). Fiecare nouă întâlnire ministerială s-a finalizat cu un comunicat, care a adus

clarificări și propuneri concrete de realizare ale obiectivelor Bologna, referitor la educația doctorală.

Organizații internaționale precum Comisia Europeană, Consiliul Europei, EI, ENQA, ESU, EUA, EURASHE, au propriile programe, proiecte și documente care definesc strategiile legate de sprijinirea reformelor privind educația doctorală. La rândul ei, Banca Mondială are de asemenea programe și inițiative legate de reforma educației investind între 1990 și 2008 peste 43 bilioane de dolari pentru 327 proiecte educaționale în peste 136 țări. Se acordă prioritate proiectelor legate de diversificare instituțională, dezvoltarea științei și tehnologiei, promovarea mecanismelor privind echitatea, îmbunătățirea capacităților manageriale, etc. UNESCO prin rețeaua de catedre UNESCO contribuie la cooperare și mobilitate internațională și la acumularea de experiențe bune în dezvoltarea programelor doctorale. OECD este de asemenea un reper în ceea ce privește colectarea și furnizarea de date cantitative și calitative privind dezvoltarea sistemelor de învățământ din țările membre, inclusiv la nivel doctoral.

### **Tendințe actuale în educația doctorală**

La nivel internațional, doctoratul își caută formule optime de organizare, conținuturi adecvate, modalități de finanțare eficiente, parteneri potriviți, pentru a servi mai bine nevoile societății cunoașterii de astăzi și pentru a fi în acord cu noile cerințe de pe piața muncii. Direcțiile în care se caută soluții de restructurare în domeniu, vizează:

- reformarea educației doctorale în conformitate cu exigențele societății cunoașterii;
- racordarea educației doctorale la cerințele pieței muncii;
- reformarea educației doctorale din perspectiva centrării pe student;
- racordarea programelor doctorale la tendințele din cercetarea contemporană.

Dincolo de principii și direcții generale, se identifică și o serie de tendințe în ceea ce privește reformarea concretă a studiilor doctorale.

#### ***a) Aspirație către consens***



Existența unei piețe globale de talente, nevoia de colaborare, determină în ultima perioadă la negocieri, la găsirea de puncte de consens în ceea ce privește dezvoltarea studiilor doctorale. Au apărut organisme speciale orientate spre schimburi de experiență, care inițiază forme de colaborare în ceea ce privește reformarea ciclului III de educație.

***b) Cantitate, diversitate, comparabilitate***

Necesitățile concrete ale societății cunoașterii, dictează imperativul creșterii numărului de doctorate. Doctoratele s-au înmulțit, dar și diversificat în același timp, ca răspuns la multiplele provocări din partea societății cunoașterii. De la doctoratul tradițional axat pe cercetare la cele profesionale întâlnim azi o varietate de formule prin care se pot obține aceste grade.

***c) Doctoratul ca experiență profesională***

Doctoratul astăzi nu mai este considerat ca o simplă continuare a studiilor academice ci ca o experiență profesională. În noua perspectivă, obiectivul unui program doctoral este să motiveze și să pregătească candidații la doctorat astfel încât aceștia să fie capabili: să desfășoare activități de cercetare în mod independent; să analizeze cu deschidere și profunzime evenimente științifice; să determine pașii necesari pentru a atinge o nouă sinteză în domeniu; să aducă o contribuție originală la știință și la cercetare - aceasta trăsătură fiind cea care distinge în mod clar doctoratul de celelalte nivele din învățământul superior. Fiind o experiență de cercetare profesională, examenele și gradele pot fi considerate eventual mai puțin importante.

***d) Post doctoratul - ciclu 4 al Procesului Bologna***

Tot mai mulți absolvenți de doctorat, simt nevoia să își dezvolte în continuare abilitățile de cercetare după obținerea doctoratului, înainte de a se angaja undeva. Instituțiile, la rândul lor, preferă să angajeze pe poziții academice sau ca cercetători (senior researcher) persoane care, după doctorat, au acumulat și o experiență “post doc”. Țări ca SUA au o tradiție lungă legată de educația postdoctorală. În Europa pregătirea post doctorală funcționează în cadre legale și de organizare încă vagi. Se discută despre



stadiul post doctoral-ca despre ciclul al 4-lea în cadrul EHEA și/sau ca stadiu obligatoriu de cercetare.

***e) Cooperare și competiție (“coop-tition”5)***

În ce privește doctoratul se consideră că mobilitatea trebuie să devină un component obligatoriu în perioada de cercetare, un mijloc și nu un scop în sine. Se simte dorința tot mai clară ca mobilitatea să fie mereu încurajată iar problemele legate de mobilitate (familiale, financiare, absența posibilităților de reinserție în țara de origine, obstacole birocratice/administrative, probleme de limbă, probleme culturale și sociale, lipsa de informații etc.) să fie depășite pas cu pas. În ultima perioadă au apărut forme diverse de mobilitate, colaborare și cooperare la nivelul educației doctorale și post doctorale:

- schimburi între profesori și studenți;
- consorții și rețele bazate pe proximitate geografică și tematică;
- grade comune acordate de una sau mai multe universități din diferite țări;
- certificate comune adiționale;
- schimburi transnaționale vizibile fizic sau virtuale;
- internaționalizarea doctoratului;
- Doctoratul Europaeus;
- crearea de organisme speciale pentru colaborare;
- forme de cooperare între universități și lumea de afaceri.

Specialiștii au identificat o serie de diferențe între internaționalizarea doctoratului și un Doctorat European (Doctor Europaeus). Se consideră că există la acest moment 4 variante:

- *model doctoral uni instituțional*: studentul primește diploma de doctor și un certificat de mobilitate;
- *modelul doctoral cumulativ bilateral*: absolventul obține un titlu dublu și o diploma dubla (double degree);

- *modelul doctoratului multilateral (bilateral integrat)*: Doctor Europaeus: absolventul primește certificat comun bi sau multilateral cu titlul de Dr Europaeus bazat pe o înțelegere bilaterală sau multilaterală semnată de rectorii unor instituții cu integrare și colaborare curriculară avansată și care se orientează după o serie de ghiduri informale;

- *model de doctoral multilateral creat în comun (doctorat European)*: o singură diplomă semnată de rectorul universității coordonatoare și de cel puțin 2 rectori din universitățile partenere pe baza parteneriatelor stabilite și sprijinite de ministerele naționale respective. (Annamaria Silvana de Rosa, 2008)

Există desigur sceptici și critici ai exploziei de mobilități și cooperare. Unii sunt mai curând adepți ai rețelelor științifice (care se bazează pe cooperare între indivizi) și mai puțin ai rețelelor instituționale științifice (bazate în principal pe cooperare instituțională), alții au rezerve față de tendințele de internaționalizare considerând că internaționalizarea curriculumului, a doctoratului, înseamnă o uniformizare și o mulare pe cerințele pieții existând pericolul multiplicării unor “McUniversity”. Există și o serie de obstacole legale, instituționale, financiare, lingvistice și logistice în toate aceste forme de mobilitate și cooperare. Un lucru rămâne însă evident: creșterea mobilității și cooperării în domeniul educației doctorale.

#### ***f) Cantitate și calitate***

Instituțiile care oferă programe doctorale trebuie să stabilească și să implementeze măsuri de monitorizare și control al calității, să urmărească progresul studenților și să ajusteze permanent programele de cercetare la nevoile studentului și ale pieții. Mecanismele de evaluare a calității diferă de la o țară la alta, de la un continent la altul. Criteriile urmărite în evaluare sunt: calitatea cercetării, funcționarea programelor, pregătirea și supervizarea, urmărirea absolvenților și gradul de inserție al lor pe piața muncii.

#### ***g) Marketizarea studiilor doctorale***

Instituțiile de învățământ superior de astăzi sunt obligate să se promoveze mai eficient, să-și atragă în programele lor doctorale tinerii cei mai talentați de pe piața globală de talente. În acest context o adevărată politică de marketing pentru studiile doctorale este concepută și implementată în diverse țări. La nivel național în Europa guvernele fac eforturi de promovare ale sistemelor lor de învățământ superior prin agenții specializate deja existente (DAAD în Germania, UK British Council, NUFFIC în Olanda, CIMO în Finlanda etc.) sau prin crearea de entități noi (EuroFrance - astăzi Campus France în Franța). La nivel European, Comisia Europeană joacă un rol principal în eforturile de promovare ale sistemelor de învățământ superior (vezi de exemplu « Global Promotion Project (GPP) lansat pentru perioada 2007-2009). La nivel global, Programul Erasmus Mundus sau EU-Asia Higher Education Platform se circumscriu de asemenea eforturilor în aceeași direcție de sporire a atractivității sistemelor naționale de învățământ superior, implicit ale componentei lor postuniversitare (The European Higher Education Area in a Global Context. Report on overall developments at the European, national and institutional levels.

### **Sistemul de pregătire doctorală din Republica Moldova**

Sistemul de pregătire doctorală din Republica Moldova necesită, de asemenea, restructurarea studiilor doctorale spre un proces de cunoaștere și inovare. Modul de educație doctorală conform Codului Educației aprobat în 2014 pune pe principii durabile dezvoltarea cercetării prin doctorat pentru a asigura calitatea și eficiența pe baza noilor structuri de organizare a studiilor superioare de doctorat ciclul III, care să permită intensificarea durabilă a procesului de pregătire, sporind responsabilitatea de organizare și cooperare științifică pentru doctoranzi. Punerea în aplicare a ciclului de studii durabile de doctorat în universitățile din Republica Moldova necesită o pregătire esențială atât la nivel național, cât și la nivel instituțional, ce va duce la realizarea criteriilor de învățământ european. Numai așa se poate asigura compatibilitatea procesului national de învățământ cu cel european, crearea condițiilor pentru mobilitatea

studentilor și profesorilor din cadrul doctoral, de recunoaștere a diplomelor naționale pe piața europeană.

Regulamentul privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, a fost elaborat de Ministerul Educației și aprobat prin Hotărâre de Guvern (HG Nr. 1007 din 10.12.2014 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III; publicat: 26.12.2014 în Monitorul Oficial Nr. 386-396). Hotărârea Guvernului nr. 173 din 18 februarie 2008 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea doctoratului și postdoctoratului” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.42-44, art.252) se abrogă, iar instituțiile care au dreptul de a organiza studii superioare de doctorat la data intrării în vigoare a prezentului Regulament demarează procedurile de înființare și acreditare a școlilor doctorale proprii în termen de maximum 60 zile de la intrarea în vigoare a prezentului Regulament, și se reorganizează conform prevederilor prezentului Regulament, după care se acreditează conform legii, în termen de maximum 36 de luni de la intrarea în vigoare a prezentului Regulament. Totodată, studenții-doctoranzi care au început programul de studii superioare de doctorat înaintea intrării în vigoare a prezentului Regulament își continuă studiile cu respectarea prevederilor legale în vigoare la data înmatriculării lor. Programele de studii superioare de doctorat (ciclul III) se desfășoară în școli doctorale, iar programele de postdoctorat se organizează în scopul realizării de cercetări științifice fundamentale și aplicative avansate.

Școlile doctorale sunt structuri organizatorice și administrative fără personalitate juridică, care înmatriculează studenții la programele de studii de doctorat, administrează fondurile alocate programelor de doctorat și organizează desfășurarea studiilor de doctorat într-un anumit domeniu de doctorat, cu tematică disciplinară ori interdisciplinară. Școala doctorală include totalitatea studenților-doctoranzi și a conducătorilor de doctorat care au dobândit dreptul de a conduce doctorat. Pe lângă conducătorii de doctorat, unei școli doctorale i se pot afilia și alți cercetători și/sau cadre

didactice, cu sau fără drept de a conduce doctorate, implicați în activități de cercetare și/sau predare în cadrul școlii doctorale, din cadrul instituțiilor organizatoare a școlii doctorale, din țară sau de peste hotare. O școală doctorală se poate constitui cu cel puțin 10 conducători de doctorat. În structura unei instituții de învățământ superior, școala doctorală are rang egal cu cel al unei catedre sau departament. Conform Regulamentului privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, autorizarea școlilor doctorale revine Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional (ANACIP).

#### **BIBLOGRAFIE:**

1. Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07. 2014.
2. Regulamentul privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, HG nr.1007 din 10 decembrie 2014.
3. Strategia sectorială de dezvoltare pentru anii 2012. 2020[http://particip.gov.md/public/documente/137/ro\\_427\\_Proiectul-Strategiei-Sectoriale-de-Dezvoltare-Educatia-2020.pdf](http://particip.gov.md/public/documente/137/ro_427_Proiectul-Strategiei-Sectoriale-de-Dezvoltare-Educatia-2020.pdf).
4. Inovarea și dezvoltarea curriculei doctorale din perspectiva formării și evaluării competențelor de cercetare; corelații cu mecanisme de asigurare a calității școlii doctorale. [http://fpse.unibuc.ro/doctorat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27&Itemid=118](http://fpse.unibuc.ro/doctorat/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=118).
5. Daniela Secrieru. Integrarea sistemului educațional din Republica Moldova în spațiul European. Studiu elaborat în cadrul Programului “Politici Educaționale”. Chișinău, 2007.
6. Tendințe actuale în educația doctorală. București 2009. <http://www.studii-doctorale.ro/UserFiles/File/Rapoarte%20cu%20semnături/Tendinte-final.pdf>
7. Tendințe actuale ale învățământului superior din Republica Moldova. Ediția 2015. [http://www.erasmusplus.md/sites/default/files/pdf/tendinte\\_heres.pdf](http://www.erasmusplus.md/sites/default/files/pdf/tendinte_heres.pdf)
8. Provocări și tendințe de dezvoltare a studiilor europene în instituțiile de învățământ superior din România. <http://www.gastro-hotel.ro/comunitate/editoriale-profesori-bologna/40-provocari-si-tendinte-de-dezvoltare-a-studiilor-europene-in-institutiile-de-invatamant-superior-din-romania.html>

## **SESIUNEA DE LUCRU ÎN ATELIERE**

### **ATELIERUL NR.1 ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

#### **ANALIZA INTERFERENȚELOR DINTRE EFICIENTIZAREA PROCESULUI DECIZIONAL ADMINISTRATIV ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

*Oleg SOLOMON, doctorand,  
Academia de Administrare Publică*

#### **SUMMARY**

*Decision-making process is the most important activity within the organizations. In the public administration the efficiency of the activity of authorities also depends on the quality of the decisions taken. Therefore having a good decision-making process is very important for every administrative authority. In this article we are going to analyze if the effort of raising the quality of the decision-making process from administrative authorities can determine the modernization of the public administration. In the same time we'll investigate if the modernization of the public administration can influence the decision-making process with regard to the quality of it.*

Activitatea funcțională a oricărei autorități publice presupune desfășurarea unui proces continuu de luare a deciziilor, pentru realizarea scopului și obiectivelor instituționale. Cu cât deciziile luate sunt mai bine fundamentate, cu atât mai apreciate sunt rezultatele obținute din implementarea acestora. Procesul de adoptare și implementare a deciziilor presupune utilizarea resurselor umane, financiare, materiale și informaționale, care de obicei sunt deficitare în cadrul organizațiilor publice. În aceste circumstanțe, când orice resursă se impune a fi economisită sau valorificată la maxim, când necesitățile cetățenilor cunosc o progresie continuă și eterogenă, când funcțiile și atribuțiile autorităților publice au fost extinse iar structura micșorată, când Republica Moldova (RM) trebuie să implementeze Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană (UE), *eficientizarea procesului decizional administrativ (PDA) obține un rol primordial* pentru realizarea obiectivelor instituționale proiectate, cu utilizarea de resurse minime.

Deciziile temeinic și judicios fundamentate reprezintă temelia funcțională a oricărei activități manageriale eficiente. În lumea complexă și contradictorie în care administrația publică (AP) activează, adoptarea și aplicarea unor decizii performante este din ce în ce mai dificilă, dar extrem de necesară. Ultimele decenii marchează atât în plan teoretico-metodologic, cât și în plan aplicativ o amplificare a procesului de cercetare a fenomenelor decizionale. În procesele de formare și perfecționare managerială se alocă un spațiu major problematicii decizionale și îndeosebi dezvoltării capacității și *know-howului decizional* [1].

Obiectul activității AP rezidă în satisfacerea în mod perpetuu a tuturor cerințelor esențiale și comune întregii colectivități umane. De aceea, activitatea instituțională a autorităților administrative trebuie să se bazeze pe acțiuni raționale și eficiente de utilizare a resurselor, în scopul obținerii unor rezultate maxime. Aceste acțiuni pot să rezulte doar din niște decizii bine fundamentate și științific argumentate. Însă pentru a ajunge la astfel de decizii, se impune organizarea și desfășurarea unui PDA structurat, transparent, informat și participativ.

Problematica deciziei a trecut în prim-planul științelor în general și a celor psiho-organizaționale în special, deoarece *decizia reprezintă funcția esențială a conducerii*. Majoritatea cercetătorilor consideră că a conduce înseamnă a lua decizii, deși conducerea implică nu numai decizii, ci și alte funcții importante [2]. Totuși, trebuie să recunoaștem faptul că în funcție de gradul de corectitudine și transparență a deciziilor se apreciază însăși eficiența conducerii. Este dificil de prezumat că în lipsa unor procese decizionale și decizii judicioase AP s-ar putea moderniza. Decizia constituie punctul central al activității de management, întrucât ea se regăsește în toate funcțiile acestuia. Rolul deosebit al deciziei reiese și din faptul că integrarea unei organizații în mediul extern depinde de calitatea deciziilor luate în cadrul acesteia [3].

Așadar, din cele reliefate de cercetători, se deduce faptul că pentru a moderniza administrația publică este nevoie ca aceasta să dispună de o conducere eficientă. Dar,

funcția de conducere se asimilează cu cea de luare a deciziilor, adică, pentru a exercita un act de conducere eficient, deciziile adoptate în cadrul autorității publice administrative trebuie să fie cât mai raționale și mai comprehensive. Pentru a obține astfel de decizii se impune ca însuși procesul decizional din respectiva autoritate să întrunească toate condițiile, elementele și etapele decizionale prescrise de literatura de specialitate. Însă, în lipsa unui PDA organizat, structurat, transparent și participativ nu pot fi adoptate decizii eficiente, iar în lipsa unor decizii eficiente, adică în lipsa unei conduceri eficiente, nu poate fi realizată o activitate administrativă performantă. Prin urmare, scopul și obiectivele administrației rămân nerealizate. În aceste condiții este evident faptul că nu ne aflăm în cadrul unei administrații publice moderne.

După cum evidențiam mai sus, complexitatea și dinamismul vieții sociale, cerințele continui și ridicate ale cetățenilor, austeritatea resurselor publice, precum și ritmul accelerat de dezvoltare a cunoștințelor și tehnologiilor informaționale constituie factorii ce invocă consolidarea capacității decizionale a autorităților publice administrative și modernizarea continuă a sistemului de administrație publică. Activitatea instituțional-funcțională a acestora reprezintă o agregare a tuturor deciziilor adoptate și implementate de către numitele autorități. Astfel, pornind de la ideea enunțată, constatăm faptul că eficiența și eficacitatea activității administrative este în raport de dependență cu calitatea deciziilor adoptate și implementate de către numitele autorități.

Potrivit literaturii de specialitate, *eficiența reprezintă* raportul cauzal dintre efecte și eforturi (rezultate obținute și mijloace angajate), astfel, pentru obținerea eficienței, este necesar ca efectele rezultate din utilizarea eforturilor să fie superioare [4, p.91], [5, p.64], [6, p.239], [7, p.143]. Eforturile se exprimă prin consumul de timp, resurse materiale, financiare și umane. Efectele se identifică prin sporuri de profit, de venituri, economii de cheltuieli, salarii, economii de personal și sporuri de productivitate a muncii [7, p.143].



Prin urmare, deducem că eficientizarea PDA presupune faptul că deciziile rezultate din acesta vor contribui la realizarea scopului și obiectivelor administrației cu eforturi și resurse minime. Ceea ce înseamnă că resursele publice utilizate pentru pregătirea, elaborarea și adoptarea deciziilor, pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea acestora vor fi mai mici cuantificate monetar decât rezultatele și impacturile la fel cuantificate monetar, rezultate din implementarea deciziilor.

Potrivit lui H. Simon, *a fi eficient înseamnă a alege cea mai scurtă cale și cele mai ieftine mijloace pentru realizarea scopurilor dorite* [8, p.9]. În cadrul procesului de eficientizare, A. Androniceanu imprimă un rol deosebit resursei umane. Autoarea consideră că de folosirea eficientă a personalului, de eficiența muncii lui depinde însăși calitatea și eficiența activității din AP. Eficiența în organizațiile din sectorul public există atunci când acestea realizează și furnizează serviciile publice corespunzătoare din punct de vedere calitativ și cantitativ, asigurând o gestionare corectă a tuturor resurselor potrivit nivelurilor stabilite. Prin urmare, instituția publică este eficientă atunci când reușește să-și realizeze misiunea și obiectivele cu costurile planificate, sau mai mici. Astfel, eficiența activității autorităților administrației publice se concentrează în calitatea actului administrativ și în capacitatea acestora de a rezolva problemele de politici publice [9, p.328].

Deci, dacă AP dispune de capacitatea administrativă de a elabora politici publice care soluționează efectiv problemele sociale existente la un moment dat, atunci acea administrație este una eficientă. Însă cunoaștem, că doar politicile raționale pot să soluționeze totalmente anumite probleme sociale, ceea ce de altfel, ne face să inferăm faptul că prin elaborarea unor decizii calitative, administrația publică devine eficientă.

În administrația publică, procesul decizional este descris de I. Alexandru, A. Negoită, T. Oroveanu, Gh. Savu, E. Ticames, Corneliu Manda și Cezar Manda, E. Albu, D. Brezoianu, A. Iorgovan ca un proces cu caracter colectiv, care presupune participarea de natură politică, socială și tehnică la acesta, asigurându-se astfel

cunoașterea exactă a diferitelor aspecte ale domeniului în care urmează a fi luată decizia. Prin urmare, gradul participării și profunzimea acestora asigură eficiența deciziei administrative. Participarea în formele menționate este catalogată ca fiind unul din cele mai importante elemente cu ajutorul căruia se poate obține perfecționarea procesului decizional din cadrul administrației publice [10], [11], [12], [13], [14].

Drept urmare, notăm faptul că autorii nominalizați operează cu o altă definiție pentru eficientizarea procesului decizional și a deciziei administrative. Aceștia nu mai analizează raportul dintre intrări și ieșiri ca indicator al eficienței, ci pun accentul pe participarea politică, tehnică și socială la procesul decizional. Astfel, dacă în cadrul unui proces decizional se înregistrează participarea factorului politic, a funcționarilor publici profesioniști și a cetățenilor, atunci deciziile rezultate din acel proces se consideră a fi eficiente. Noi considerăm că participarea acestor trei elemente la procesul decizional contribuie la realizarea efortului de eficientizare a acestuia, dar nu este determinantă.

Analizând definițiile sus-expuse cu privire la eficientizare, vom elabora propria definiție cu privire la eficientizarea procesului decizional administrativ, și aceasta nu pentru a renega definițiile citate, dar pentru a ne exprima propria viziune cu privire la conceptul și conținutul eficientizării. Așadar, noi considerăm că *eficientizarea procesului decizional administrativ reprezintă* totalitatea activităților întreprinse de administrația publică pentru perfecționarea continuă a resursei umane, identificarea și adoptarea celor mai inovative abordări decizionale, transparentizarea actului de adoptare a deciziilor și implicarea cetățenilor în desfășurarea acestuia, în vederea obținerii rezultatelor maxime cu utilizarea de resurse minime. După cum se observă, elementele principale ale definiției elaborate sunt instruirea continuă a personalului cu atribuții decizionale, inovarea metodologiei de desfășurare a procesului decizional, transparentizarea procesului decizional și implicarea cetățenilor în desfășurarea și luarea deciziilor. Armonios combinate, sinergia acestor elemente trebuie să conducă la

realizarea completă a scopului și obiectivelor decizionale cu minimum de resurse utilizate.

Cercetînd metodele de eficientizare a procesului decizional în contextul modernizării administrației publice din RM, în continuare vom analiza dacă între aceste două procese există careva interferențe, și dacă există, atunci cum acestea interacționează între ele. În acest context, trebuie să recunoaștem faptul că modernizarea administrației publice reprezintă un deziderat al zilelor noastre, a cărui realizare nu mai poate fi tergiversată, în condițiile în care repercusiunile crizei economico-financiare sunt din ce în ce mai împovărătoare. Aceasta reclamă micșorarea cheltuielilor publice, dar menținerea sau chiar îmbunătățirea calității actului administrativ. Astfel, misiunea autorităților publice administrative a devenit foarte complexă și complicată. Administrația docilă care doar ascultă de factorul politic și execută întocmai dispozițiile acestuia, nu dispune de capacitatea administrativă necesară pentru confruntarea acestor provocări.

Astăzi, RM are nevoie de o administrație modernă orientată spre cetățean, ale cărui nevoi și cerințe trebuie plasate în centrul activității administrative. Astfel, unul din elementele inerente ale procesului de modernizare a administrației publice este îmbunătățirea calității deciziilor adoptate în cadrul acesteia. Pentru aceasta, este nevoie de consolidarea relațiilor cu cetățenii, eliminarea corupției și formarea unui corp de funcționari publici profesioniști și neutri din punct de vedere politic. În cazul în care AP duce lipsa funcționarilor publici cu cultură generală, pregătire profesională adecvată, apolitici, morali și noncorupți, calitatea procesului decizional și a deciziilor rezultate va fi direct proporțională cu „potențialul” acestora. Prin consecință, resursele publice vor fi disipate, eficiența în sectorul public va lipsi cu desăvârșire, cetățenii își vor pierde încrederea în actul guvernamental, iar organismul administrativ va deveni o povară pentru stat și cetățeni.

În una din lucrările sale A. Sîmboteanu reliefează, că integrarea europeană este un deziderat fundamental al Republicii Moldova, care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice. Modernizarea administrației publice este de neconceput fără asigurarea unui grad înalt de profesionalism al funcționarilor publici, lucru posibil doar prin delimitarea funcțiilor politice de cele administrative și promovarea unei politici de personal meritocratic [15, p.27]. Aceeași opinie este exprimată și de A. Androniceanu, care remarcă că numai un nivel înalt de pregătire profesională formată în baza celor mai noi cunoștințe de specialitate poate asigura ca deciziile să conțină soluții inovatoare și realiste, care să contribuie la satisfacerea maximă a cerințelor sociale, la îmbunătățirea nivelului de trai al cetățenilor și la modernizarea administrației publice [9].

Pentru a ajunge la modernizare, administrația publică trebuie să stabilească cu mare precizie echilibrul între activitatea cotidiană de implementare a politicilor și furnizarea serviciilor publice, pe de o parte, și exercitarea funcțiilor strategice de anticipare a nevoilor sociale, prioritizare a competențelor și sarcinilor, precum și de perfecționare a funcționarilor publici în vederea satisfacerii nevoilor cetățenești într-un mod cât mai eficient și efectiv, pe de altă parte. Nivelul înalt de pregătire profesională a personalului, formată în baza celor mai noi cunoștințe de specialitate, poate asigura ca deciziile să conțină soluții inovatoare și realiste care să contribuie la satisfacerea maximă a cerințelor sociale, la îmbunătățirea nivelului de trai al cetățenilor și la modernizarea administrației publice.

Așadar, pentru ca administrația publică să fie modernă trebuie să producă decizii inovatoare și realizabile, care să se soldeze cu satisfacerea completă a interesului general al cetățenilor și ridicarea nivelului de bunăstare al acestora. Potrivit lui I. Alexandru, modernizarea administrației este un proces continuu [10, p.830]. Aceasta presupune faptul că AP, în mod constant și consecvent, trebuie să identifice acele metode

inovative ce i-ar asigura să desfășoare procese decizionale calitative, care să se finalizeze cu decizii administrative eficiente și rezultative.

Verbul a moderniza, care *inter alia* este tot mai des utilizat în literatura de specialitate, semnifică în primul rând a actualiza, a încerca recuperarea unei întârzieri, trecând de la o organizare statică caracterizată prin inerție la una plină de dinamism, adaptată unui mediu aflat în transformare rapidă. Totodată, a moderniza înseamnă a se adapta la modernitate, a adopta comportamente moderne, considerate inovatoare în raport cu cele precedente [7, p.163].

Din definițiile enunțate de cercetătorul I. Verboncu rezultă că AP, pentru a fi modernă, trebuie să se comute de la organizarea statică de inerție, la una dinamică, prin adoptarea comportamentelor moderne considerate inovatorii în raport cu cele anterioare. Însă cum se poate renunța la inerția instituțională, recupera unele omisiuni funcționale, implementa alte metode administrative inovative dacă calitatea resursei umane publice rămîne aceeași, iar procesul decizional continuă să fie desfășurat potrivit principiilor sistemului de administrație clasică. Sesizăm faptul că și I. Verboncu pune accentul pe inovare pentru a se ajunge la modernizarea administrației, ceea ce de fapt presupune inovarea PDA.

În opinia lui A. Sîmboteanu, modernizarea întrunește în sine reorganizarea și reformarea dimensiunilor programatice și politice ale administrației, prin implementarea unor principii moderne și ajustarea ei la inovațiile timpului, adică la rigorile europene [16, p.248]. În definiția lui A. Sîmboteanu, la fel se evidențiază necesitatea adoptării unor principii moderne și a inovațiilor pentru modernizarea administrației publice. În contextul în care RM a semnat Acordul de Asociere cu UE prezența și funcționarea unei administrații moderne reprezintă un imperativ național stringent de realizat. Pentru aceasta, considerăm că se impune în mod urgent eficientizarea serviciului public și al procesului decizional administrativ.

Din punctul nostru de vedere, orice administrație publică, indiferent de stat, nu poate fi considerată modernă dacă corpul de funcționari publici nu este bine pregătit și noncorupt, iar PDA nu este științific, transparent și participativ. Astfel, considerăm că *modernizarea administrației publice reprezintă* un proces continuu de perfecționare a resursei umane potrivit celor mai recente metode de instruire, precum și inovarea metodologiei de organizare, desfășurare și încheiere a procesului decizional administrativ prin utilizarea completă a potențialului TIC și a celui existent la cetățeni, în vederea îndeplinirii complete și calitative a misiunii de bază a administrației.

Este evident faptul, inclusiv și din cercetările menționate anterior, că unul din elementele de bază ale procesului de modernizare a administrației publice este îmbunătățirea procesului decizional administrativ. Odată cu inovarea procesului decizional, resursele utilizate pentru elaborarea, adoptarea, implementarea și evaluarea deciziilor vor fi mai diminuate, iar rezultatele și impacturile obținute în urma implementării acestora vor fi mai apreciate. Din moment ce interesele generale ale cetățenilor vor fi satisfăcute în totalitate de deciziile implementate, iar nivelul de trai al acestora va cunoaște un trend ascendent, atunci nimeni nu va putea nega faptul că respectiva administrație publică nu este una eficientă și modernă.

În final, *conchidem faptul* că eficientizarea PDA dispune de implicații directe și pozitive asupra efortului de modernizare a administrației publice. Între imperativele de eficientizare a PDA și modernizare a administrației publice există relații de influență reciprocă, întrucât, după cum eficientizarea procesului decizional conduce la modernizarea AP, tot așa și modernizarea AP suscită eficientizarea procesului decizional.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Parcalabu D., Modiga G. Traectorii ale modernizării și reformei în administrația publică din România. În: Administrația statului Republicii Moldova la 20 de ani de independență. Materiale ale sesiunii de comunicare științifică. Chișinău: S. n., 2012, p.124-131.
2. Zlate M. Tratat de psihologie organizațional-managerială. Iași: Polirom, 2007. 673 p.

3. Burduș E., Căprărescu Gh. Fundamentele managementului organizației. București: Economică, 1999. 512 p.
4. Profiroiu M. Managementul organizațiilor publice. București: Ed.Econ., 2001. 192 p.
5. Mungiu-Pippidi A., Ioniță S. Politici publice: teorie și practică. Iași: Polirom, 2002. 352 p.
6. Mărăcine V. Decizii manageriale. Îmbunătățirea performanțelor decizionale ale firmei. București: Economică, 1998. 318 p.
7. Verboncu I. et al. Management public. București: Ed. Universitară, 2005. 871 p.
8. Simon H. Comportamentul administrativ (Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative). Chișinău: Î.E.P. Știința, 2004. 300 p.
9. Androniceanu A. Noutăți în managementul public. Ed. a III-a rev. București: Ed.Universitară, 2008. 380 p.
10. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Universul Juridic, 2008. 969 p.
11. Alexandru I., Căraușan M., Bucur S. Drept administrativ. Ed. a III-a rev. și adăug. București: Universul Juridic, 2009. 522 p.
12. Albu E. Drept administrativ și știința administrației. Partea a II-a. București: Ed. Fundației Romania Mare, 2007. 272 p.
13. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol.II. Buc.: Ed. All Beck, 2002. 603 p.
14. Manda Corneliu., Manda Cezar. Știința administrației: curs universitar. București: Universul Juridic, 2008. 351 p.
15. Sîmboteanu A. Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice. În: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste a USM, 2010, p.13-29.
16. Sîmboteanu A. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Chișinău: CEP USM, 2013. 327 p.

## ОЦЕНКА ЗАМЫСЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

*Асан БАЗИЛОВ, докторант Академии  
государственного управления при Президенте  
Республики Казахстан*

### SUMMARY

*This article discusses the evaluation of public programs. Kazakhstan has built quite workable system for evaluating the programs during their implementation and completion, at the same time the need to strengthen the pre-evaluation of public programs at their design stage is noted. It is caused by the presence of a significant number of poorly performing and ineffective programs, which is repeatedly revealed in the process of evaluation and revision of already implemented state programs.*

**Key words:** *evaluation of policies and programs; state and government programs; program-targeted management.*

Государственные программы являются неотъемлемой частью системы стратегического планирования Казахстана, выступая в роли практического инструмента достижения стратегических целей и задач [1, с. 241]. Начиная с 2007 года, в Казахстане внедряются принципы управления по результатам и как следствие на первый план выходит эффективность использования бюджетных средств, в том числе используемых при реализации государственных программ [2].

Следует отметить, что в Казахстане выстроена достаточно работоспособная система оценки государственных программ, имеющая как достоинства, так и недостатки. Ключевыми элементами этой системы являются Министерство национальной экономики Республики Казахстан (далее – МНЭ РК) со стороны Правительства, а также Счетный Комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан (далее – СК РК) как внешняя, независимая от Правительства структура [3].

К позитивной стороне системы оценки, к примеру, можно отнести то, что МНЭ РК осуществляет оценку программ при помощи такого аналитического центра как Институт экономических исследований, который в свою очередь базирует свою оценку на принципах схожих с методикой PART(*Program*



*Assessment Rating Tool*), зарекомендовавшей себя как эффективный методологический инструмент оценки госпрограмм в США. [4, с. 57] Кроме того, к достоинствам системы следует отнести независимую от Правительства работу СК РК, который непосредственно отчитывается перед Парламентом Республики Казахстан, что также коррелирует с практикой США. [5, с. 6]

Для обеспечения работы МНЭ РК и СК РК принята соответствующая нормативно-правовая база (*Указы Президента Республики Казахстан, Постановления Правительства и СК РК, Приказы МНЭ РК*), включающая правила, методики, методические рекомендации и многое другое, регламентирующее процесс оценивания государственных программ [1, с. 242; 6; 7; 8; 9].

По итогам работы СК РК ежегодно констатируется факты наличия неэффективного использования бюджетных средств в ходе реализации государственных программ [10, с. 9-14]. Помимо этого, МНЭ РК, проведя ревизию государственных и отраслевых программ, также выявило малоэффективные либо неэффективные госпрограммы, продолжение реализации которых вызывали обоснованные сомнения. В последующем была проведена работа по оптимизации государственных и отраслевых программ, в ходе которой неэффективные программы были объединены либо поставлены на утрату

На первый взгляд, все хорошо и система как будто бы довольно успешно функционирует, однако вполне резонно возникает вопрос: ведь за время реализации неэффективных программ были потрачены десятки миллиардов тенге бюджетных средств [1, с. 228], которые могли быть использованы на другие цели. К тому же вопросы эффективности использования бюджетных средств обостряются в период продолжающихся финансовых потрясений в мировой экономике, что в свою очередь оказывает существенное влияние на снижение доходной части бюджета Казахстана.

Такое положение дел выявляет наличие системных проблем в процессе оценивания государственных программ в Казахстане. Так исходя из вышеизложенного легко отслеживается перекос оценивания программ на этапах их реализации и завершения, в то время как этапу разработки программы не уделяется должного внимания.

Вместе с этим, несмотря на то, что в научной среде существуют различные мнения касательно типов оценки программ, многие схожи во мнении, что существуют предварительная, промежуточная и обобщающая оценка. Предварительная – оценка программы до начала ее реализации. Промежуточная – оценка на стадии реализации программы. Обобщающая – оценка по завершении выполнения программы [11, с. 16].

При этом, выделяется три возможных подхода к оценке программы на стадии разработки (замысла программы): проведение экспертизы, моделирование, осуществление экспериментального проекта [12, с. 35].

*Экспертиза замысла программы.* Эксперты, в области которой будет реализована программа, знакомятся с программой, опираясь на имеющийся практический опыт и научные исследования, отвечают на вопросы, интересующие разработчиков программы. При этом эксперты аргументируют свою точку зрения. Один из наиболее распространенных инструментов оценки программ.

*Оценка замысла проекта с помощью моделирования.* С помощью компьютерных программ моделируется ситуация и прогнозируется влияние реализации программы на социальную, экологическую или экономическую систему. Вместе с этим данный подход подразумевает наличие сложных и дорогих компьютерных технологий, которые не всегда могут адекватно отразить будущую реальность, особенно это касается социальных взаимосвязей.

*Осуществление экспериментального проекта.* Проводиться эксперимент, программа реализуется в небольших масштабах с целью определения целесообразности полномасштабной ее реализации [12, с. 35]. В научной среде развитых стран в области оценки инициатив в социальной сфере набирают популярность новые подходы, к примеру, «рандомизированное контролируемое испытание» (далее – РКИ) или «Randomised Controlled Trial» [13].

РКИ – тип научного (часто медицинского) эксперимента, при котором его участники случайным образом делятся на группы, в одной из которых проводится исследуемое вмешательство, а в другой (контрольной) применяются стандартные методики или плацебо. Рандомизированные контролируемые испытания проводятся с середины XX века. Они являются основой доказательной медицины. При анализе результатов РКИ используются статистические методы, определяющие научную обоснованность получаемых выводов. РКИ наиболее оптимально для оценки эффективности лечения и имеет низкую вероятность возникновения систематической ошибки [13].

В настоящее время предполагается, что РКИ также могут быть использованы в социальных сферах, например, это может помочь политикам определить эффективность разрабатываемой политики или способы ее адаптации с целью достижения наибольшей эффективности. [13].

В то время как под влиянием нестабильной экономической и финансовой мировой конъюнктуры снижаются доходы нашей страны и приоритетом работы правительства становится рациональное использование бюджетных средств, оценка государственных программ в Казахстане показывает, что некоторые из них являются неэффективными и значительные бюджетные средства тратятся впустую. При этом, успешное применение РКИ в медицинской области вселяет уверенность, что РКИ может стать одним из инструментов оценки вновь разрабатываемых государственных программ с точки зрения их эффективности.

В заключении следует отметить, что в условиях продолжающегося мирового кризиса, экономии бюджетных средств и перехода к бюджету ориентированному на результат правильно выстроенная и действующая система оценки государственных программ позволит нашей стране не только пережить наступившие сложные времена, но и выйти из кризиса более устойчивыми и конкурентоспособными.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Есимова Ш.А. Экономическая эффективность системы государственного управления Республики Казахстан: теория, методология, практика: дис. ... д-ра экон. наук. Хмельницкий университет управления и права, Академия гос. управления при Президенте Республики Казахстан, Туркестан, 2010.
2. Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2013 года № 625 «О Концепции совершенствования Системы государственного планирования, ориентированной на результаты» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://economy.gov.kz/ru/gosudarstvennye-uslugi/detail.php?ELEMENT\\_ID=57261](http://economy.gov.kz/ru/gosudarstvennye-uslugi/detail.php?ELEMENT_ID=57261). – Дата доступа: 07.02.2016.
3. Нигметов К.К. Оценка стратегий и программ в системе государственного планирования Республики Казахстан. Вопросы управления. Уральский институт управления - филиал РАНХиГС. – №3(28). – 2014. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2014/03/13/>. – Дата доступа: 05.02.2016.
4. Салимова Ж.Д. Бюджетирование, ориентированное на результат: зарубежный опыт в области оценки государственных программ. / Ж. Д. Салимова // ВЕСТНИК КАЗНУ сер. Экономическая. - 2009. - № 2(72). - с.55-60.
5. Серикбаева Б.Т. Мировой опыт по переходу на систему стратегического планирования и применению показателей эффективности в бюджетных процессах. АО «Институт Экономических Исследований», - Режимдоступа: <http://www.economy.kz/files/vse%20stati/47%20serikbaev.pdf>
6. Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000827\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000827_). – Дата доступа: 07.02.2016.
7. Указ Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года № 931 «О некоторых вопросах дальнейшего функционирования Системы государственного планирования в Республике Казахстан». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000931\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000931_). – Дата доступа: 07.02.2016.
8. Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 30 ноября 2015 года № 16-НҚ «Об утверждении Правил проведения оценки документов Системы государственного планирования Республики Казахстан, стратегий развития и планов развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний, акционером которых является государство». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012513>. – Дата доступа: 07.02.2016.

9. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 28 апреля 2015 года № 365 «Об утверждении Методики по проведению оценки Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных и отраслевых программ». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500011215>. – Дата доступа: 07.02.2016.
10. Отчет Счетного Комитета по контролю за исполнением Республиканского Бюджета об исполнении республиканского бюджета за 2014 год (заключение к отчету Правительства Республики Казахстан) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://esep.kz/rus/show1/article/26>. – Дата доступа: 07.02.2016. 9-14
11. Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 108 с.
12. Оценка программ: методология и практика // под ред. А.И. Кузьмина, Р.О. Салливан, Н.А. Кошелева. – М.: Изд-во «Престо-РК», 2009. – 396 с.
13. Laura Haynes, Owain Service, Ben Goldacre and David Torgerson. 2012. Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials. UK: Cabinet Office Behavioural Insights Team. Also available online at [www.cabinetoffice.gov.uk](http://www.cabinetoffice.gov.uk)

## RESPONSABILITATEA SOCIALĂ - PRINCIPIUL BUNEI GUVERNĂRI

*Veronica BUTNARU, doctorandă, lector superior,  
universitar, Academia de Administrare Publică,  
Republica Moldova*

### SUMMARY

*Public administration, in its quality of being a intermediary niche between society and the political arena, is likely to be sensitive to the modifications that have occurred in the recent years under the pressure of financial crisis. Furthermore, new public policy requirements and new budgetary constraints have led to the reinvention of the classical role that literature and practice have defined for it. Integrating it self in the current of the new public management and the more recent new weberianism, to improve administrative practices and the process performance, a series of successful private practices have been imported to the public administration. In this category falls the social responsibility as a management tool. Without reiterating the administration's primary mission, that to serve the citizens and the public interest, we talk about using social responsibility to demonstrate commitment and concern for all stakeholders (citizens, employees, decision makers) beyond the strict provisions of the law.*

După cel de-al doilea război mondial, dar cu precădere în ultimii ani, pe fondul schimbărilor instituționale profunde induse de globalizare precum și de lărgirea Uniunii Europene, concepte cum sunt guvernarea, globalizarea, guvernarea globală, bunurile publice globale, *buna guvernare*, buna administrare, suveranitate națională, democrație, sunt aduse în avanscena vieții politice, economice și sociale, administrația publică fiind pilonul central al implementării acestora în societate.

Democrația poate fi privită ca o formă a raporturilor umane, dar și ca un conflict permanent între interesele individuale și cele ale statului. Potrivit lui Pascal Brukner, democrația are o conotație ambivalentă deoarece prin mesajul ei propovăduiește atât moderația, cât și revolta.

Sistemul de guvernare corespunzător democrației se bazează pe „guvernarea poporului, făcută pentru popor, de către popor și *răspunzând în fața poporului*”,[6] după formula expusă în 1830 de senatorul american Daniel Webster și împrumutată 33 de ani mai târziu de Abraham Lincoln. Aceasta reprezintă esența guvernării democratice.

Guvernarea eficientă presupune implicarea tuturor actorilor statali și nestatali. Situația actuală prin care, în pofida unor realizări, cetățenii se simt străini de activitatea de guvernare este o piedică care trebuie depășită, prin implicarea mai activă a societății civile în conturarea și atingerea obiectivelor țării noastre, oferindu-le, totodată, posibilitatea dezbaterii, criticii și protestului. Societatea civilă trebuie ea însăși să urmeze principiile bunei guvernări.

Diferențierile terminologice ar putea fi generate de mai mulți factori, printre care menționăm:[1,p.12]

- nivelul de abordare (spre exemplu, World Bank definește principiile bunei guvernări prin prisma propriilor programe și politici, la fel ca și ONU); geneza principiilor bunei guvernări care ar fi putut determina o structură regională cum este, spre exemplu, Uniunea Europeană, să le îmbrățișeze, dar cu adaptarea la propriile necesități și ideologii (ceea ce conferă, de altfel, acestor principii caracterul pluridisciplinar);
- noutatea conceptelor în anumite spații administrative (spre exemplu, Republica Moldova) concomitent cu explicitarea mult prea largă a unor concepte esențiale cum sunt „governance” sau „government” în lucrări de specialitate (dicționare explicative).

De menționat este faptul că doctrina juridică [5,p13] definește și conceptul de guvernare ca scop al puterii statale, aceasta fiind exercitată prin instrumente de dominație și forță de constrângere, care, la rândul lor, trebuie să fie legitime. Același autor distinge între guvernați, ca titulari ai puterii politice și guvernanți, ca titulari ai puterii de stat, raporturile dintre aceștia manifestându-se:

- *pe de o parte*, prin încredințarea de către cei guvernați a exercițiului unora dintre prerogativele puterii politice și prin controlul înfăptuit de ei asupra „celor aflați la putere”;

- *pe de altă parte*, ca raporturi de putere concretizate prin comandamente, ordine, instrucțiuni impuse de subiecți politici specializați (guvernanți) membrilor colectivității, individual sau grupați pe criterii sociale, politice, profesionale, economice etc.

Potrivit Cărții albe a guvernării europene, adoptată de Comisia Comunităților Europene, în anul 2001, guvernare înseamnă „reglementări, procese și atitudini care afectează modul în care se exercită puterea la nivel European, în special în privința deschiderii, participării, răspunderii, eficienței și coerenței”. [6]

Dacă este să ne raportăm la Carta albă a guvernării europene, aceasta definește cinci principii pentru o bună guvernare, respectiv: deschidere, participare, răspundere, eficiență, coerență, tuturor fiindu-le aplicabile proporționalitatea și ierarhizarea. Stabilirea unei guvernări democratice se bazează pe aceste principii și se aplică la toate nivelele guvernamentale – global, european, național, regional și local.

Organizația Națiunilor Unite a publicat în anul 1997 o listă cu caracteristicile bunei guvernări, fiind incluse următoarele trăsături: [6]

- Participare la luarea deciziilor și realizare a consensului pentru îndeplinirea celui mai înalt interes al organizației;
- Eficiență și transparență;
- **Responsabilitate**, performanțe reale și eficiente;
- Echitate și stat de drept;
- Planificare strategică.

Din perspectiva Fondului Monetar Internațional, cât și a Consiliului Economic și Social al Națiunilor Unite, buna guvernare este fundamentată pe opt caracteristici majore: [4]

- permite participarea cetățenilor la buna funcționare a instituțiilor publice;
- este orientată către obținerea consensului;



- presupune asumarea deplină a răspunderii față de membrii comunității;
- este transparentă;
- reacționează prompt la semnalele emise de cetățeni prin diferite mijloace;
- livrează servicii publice în mod eficient;
- permite participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor;
- se bazează pe respectarea legilor și aplicarea regulamentelor.

Cercetătorii Goran Hyden, Julius Court și Kenneth Mease în lucrarea “*Making sense of governance: The need for involving local stakeholders*” tratează problematica bunei guvernări. Lipsa unei definiții universale a acestui concept conduce la elaborarea unor teorii variate care pot avea la baza întrebarea “când, de ce și cum poate face guvernarea o diferență în felul în care o țară se dezvoltă?”. Bazându-se pe literatura despre guvernare și Declarația Universală a Drepturilor Omului, pe care toate țările cu excepție una sau două au adoptat-o și ratificat-o, Goran Hyden, Julius Court și Kenneth Mease au evidențiat faptul că la baza bunei guvernări stau șase principii, care par a fi cele mai aproape de valorile bunei guvernări:[2,p.6]

- **Participarea cetățenilor** și gradul de implicare al acestora în sistemul politic;
- **Echitatea și corectitudinea**, gradul prin care legile se aplică la fel pentru fiecare indiferent de statutul social;
- **Decența**, urmărindu-se ca regulile să fie formate și gestionate fără a prejudicia diverse categorii/ grupări de oameni;
- **Responsabilitatea**, urmărindu-se ca actorii politici să fie văzuți ca fiind responsabili în deciziile și acțiunile lor, față de aceia pe care îi afectează;
- **Transparența**, urmărindu-se ca deciziile luate și implementate să fie puse la dispoziția cetățenilor. Informația trebuie să fie clară și accesibilă cetățenilor.

- **Eficacitate și eficiență**, referindu-se la prudența cu care resursele umane și financiare sunt folosite.

Supremația legii este considerat aspectul cel mai important al unei bune guvernări, presupunând implementarea imparțială a reglementărilor legale, protecția drepturilor omului și în special a minorităților, existența unui cadru legislativ relativ stabil, omogen, echitabil, precum și existența unui sistem coercitiv eficient, efectiv, independent politic, respectiv o justiție independentă și imparțială și o forță de poliție incoruptibilă.

Într-o altă lucrare[3, p.22], buna guvernare prezintă următoarele caracteristici:

- **legitimitate**, prin acceptarea publică a autorității celor ce dețin puterea, existența unui set de reguli, procese și proceduri impuse;
- **responsabilitate** deoarece legitimitatea actelor guvernanților vor fi percepute ca legitime atâta timp cât aceștia sunt responsabili[9]; responsabilitatea se asigură prin selectarea celor ce dețin puterea și prin procedurile de consultare a cetățenilor vizând procesul de adoptare a deciziilor publice și efectele acestora;
- **management eficient** prin abilitatea administrațiilor publice de a transforma resursele publice în servicii și infrastructura ce răspund unor nevoi reale. Orientarea spre performanță și procedurile transparente sunt factorii cheie ai unui management public eficient. Trebuie oferite oportunități cetățenilor pentru a-și exprima preferințele pentru calitatea și natura serviciilor. Pe măsură ce activitatea administrației locale este percepută ca folositoare și responsabilă, cetățenii vor fi din ce în ce mai doritori în a oferi resurse pentru servicii și infrastructură. Printr-un proces transparent de adoptare a deciziilor și printr-un management eficient, guvernarea își va demonstra responsabilitatea față de cetățeni;
- **acces la informație**, ca principal liant între societatea civilă și guvernanți ce permite cetățenilor să judece eficiența guvernanților și a activității acestora; accesul la informații despre legi, proceduri și rezultate formează abilitatea

cetățenilor de a participa și monitoriza activitatea guvernanților și gradul lor de responsabilitate.

Responsabilitatea socială reprezintă o caracteristică a unei societăți în cadrul căreia indivizii își cunosc drepturile și responsabilitățile și acționează spre binele grupului și în spiritul independenței personale.

Responsabilitatea socială a funcționarilor publici, reprezintă raportarea conștientă la nevoile sociale, la sarcinile pe care le au și pe care le consideră îndatoriri de prim ordin. Pentru acești funcționari publici, responsabili sociali, realizarea sarcinilor de serviciu, rezolvarea cu promptitudine și seriozitate a problemelor cetățenilor, reprezintă felul de a fi și scopul existenței lor sociale.

Există o serie de comportamente care definesc funcționarul public responsabil social:

- manifestarea încrederii și loialității față de ceilalți;
- interesul și sensibilitatea față de nevoile grupului/societății;
- simțul răspunderii față de probleme cu impact social general ;
- participarea pozitivă și constructivă la viața comunității ;
- deschidere către cooperare/negociere;
- manifestarea simțului comunitar ;
- solidaritatea manifestată concret în acțiuni de interes public.

*Responsabilitatea* este esențială pentru consolidarea unor valori ca eficiența, încrederea sau previzibilitatea în administrația publică. Nici o altă instituție contemporană nu are atât de multe și variate tipuri diversificate ca administrația publică. Acest lucru generează ideea rolului special și delicat pe care serviciul public îl are în societățile democratice moderne.

Serviciul public constituțional modern, într-o democrație este considerat real numai dacă îndeplinește un set de condiții:[6]

- Separarea dintre sfera publică și cea privată;

- Separarea dintre politică și administrație;
- Dezvoltarea *responsabilității individuale a funcționarilor publici* prin procese decizionale comune. Aceasta impune prezența unor manageri publici bine instruiți și educație;
- Protecția muncii, stabilitate, nivel de plată, drepturi și atribuții bine definite pentru funcționarii publici;
- Recrutare și promovare bazate pe merit.

Toate aceste condiții contribuie, prin extindere, la definirea naturii și a valorilor unui serviciu public profesionist.

Profesionalismul este principiul care îi determină pe funcționarii publici să-și îndeplinească exemplar sarcinile și atribuțiile de serviciu. Pentru aceasta, funcționarii publici trebuie să aibă abilități profesionale substanțiale, dobândite, menținute și dezvoltate cu regularitate prin cursuri și stagii de instruire, pe care au în egală măsură dreptul și obligația de a le urma. Atributele care formează principiul profesionalismului sînt *responsabilitatea*, competența, eficiența, promptitudinea și corectitudinea.

În Republica Moldova, dezvoltarea domeniului de responsabilitate socială în administrația publică se află încă în stadiu de început. Instrumentele de responsabilitate socială cel mai frecvent luate în considerare cuprind: coduri de conduită, investiții sociale, raportare și audit social și de mediu. Multe din aceste standarde le găsim implementate și la nivelul IMM-urilor, fără a fi asociate neapărat comportamentului responsabil social, ci doar conformării la cerințele pieței.

În opoziție cu atitudinea conștientă de responsabilitate socială a funcționarilor publici se afla atitudinea de delăsare, indiferența și birocratism față de problemele celor pe care trebuie să-i slujească. Atunci cînd funcționarii publici săvârșesc abateri, produc prejudicii și tulburări bunului mers al activității sau prestigiului autorităților din care fac parte, săvârșesc abuzuri de orice natură sau vătămă drepturile și interesele legitime ale cetățenilor, intervine Codul de conduită a funcționarilor publici, care stabilește

normele pentru etica profesională și care sunt obligatorii pentru fiecare funcționar public.

Buna guvernare, ca proces politic în general, nu este un scop în sine, nu este menită să producă satisfacție și să aducă recompense guvernanților și funcționarilor publici. Buna guvernare este subsumată unui scop final: dezvoltarea umană, creșterea bunăstării cetățenilor și a colectivităților. Tocmai de aceea actul de guvernare depășește sfera statalității – *responsabilă pentru eficiența și costurile guvernării* – cuprinzând într-un tot unitar statul, societatea civilă și sectorul privat care, într-o economie de piață, este principalul furnizor de venituri pentru bugetul de stat.[6]

Atunci când Republica Moldova va deveni un stat performant, capabil să atingă potențialul său în Uniunea Europeană, acest lucru se va întâmpla doar printr-o altă relație între stat și societate, una bazată pe încredere reciprocă și responsabilitate socială.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Cătană, E., Principiile bunei guvernări : evoluții europene și studii comparative , București , Editura Universul Juridic, 2009.
2. Göran Hydén, Julius Court, Kenneth Mease, Making sense of governance: the need for involving local stakeholders, Lynne Rienner Publishers, 2004, p.6.
3. Deaconu Ș., Buna guvernare și descentralizarea, Revista de drept public nr.3/2003, p.22.
4. Mureșan D., Note de curs, Dimensiunea economică a bunei guvernări. Editura CTEA București, 2008.
5. Santai I., Drept administrativ și știința administrației, Editura Risoprint, Cluj-Napoca, 2005, p. 13.
6. Vocila A., Noțiunea și principalele trăsături ale bunei guvernări.  
<https://andreivocila.wordpress.com/2010/06/02/notiunea-si-principalele-trasaturi-ale-bunei-guvernari>

## **PARTICIPAREA CETĂȚENILOR - PREMIZĂ A UNEI GUVERNĂRI EFICIENTE**

*Eugenia IOXA, master, șef Direcție Generală  
Educație, Telenești, Republica Moldova*

### **SUMMARY**

*This article discusses the issue of citizens participating in the public authorities' activity, as one of the most important resources, an important instrument of public administration for local social-economic development, conferring quality and legitimizing decision-making process through the accorded support. Citizens are open to support decisions and programs for which implementation they have participated.*

Majoritatea sistemelor de guvernare sunt bazate pe conceptul “democrației reprezentative”, care presupune participarea cetățenilor, o dată la câțiva ani, la alegerea reprezentanților săi în structurile statului. Același mod de exprimare a voinței poporului se aplică și la noi, o dată la 4 ani prin vot direct sunt aleși deputații în Parlamentul Republicii Moldova.

Totuși, durata unui mandat este destul de lungă, dacă ținem cont de faptul că trăim într-o lume în schimbare. Prin urmare, este puțin probabil ca ordinea priorităților să rămână aceeași pe parcursul a celor 4 ani dintre scrutinele electorale. De asemenea, este puțin probabil ca cineva să poată anticipa problemele ce pot apărea ulterior, pentru ca acestea să fie discutate de politicieni și cetățeni în timpul campaniilor electorale. Astfel, ca acțiunile elitei politice să fie pe măsura așteptărilor cetățenilor, apare necesitatea ca cei din urmă să participe permanent la procesul de luarea a deciziilor și nu doar o dată la patru ani, prin vot. Deși experiența ultimilor ani ne arată că putem vota mai des, însă mai des nu înseamnă mai bine.

Dreptul cetățenilor de a iniția proiecte de legi sau organiza referendumuri, de a fi consultați pe diverse proiecte de decizii constituie elemente ale “democrației participative”, care vine să compenseze anumite carențe ale "democrației reprezentative". Altfel spus, "democrația participativă" este relația continuă dintre ales și alegător, funcționarul public și alegător. Este practic “dialogul cu cetățeanul”. În modul

ideal toți membrii unei comunități trebuie să aibă posibilitatea de a participa la luarea deciziilor în comun.

Acest deziderat poate fi realizat grație noilor tehnologii de comunicare, care permit tuturor cetățenilor să se informeze despre problemele de interes public și să-și expună opiniile. Conceptul de participare cetățenească se bazează pe necesitatea consultării cetățenilor și exprimarea de către aceștia a opiniilor în legătură cu deciziile care se adoptă la diferite nivele și de care ei pot fi afectați în mod direct sau indirect. Într-o comunitate sănătoasă, cetățenii participă la procesul de luare a deciziilor de interes public, informându-se cu privire la problemele care îi afectează, solicitând autorităților să adopte măsurile pe care ei le consideră de cuviință și participând efectiv la punerea în practică a deciziilor luate.

Prin urmare, „participarea cetățenească este procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt încorporate procesului administrației publice locale de luare a deciziilor. Există două direcții de comunicare între cetățeni și administrație), cu scopul general de îmbunătățire a deciziilor administrației publice locale susținute de către cetățeni.

Participarea cetățenească constă într-un proces prin care cetățenii influențează deciziile publice, care le afectează propria viață sau pe aceea a comunității. Participarea poate fi:

- activă, atunci când cetățenii interacționează cu aleșii lor sau cu executivul administrației publice locale, pentru a influența deciziile privind politicile publice;
- pasivă, atunci când cetățenii participă doar la o întrunire publică, pentru a primi informații asupra situației unui nou program al autorităților locale, sau atunci când se prezintă la vot, în cadrul procesului electoral.

Participarea cetățenească este cea mai eficientă, atunci când cetățenii se adună să afle și să discute, dar și să-și exprime părerile, iar aceste ocazii sunt foarte utile pentru atingerea consensului, care poate fi un sprijin consistent pentru acțiunile administrației

publice locale. Pentru a înțelege importanța participării cetățenești în activitățile și deciziile administrației publice locale, se poate porni de la ideea de bază, conform căreia participarea conferă calitate guvernării, iar o bună guvernare poate aduce investiții, afaceri profitabile, resurse financiare, toate acestea contribuind la dezvoltarea economică locală. În sens general, participarea se referă la implicarea membrilor unei colectivități sau instituții în diversele sale activități, mai ales cele deliberative și în procesele sale decizionale. Ponderea membrilor unui grup care participă în fazele de consultare și de decizie califică măsura în care conducerea respectivului grup este democratică.

Implicarea cetățenilor poate suplini atribuțiile organelor guvernamentale în ceea ce privește controlul și metodele de constrângere și astfel se economisesc bani și timp pentru autorități. Se poate îmbunătăți performanța și imaginea instituțiilor democratice, reducând clientelismul și corupția. În același timp, administrația publică locală va fi pregătită să împărtășească informațiile într-o manieră onestă și clară, încurajând cetățenii să-și exprime opiniile, pentru a influența deciziile sale și, în același timp, cetățenii vor înțelege drepturile și obligațiile care le revin și vor fi pregătiți să lucreze onest și constructiv pentru a asista reprezentanții administrației publice locale în rezolvarea problemelor.

Astfel, participarea cetățenilor reprezintă una dintre cele mai importante resurse, un instrument important în activitățile administrației publice de dezvoltare socio-economică locală, imprimând calitate și legitimând procesul decizional prin suportul acordat, atât în conceperea, cât și în implementarea programelor și strategiilor de dezvoltare locală. Oamenii sunt mult mai înclinați să susțină deciziile și programele la realizarea cărora au participat.

Pe de o parte, înțeleg aceste decizii sau programe, iar pe de altă parte sunt implicați afectiv și doresc succesul acestora. Participarea cetățenilor la procesul de adoptare a deciziilor într-o democrație cu tradiție este un proces gradat, care presupune



parcursarea anumitor etape. Aceste etape se suprapun peste cele două niveluri de participare, ca parte a unui model ideal de implicare a cetățenilor.

Primul nivel al participării este **informarea**, care presupune eforturi atât din partea cetățenilor, cât și din partea administrației locale. Administrația publică este obligată să emită informații către cetățeni, privind activitatea și planurile sale, pentru ca aceștia să poată înțelege direcțiile prioritare ale politicii administrative a aleșilor locali.

Al doilea nivel se referă la **consultarea** cetățenilor, aceasta fiind acțiunea autorităților pentru identificarea necesităților cetățenilor, pentru evaluarea priorităților unor acțiuni sau colectarea de idei și sugestii privind o anumită problemă.

La baza participării cetățenești stau o serie de factori, între care un rol deosebit de important îi revine administrației locale, care trebuie să fie deschisă spre implicarea cetățenilor în activitatea complexă a procesului de guvernare. Un proces de guvernare eficient trebuie să asigure un transfer continuu de informații de la administrație la cetățeni, dezvoltând în acest fel un canal important de comunicare, care-i va permite în același timp să culeagă informații de la cetățeni. Participarea cetățenească în calitate de element de bază al conceptului de bună guvernare, are relevanță în cazul diferitelor comunități, prin asigurarea accesului acestora la procesul de adoptare a deciziilor și la elaborarea politicilor a căror aplicabilitate îi influențează în mod direct. Participarea cetățenească reprezintă, alături de răspunderea în fața și la nevoile cetățenilor, guvernarea legii, transparență, echitate și incluziune, eficiență, căutarea consensului, unul dintre elementele caracteristice ale bunei guvernări.

Supremația legii, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, reprezentarea democratică, reprezintă principiile democratice care au stat la baza înființării și funcționării Uniunii Europene. Principiul egalității democratice, principiul democrației reprezentative și cel al democrației participative se regăsesc în Tratatul privind Constituția Europei. Deși la nivel instituțional rezultatele cooperării dintre statele membre sunt vizibile, mulți dintre cetățenii europeni se simt neglijăți, neluați în

seamă. Distanța dintre cetățeni și organisme UE pare să se lărgască odată cu extinderea Uniunii către est.

Baza oricărui sistem democratic o constituie posibilitatea poporului, a cetățenilor, de a lua parte la dezbaterile publice. În acest sens, Carta Albă a Guvernării Europene reflectă preocupările oficialilor europeni pentru creșterea gradului de implicare a cetățenilor în adoptarea politicilor publice, condiție de bază pentru eficiența acestora, mergând chiar până la recomandarea unor standarde minime de consultare a societății civile. Se accentuează nevoia de transparență procedurală și o mai bună informare a cetățenilor, referitor la procesul de elaborare a politicilor publice, deplasând centrul de greutate al participării cetățenești din sfera electorală înspre domeniul dezbaterilor publice. Însuși conceptul de guvernare europeană este înțeles de Comisie ca reprezentând ansamblul regulilor, proceselor și comportamentelor „care afectează modul în care puterile sunt exercitate la nivel european, în special în ceea ce privește transparența, participarea, răspunderea, eficiența și coerența”.

Participarea cetățenească din perspectiva europeană se definește astfel prin informare, comunicare și implicare în relația care se stabilește între administrație și cetățeni, iar activitățile administrației sunt dezvoltate și susținute în așa fel încât să corespundă cât mai mult posibil nevoilor și dorințelor cetățenilor.

Deoarece participarea cetățenească este o idee relativ nouă, inițiativa procesului trebuie să revină într-o primă fază reprezentanților locali. Aceasta presupune un angajament puternic al liderilor locali față de participarea cetățenească, începând cu primarul și cu reprezentanții consiliului local. Primarul, dar și colaboratorii acestuia, ar trebui să-și exprime angajamentul față de participarea cetățenească clar, sincer și în mod frecvent. Administrația publică locală trebuie să fie la fel de deschisă la participarea tuturor cetățenilor ca parte a comunității și față de nevoile acestora în crearea de politici locale și în aplicarea acestora.

În planificarea participării cetățenești, este util să tratăm cetățenii ca și cum ar fi clienți ai unei afaceri. Dacă cetățenii plătesc pentru serviciile administrației, taxe și impozite, ei ar trebui să fie capabili să „cumpere” acele servicii de care au nevoie și pe care le doresc. Dacă administrația este plătită din aceste taxe și impozite, ar trebui să se străduiască să furnizeze servicii de cea mai bună calitate în cel mai eficient mod.

Parteneriatul dintre cetățeni și administrație depinde de modalitatea în care aceștea au acces la informațiile care le influențează viața. Cetățenii ar trebui implicați în procesul elaborării și aplicării politicilor locale, precum și în stabilirea domeniilor prioritare de intervenție. Ar trebui de asemenea informați cu privire la modalitatea prin care se formează bugetul local, devenind astfel conștienți de greutățile și oportunitățile financiare existente. În cadrul unor dezbateri publice, întâlniri sau audieri, cetățenilor trebuie să li se ofere șansa formulării unor amendamente care pot fi luate în calcul de către cei responsabili cu adoptarea bugetului local.

Prin intermediul sondajelor de opinie, al interviurilor, al focus grupurilor, al întâlnirilor publice și prin intermediul altor tehnici de participare cetățenească, autoritățile ar trebui să învețe cum se colectează și se folosesc opiniile cetățenilor în privința furnizării tuturor tipurilor de servicii publice. Autoritățile ar trebui să încurajeze mai mult cetățenii să participe la ședințele Consiliului Local, putând intra astfel în contact cu problemele locale, precum și cu procedurile prin care se ia o hotărâre sau alta, acestea putând fi astfel făcute publice.

Participarea cetățenilor ca reprezentanți voluntari în diferite grupuri de lucru, poate contribui la eforturile administrației în a-și îndeplini responsabilitățile față de cetățeni, într-un mod cât mai transparent și eficient. Solidaritatea comunității față de provocările locale va crește astfel prin prezența cetățenilor în astfel de structuri.

Participarea cetățenească, deși este esențială în cadrul unei democrații, nu este întotdeauna ușor de realizat. Câteodată este necesară voință politică, perseverență și o

anumită dispoziție necesară educării, atât a autorităților, cât și a cetățenilor, pe tema responsabilităților ce le revin într-o democrație.

Esența acestor idei de participare cetățenească este o comunicare bidirecțională: de la administrație la cetățeni precum și de la cetățeni către administrație. Aceasta înseamnă că reprezentanții administrației trebuie să acorde o importanță reală modului în care administrația furnizează informații publicului despre operațiunile și planurile ei. O bună comunicare a administrației către cetățeni necesită timp și resurse dar se regăsește în încrederea și înțelegerea publică. În contextul alegerilor parlamentare, precum și din perspectiva procedurii de consultare a cetățenilor, o formă care se realizează cu o anumită periodicitate este reprezentată de exercitarea dreptului de a vota.

Participarea cetățenească prin exercitarea dreptului de vot poate fi analizată ca o modalitate de participare la sistemul decizional local/național, încă din faza incipientă a acestuia, cetățenii putând decide prin participarea la vot viitoarea configurație a organismelor decizionale locale/naționale. Este exprimată astfel orientarea către un anumit program politic, către un anumit set de măsuri sociale, exprimarea votului fiind asociată cu delegarea puterii de decizie de la populație către anumiți reprezentanți ai acesteia, pentru o perioadă determinată de timp.

Gradul diferit de implicare a populației în alegerea responsabililor locali generează o primă concluzie cu privire la nivelul de participare cetățenească și responsabilitate locală, care poate constitui un prim indiciu asupra modului în care cetățenii se vor implica pe viitor în rezolvarea problemelor locale.

Grupurile de indivizi își exprimă, prin practica votului, prin manifestări sau petiții, decizia lor de a lua parte la decizia publică.

Participarea cetățenilor la luarea deciziilor într-o democrație cu tradiție este un proces gradat, care presupune parcurgerea anumitor etape. Aceste etape se suprapun peste cele două niveluri de participare, ca parte a unui model ideal de implicare a

cetățenilor. Primul nivel al participării este informarea, care presupune eforturi atât din partea cetățenilor, cât și din partea administrației locale.

Administrația publică este datoră să emită informații către cetățeni privind activitatea și planurile sale pentru ca aceștia să poată înțelege direcțiile prioritare ale politicii administrative a aleșilor locali. Al doilea nivel se referă la consultarea cetățenilor, aceasta fiind acțiunea autorităților pentru identificarea necesităților cetățenilor, pentru evaluarea priorităților unor acțiuni sau colectarea de idei și sugestii privind o anumită problemă. Patru factori stau la baza participării cetățenești:

- administrația locală deschisă spre implicarea cetățenilor în activitatea complexă a procesului de guvernare;
- transferul continuu de informații de la administrație la cetățeni;
- modalități eficiente prin care administrația culege informații de la cetățeni;
- cetățeni informați, care își onorează obligația de a participa ca parteneri egali în activitățile administrației, deoarece înțeleg problemele.

Combinația acestor elemente – reprezintă esența participării cetățenești: - informație, comunicare și implicare în relația care se stabilește între administrație și cetățeni, iar activitățile administrației sunt dezvoltate și susținute în așa fel încât să corespundă cât mai mult posibil nevoilor și dorințelor cetățenilor, acestea fiind definite ca. Prin urmare, *participarea cetățenească este procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt încorporate în procesul decizional al administrației publice locale.*

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Dandiș N., *Participare cetățenească*. Chișinău, 2005, 35 p.
2. Groza A., Deliu T., Manole T., *Ghidul alesului local*, Chișinău: „Nova Imprim” SRL, 2011, p. 70.
3. Jennett Anne-Maria, *Ghidul participării comunitare din Republica Moldova*, Chișinău, IREX, 2009, p. 37
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 din 9 martie 2007, art. 116.
5. Pistriniuc V., Marin C., *Dezvoltare și participare comunitară în Republica Moldova*. Chișinău, 2005. 41 p.
6. Rață N., *Participarea cetățenească*, Chișinău, 2004, 34 p.

## IMPACTUL PARTICIPĂRII CETĂȚENILOR ASUPRA PROCESULUI DECIZIONAL LOCAL

*Svetlana RAȚA, lector superior universitar,  
Academia de Administrare Publică, Republica  
Moldova*

### SUMMARY

*Participative governance is a tool to provide citizens with the opportunity to become involved in decision-making processes. A transparent and effective participative governance impacts a sustainable local development and provides citizens with a feeling of responsibility and commitment, while encouraging them to appreciate benefits obtained through public policies implementation. Regardless of its form, citizen involvement in public policy process will result in a more transparent administration process that is ultimately more responsive to the community's every day realities.*

Consolidarea relațiilor cu cetățenii este o investiție solidă în procesele de elaborare a politicilor publice, precum și un element esențial al unei bune guvernări. Aceasta permite autorităților locale să identifice noi idei relevante de politici, informații și resurse cruciale pentru procesul de luare a deciziilor. În egală măsură important este faptul că procesul de consultare contribuie la sporirea încrederii cetățenilor în administrația locală, prin consolidarea capacităților civice și îmbunătățirea calității proceselor democratice. Aceste eforturi la nivel central sau local ajută la consolidarea democrației reprezentative.

Există diferite niveluri de participare comunitară, în funcție de gradul de implicare și de responsabilizare a comunității, și anume:

- Participare informațională;
- Participare prin consultare;
- Participare prin cooperare;
- Participare prin mobilizare.

1. *Participarea informațională* se efectuează la nivel de informare a publicului despre anumite evenimente, fapte, decizii. Instrumentele utilizate pentru informare sunt: materialele tipărite, panourile și expozițiile, scrisorile adresate comunității, mass-

media disponibilă, sesiunile de informare publică. Rolul populației din comunitate este mai mult pasiv – de însușire a informației.

2. *Participarea prin consultare* presupune consultarea populației în anumite probleme de interes comun. Instrumente folosite prin intermediul chestionarelor, întâlnirilor, dezbaterilor publice. Rolul populației – populația poate să-și exprime opinia și poate să recomande anumite măsuri pentru redresarea situației în unele domenii.

3. *Participarea prin cooperare* este un proces de implicare nemijlocită a populației de comun acord cu experți în domeniu în procesul de consultare a unor probleme sau chiar în procesul de soluționare a lor.

4. *Participarea prin mobilizare* reprezintă cel mai înalt nivel de participare a cetățenilor în procesul de soluționare a problemelor. Comunitatea joacă rolul de inițiator și participant activ în procesul decisional.

Astfel, membrii comunității sunt implicați la toate etapele procesului decisional: la etapa de identificare a nevoilor, la etapa de elaborare a proiectului politicii publice, la etapa de implementare, la etapa de asigurare a durabilității măsurilor strategice, la etapa de monitorizare și evaluare a procesului de dezvoltare locală.

*Participarea depinde de informare și comunicare.*

Consultarea și comunicarea sunt esențiale nu doar în procesele de elaborare a documentelor de planificare, ele sunt instrumente indispensabile pentru activitatea de zi cu zi a autorităților publice atât la nivel central, cât și local. Acest domeniu este reglementat la nivel național prin: Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decisional; Hotărârea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decisional; Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006; Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000.

La nivel internațional sunt o serie de recomandări cu privire la implicarea și consultarea cetățenilor, precum recomandările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică cu privire la nivelele de consultare. [4, p.90]

Dicționarul Explicativ al Limbii Române interpretează termenul „consultare” ca acțiunea de a (se) consulta și rezultatul ei; solicitare a unui aviz, ascultare a unei păreri; întrebare, cercetare. Comunicarea, însă, este un ansamblu de acțiuni care au în comun transmiterea de informații sub forma de mesaje, știri, semne sau gesturi simbolice, texte scrise între două persoane, numite interlocutori, sau mai formal, emițător și receptor. [4, p.90]

În procesul decizional local, comunicarea este un instrument esențial pentru clarificarea așteptărilor părților interesate, identificarea necesităților și intereselor membrilor comunității, permite colectarea criticilor și servește la îmbunătățirea rezultatelor procesului decizional. Comunicarea face ca participanții la proces să se simtă implicați și luați în considerare, astfel sporind șansele pentru un angajament mai mare din partea acestora în procesele ulterioare.

Prin urmare, consultarea și comunicarea sunt instrumente importante, sporind calitatea în procesul decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de cetățeni în implementarea politicilor promovate la nivel local. În acest fel se economisesc de multe ori fonduri importante în procesul de implementare a unui proiect.

Țările cu tradiție democratică folosesc eficient acest instrument perfecționându-și mereu cadrul legislativ pentru a extinde participarea cetățenilor până în cele mai înalte nivele de decizie, respectiv până la formularea politicilor de stat, conștiente fiind de avantajele oferite de suportul cetățenilor pentru formularea și implementarea acestora.

Necesitatea de participare a cetățenilor în procesul decizional provine din:

- mandatul autorităților publice locale, prin intermediul cadrului legal;



- principiile politicilor competitive și a bunei guvernări (transparență și responsabilitate);
  - probabilitate redusă de implementare a obiectivelor strategice la nivel local dacă sunt puțin cunoscute, neînțelese de către membrii comunității,
  - necesitatea de a asigura calitatea și relevanța politicilor publice la nivel local.
- [4, p.91]

Comunicarea și consultarea vor spori nivelul de participare publică în rândul membrilor comunității. Iar procesul de participare publică are o importanță majoră în elaborarea documentelor de planificare strategică, dar și în elaborarea proiectelor de decizii mai puțin complexe. La elaborarea documentelor de planificare strategică la nivel local se recomandă consultarea părților largi ale societății pentru a obține consens atât asupra problemelor care necesită atenție primordială din partea autorităților publice locale, cât și asupra modalităților de soluționare a acestor probleme. Rezultatele consultărilor trebuie să devină parte componentă a documentului de planificare strategică.

Participarea publică este orice instrument folosit pentru a implica publicul în luarea deciziilor și include dreptul la informare, dreptul la participare și dreptul la accesul în justiție.

În general, autoritățile publice locale sunt cele responsabile de sporirea nivelului de participare publică și crearea oportunităților pentru membrii comunităților de a se implica activ în acest proces. Autorităților locale le revine rolul crucial în identificarea și aplicarea celor mai relevante instrumente de comunicare, consultare la nivel local.

Mai mult decât atât, dreptul la cunoaștere, sau dreptul la libera exprimare, sau dreptul de asociere sunt drepturi garantate prin Constituție cetățenilor Republicii Moldova. [1, Titl.II, cap.I-II]

Autoritățile locale trebuie să înceapă a vedea în cetățean mai mult decât un simplu alegător, trebuie să abordeze cetățeanul ca pe *persoana care ia decizii* –

cetățenii comunităților, care au cea mai clară și poate cea mai bună percepție a nevoilor și priorităților comunității lor; *consultant* – cetățenii ar trebui să fie consultați cu regularitate pentru a contribui cu opiniile lor la procesul de luare a deciziilor. Atunci când sunt oferite mai multe informații adecvate se pot lua decizii mai bune.

Un proces consultativ participativ trebuie să includă cel puțin 3 etape/nivele de implicare a actorilor cheie și a grupurilor comunitare în procesul decizional: [4, p.92]

Nivelul 1. Oferirea accesului și informarea. La acest prim nivel pot fi aplicate numeroase instrumente de transmitere a informației, inclusiv plasarea pe pagina web a autorității, prin intermediul radioului local, prin intermediul unui pliant. Informația trebuie să fie în termeni simpli și accesibili, astfel încât membrii comunității să înțeleagă cum acest document și ceea ce este stipulat în el va influența, schimba, îmbunătăți starea de lucruri din localitate. Persoanele informate pot lua decizii mai bune și sunt mult mai predispuse să se implice.

Nivelul 2. Consultarea. La acest nivel se aplică metode interactive și participative de discutare a ideilor membrilor comunității cu referire la documentul pe care l-au analizat sau informația pe care au accesat-o, astfel încât grupul de lucru să obțină maximum rezultate, pe de o parte, iar pe de altă parte, documentul să reflecte necesitățile și interesele reale ale membrilor comunității.

Acesta este un proces dificil, mai ales când se încearcă implicarea reprezentanților grupurilor marginalizate și defavorizate care este posibil să nu dispună de abilitățile și experiența necesare exprimării și apărării propriilor interese. Înainte de a-i implica în procesul de luare a deciziilor, autoritățile și facilitatorii trebuie să lucreze cu ei separat, să îi ajute să își identifice și să își exprime interesele, să îi pregătească să participe ca parteneri egali în procesul de planificare, alături de reprezentanții altor grupuri de interese din comunitate.

Nivelul 3. Implicarea în luarea deciziilor. La acest nivel se vor crea oportunități pentru membrii comunității să „voteze” versiunea finală a documentului. Sunt mai

multe opțiuni, iar fiecare autoritate va decide și identifica cele mai potrivite modalități pentru acest nivel.

Nivelul 4. Implicare în monitorizare și evaluare. În ideal, este să se extindă implicarea membrilor comunității în monitorizarea și evaluarea implementării diferitor decizii, planurilor de dezvoltare strategică, iar acest lucru poate începe imediat cum este adoptată decizia, aprobată strategia. Acest nivel presupune crearea unui mecanism prin intermediul căruia membrii comunității monitorizează procesul de implementare și vin cu propuneri de ajustare/modificare dacă este relevant.

Autoritățile locale aplicând doar pașii cel puțin până la nivelul 3, poate să afirme că valorifică participarea cetățenilor la procesul decizional local. Cu cât mai intens va fi nivelul implicării, cu atât cei care participă vor avea un control mai mare asupra procesului decizional și asupra rezultatelor sale, angajamentul lor față de implementarea deciziilor adoptate va crește.

Conform Declarației ONU privind dreptul la dezvoltare lansată în 1986, dezvoltarea este un proces global economic, social, cultural și politic care tinde să îmbunătățească bunăstarea tuturor oamenilor pe baza participării lor libere și active la dezvoltarea și distribuirea corectă a rezultatelor. În art. 2 al acestei Declarații este subliniat faptul că omul este subiectul dezvoltării și ar trebui să fie participant activ și beneficiar al dreptului de dezvoltare. [9]

În acest context, pentru realizarea eficientă a obiectivelor politicilor publice, autoritățile locale trebuie să se asigure de angajamentul și sprijinul cetățenilor. Pentru a obține această susținere, autoritățile au sarcina responsabilizării actului de guvernare, concomitent, sporind gradul de implicare a cetățenilor în actul de decizie. Responsabilitatea autorităților publice în procesul decizional este asigurată prin transparența activității primarilor, președinților de raioane, consiliilor locale, raionale, tuturor instituțiilor și serviciilor publice locale și procedurile prin intermediul cărora cetățenii pot influența deciziile publice. Pe măsură ce transparența și corectitudinea vor

deveni modalități practice curente în activitatea autorităților locale, populația va sprijini inițiativele lansate.

În atare abordare, instrumentele analizate mai sus, prin care sunt oferite oportunități de implicare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și constituie *guvernarea participativă*.

Rolul cetățeanului de a participa și monitoriza activitatea autorităților locale, și gradul lor de responsabilitate depinde de accesul la informații despre legi, acte administrative, programe, proiecte, proceduri și rezultate obținute de autoritățile publice. În tabelul următor am încercat să sintetizăm unele avantaje ale implicării cetățenilor în activitatea autorităților locale.

**Tabelul. Avantajele participării cetățenilor în procesul decizional local**

<i>Avantaje pentru autoritățile APL</i>	<i>Avantaje pentru cetățeni</i>
Creșterea nivelului de informare	Integrarea în societate a diverselor grupuri de interese
Provocarea schimbului de opinii și experiență	Eficacitatea procesului și deciziei însăși
Detensionarea disputelor publice	Posibilitatea grupurilor afectate de proiectul de decizie să-și exprime opinia
Optimizarea selectării diverselor soluții alternative	Acceptarea mai ușoară a deciziilor, stabilirea compromisului
Asigurarea unui sistem eficient de monitorizare și control al implementării politicilor	Soluționarea nevoilor concrete comunității, grupurilor de interese ale comunității
Stabilirea unor canale de comunicare permanente	
Suplimentarea credibilității și îmbunătățirea calității unui plan, program de acțiune, decizie	
Schimbarea mentalității și comportamentelor	

Sursa: elaborat de autor

Participarea publică prezintă și o serie de riscuri între care cel mai însemnat este folosirea ei pentru susținerea unor interese personale sau de grup. Aceste riscuri pot fi diminuate prin folosirea în mod corespunzător a tehnicilor de participare publică, respectând principiile de transparență, deschidere și corectitudine la nivel local.

Determinarea impactului participării cetățenilor asupra procesului decizional local implică analiza cadrului legal de reglementare a participării. Alături de Legea supremă relevantă este și Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, unde art.17 stipulează că ședințele consiliului local sunt publice și orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local. [7]

Cetățenii și organizațiile acestora au dreptul de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional; de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei. Autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unității administrative-teritoriale respective sunt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor și organizațiilor acestora la procesul decizional. [7, art.17]

În același context, Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, în art.3 stipulează că autoritățile publice vor consulta cetățenii, asociațiile acestora, alte părți interesate în privința proiectelor de acte administrative care pot avea impact social, economic, de mediu, asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice. [8]

De asemenea, prin Hotărârea Guvernului nr.96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional a fost aprobat Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor. În baza acestor prevederi, autoritățile locale trebuie să adopte propriul regulament ce va prevedea modalitățile și domeniile de informare, consultare, comunicare cu comunitatea. De altfel, autoritățile publice au obligația să organizeze consultări publice și să înregistreze obligatoriu rezultatele consultării. [6]

Prin urmare, menționăm faptul că nu doar populația are nevoie de informare din partea autorităților locale dar și autoritățile au nevoie de suportul cetățenilor pentru elaborarea și realizarea programelor și politicilor locale. Crearea spiritului comunitar este posibilă doar într-o atmosferă de încredere și angajament reciproc. Pe de o parte, membrii comunității trebuie să aibă dezvoltat sentimentul conectării și coparticipării la treburile comunitare de interes general. Pe de altă parte, implicarea cetățenilor în procesul decizional reprezintă o cale de creștere a democrației.

Participarea poate fi realizată prin: sondaje de opinii, întruniri publice, forumuri, audierile publice, anunțuri publice, perioada de primire a comentariilor, căsuța poștală a cetățeanului, grupuri de discuție și întruniri cu caracter neoficial, focus-grupurile, colaborarea cu mass-media, colaborarea cu ONG-urile din teritoriu, comisii consultative constituite din consilieri și cetățeni activi ai localității, grupuri de presiune (lobby). [3, p.77]

Implicarea, sub diferite forme, a cetățenilor în procesul politicilor publice va face procesul de administrare mai transparent și mai receptiv la realitatea cotidiană a colectivității. Modul de organizare și eficiența formelor de participare sînt atribuite condițiilor din mediul economic, politic și social în care funcționează administrația publică locală.

Asigurarea unui proces decizional transparent, echitabil, eficace și eficient mereu a fost printre obiectivele de guvernare. Pentru a realiza acest obiectiv, autoritățile publice locale trebuie să-și asume următoarele responsabilități:

- *asigurarea transparenței* procesului decizional prin publicarea tuturor proiectelor de decizii pe paginile de Internet și panourile de informare;
- consolidarea dialogului și consultarea societății civile *prin intermediul mai multor* instrumente;
- asigurarea accesului cetățenilor *la informațiile publice*;
- îmbunătățirea procesului de gestionare a *petițiilor*;

- perfecționarea procesului de comunicare *cu autoritățile publice centrale*.

În concluzie, menționăm faptul că instrumentul prin care sunt oferite oportunități de implicare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor este guvernarea participativă. Aceasta manifestă un impact pozitiv asupra procesului decizional local, contribuind la eficientizarea procesului.

Impactul guvernării participative transparente și eficace consituie o dezvoltare locală durabilă și dezvoltarea simțului responsabilității și apartenenței, care încurajează cetățenii să prețuiască beneficiile obținute în rezultatul implementării politicilor publice.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Constituția Republicii Moldova. MOLDPRES. Chișinău, 2010.
2. Deliu T. Procesul decizional în administrația public locală din Moldova. AAP. Chișinău, 2001.
3. Ghidul alesului local. Ediție revăzută și completată. Tipografia Centrală. Chișinău, 2015.
4. Ghid. Programul de formare continua „Planificare strategică integrată la nivel local și regional”. Modulul „Management și planificare strategică”. GIZ în parteneriat cu AAP. Chișinău, 2013.
5. Ghid. Dezvoltare Regională. Program de instruire pentru autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova. GIZ în parteneriat cu AAP. Chișinău, 2014.
6. Hotărârea Guvernului nr.96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.
7. Legea privind administrația publică locală. Nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial, nr. 32-35, din 09.03.2007.
8. Legea privind transparența în procesul decizional. Nr.239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial nr.215-217 din 05.03.2009.
9. Postolache I.N. Aspecte din evoluția drepturilor omului, Revista Studii universitare juridice, Revista nr.3-4, 2009.

## SISTEMUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE – REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE

*Angela NANI, master, șef adjunct Direcția  
Statistică și Achiziții Electronice, Agenția Achiziții  
Publice, Republica Moldova*

### SUMMARY

*In this article is evidenced the importance of public procurement in administration of public fund and the gaps and constraints at each stage and sub-stage of the public procurements process. At the same time are presented the perspectives of the public procurements - e-procurements and sustainable public procurements which are unavoidable and necessary in order to improve the public procurement system.*

Experiența pe scară mondială arată că în condiții de piață combinația dintre concurența sporită, profesionalism și procedurile de achiziții eficiente poate oferi prețuri cu mult mai joase, o calitate mai înaltă și, prin urmare, o îmbunătățire a eficienței costurilor în sectorul public prin prestarea la timp publicului larg a unui număr sporit de servicii calitative.

Întrucât sectorul public achiziționează anual un volum mare de bunuri, servicii și lucrări, iar prin proporțiile și complexitatea lor, achizițiile publice antrenează considerabile resurse financiare, umane și de timp și anume în acest domeniu predomină cel mai mare risc de abuz, fraudă și risipă, reducerea costului cheltuielilor publice reprezintă un aspect cheie al achizițiilor publice. Este foarte important ca responsabilii implicați în achizițiile publice să acționeze într-un mod ce formează și menține încrederea în abilitatea și dorința lor de a cheltui corect banii publici.

Achizițiile publice joacă un rol tot mai important în economia Republicii Moldova. În anul 2014, conform paginii web al Biroului Național de Statistică, produsul intern brut în Republica Moldova a însumat 112050 milioane lei. Potrivit rapoartelor Agenției Achiziții Publice ponderea achizițiilor publice constituie circa 10,3 % din PIB, cu o valoare de 11538,4 mil.lei și destul de semnificativă în structura bugetului public [11].

Reglementarea relațiilor privind achizițiile publice se efectuează în baza următoarelor principii: utilizarea eficientă a finanțelor publice și minimalizarea riscurilor autorităților contractante, transparența achizițiilor publice, nediscriminare,



liberalizarea și extinderea comerțului internațional precum și libera circulație a mărfurilor, inclusiv prin recunoașterea reciprocă, proporționalitate, tratament egal, și asumarea răspunderii[8].

Organul de specialitate responsabil de asigurarea implementării politicii statului în domeniul achizițiilor publice este Agenția Achiziții Publice în subordinea Ministerului Finanțelor.

Supravegherea sistemului achizițiilor publice în Republica Moldova este asigurată de Ministerul Finanțelor prin intermediul Agenției Achiziții Publice, Inspekția Financiară, Curtea de Conturi și Trezoreria de Stat.

Făcând referire la Legea privind achizițiile publice nr. 96 din 2007 este de menționat că aceasta stabilește principii de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice, definește clar tipurile de achiziții publice, normele și procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, precum și modalitatea de soluționare a litigiilor punând accent pe drepturile și obligațiile părților care participă la procedurile de achiziții publice.

Legea Nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, care va intra în vigoare în mai 2016, se bazează pe armonizarea legislației naționale la acquis-ul comunitar în conformitate cu angajamentele Republicii Moldova față de Uniunea Europeană prin semnarea acordurilor bilaterale (Acordul de Asociere RM – UE) [1]. Legea are o structură mai complexă și mai aplicabilă fiind completată cu capitole suplimentare, ceea ce va permite orientarea mai simplă în partea ce ține de delimitarea procedurilor de achiziții și modalitatea de desfășurare a procedurilor de achiziții. Totodată, legea respectivă reglementează instituirea Agenției de Soluționare a Contestațiilor, un nou organ de specialitate al administrației publice, care va contribui la excluderea conflictului de interese care poate să apară în activitatea Agenției Achiziții Publice, aceasta din urmă fiind la momentul de față, pe de o parte responsabilă de înregistrarea

rezultatelor procedurilor de achiziții publice, iar pe de altă parte responsabilă și de soluționarea litigiilor în acest domeniu.

De asemenea, au fost incluse și proceduri noi precum concursul de soluții, în calitate de procedură independentă, în care concurenții pot obține premii și/sau prime de participare. Au fost revizuite și modalitățile de aplicare a criteriilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, acum autoritățile contractante vor putea alege individual aplicarea fie după criteriul cel mai mic preț, fie după oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic. În plus, a fost majorat termenul de depunere a ofertelor, operatorii economici vor avea suficient timp pentru pregătirea și depunerea ofertelor în cadrul procedurilor de achiziție publice. Noile reglementări favorizează implementarea achizițiilor durabile, prin oferirea de noi posibilități operatorilor economici, întrucât s-a mărit perioada de depunere a ofertelor, ceea ce încurajează implementarea criteriilor de atribuire a contractului specifice achizițiilor durabile.

Un capitol aparte, intitulat “Derularea procedurii de achiziție publică”, conține prevederi începând cu condițiile prezentării ofertei, urmînd specificații privind modalitatea de deschidere a ofertelor, termenul de valabilitate a ofertei, modificare și retragerea ofertei, garanția pentru ofertă. Ulterior, se recurge la specificații privind examinarea, evaluarea și compararea ofertelor, prevederi referitoare la oferta anormal de scăzută, anularea procedurii de achiziție, reglementări ce vin să definească și să concretizeze totodată spectrul cadrului legal ce urmează a fi aplicat în practică. Această practică tinde să pună pe prim plan implementarea achiziționării durabile, cu scopul evitării oricărui impact social, economic, de mediu periculos și să favorizeze obținerea unui rezultat satisfăcător în urma desfășurării unei proceduri.

Astfel, a fost elaborat un cadru legislativ în concordanță cu cel comunitar cu evidențierea principalelor obiective ce trebuie atinse, însă prevederile Directivei

18/2004/CEE precum și numeroase completări au fost stipulate într-o nouă Directivă – Directiva 24/2014/CE.

În acest context, Republica Moldova trebuie să implementeze prevederile acesteia în legislația națională prin alinierea la cadrul legislativ european și adaptarea acesteia specificului național existent în decurs de 5 ani din momentul semnării Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. Procesul de achiziții publice decurge în 3 etape și anume etapa de pre-achiziții - identificarea necesităților, selectarea procedurii, elaborarea documentelor, stabilirea specificațiilor tehnice și criteriilor de evaluare, etapa achiziției propriu-zise - publicarea anunțului, solicitarea explicațiilor, deschiderea ofertelor, evaluarea ofertelor și atribuirea contractului și etapa post-achiziției - managementul contractului de achiziție.

Cele mai pronunțate probleme pe parcursul acestor etape țin de publicarea dispersată a planurilor de achiziție de către autoritățile contractante[3], [4], se stabilesc obiective de investiții capitale fără a lua considerație proiectele deja inițiate fiind încă nefinalizate[6], nu se prioritizează achiziționarea bunurilor, serviciilor sau lucrărilor[7], în multe cazuri documentele procedurii sunt pregătite necalitativ, iar pentru a evita publicarea sau procedura deschisă achizițiile se divizează, membrii grupului de lucru nu depun declarații de confidențialitate și imparțialitate și nu documentează procesul de deschidere a ofertelor creînd astfel riscul de manipulare cu ele, modifică elementele ofertei câștigătoare la semnarea contractului, nu solicită prezentarea garanției de bună execuție de către câștigător și nu monitorizează adecvat procesul de executare a contractului.

Odată cu dezvoltarea erei internetului, pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice a fost elaborat și implementat Sistemul Informațional Automatizat “Registrul de Stat al Achizițiilor Publice” care automatizează parțial procesele între autoritățile contractante, Agenția Achiziții Publice și operatorii economici. Astfel, prin intermediul acestuia, pe parcursul a 9 luni ale anului 2015 de către 221 de autorități

contractante au fost realizate achiziții în suma de 2 542 359 289, 75 lei ceea ce constituia circa 50% din valoarea totală a achizițiilor publice [11].

În perspectivă, extinderea SIA RSAP va oferi îmbunătățirea cunoștințelor, abilităților și oportunităților persoanelor pentru participarea în procedurile de achiziție, dezvoltarea mediului e-business, tranziția la activitatea fără hârtie în instituțiile publice, prezentarea ofertelor în mod electronic, accesul public la informația statistică, optimizarea proceselor de lucru și reducerea costurilor operaționale, și reducerea riscului erorilor.

O altă perspectivă a achizițiilor publice sunt achizițiile durabile, numite și sustenabile sau verzi, implementarea cărora va contribui la protecția mediului înconjurător, la evitarea risipii, vor influența piața spre produsele verzi, se vor economisi resurse financiare, iar toate acestea în ansamblu vor servi un exemplu pentru consumatori și vor îmbunătăți imaginea publică a instituțiilor de stat.

În final, putem menționa că: Sistemul achizițiilor publice era unul centralizat inițial, iar prin implementarea Legii nr. 96 privind achizițiile publice s-a făcut un pas eficient spre bunele practici care a dus la creșterea procedurilor competitive.

Noua Lege privind achizițiile publice, care va intra în vigoare în mai 2016, apropie Republica Moldova de aquis-ul comunitar, însă prevederile Directivei în baza căreia a fost elaborată noua Lege precum și numeroase completări au fost stipulate într-o nouă Directivă, ceea ce va impune Republica Moldova să implementeze prevederile acesteia în legislația națională.

Conducătorii autorităților contractante tratează superficial domeniul achizițiilor publice, iar cunoștințele insuficiente ale unor membri ai grupurilor de lucru și lipsa procedurilor scrise privind atribuțiile și responsabilitățile acestora determină abaterile permanente de la prevederile legislației privind achizițiile publice.

Ponderea achizițiilor publice desfășurate prin intermediul SIA RSAP în suma totală a contractelor este în continuă creștere chiar dacă pe parcursul anului 2015 volumul achizițiilor publice a înregistrat o scădere esențială.

În pofida faptului că există perspective ca Sistemul e-Achiziții să permită prezentarea ofertelor în mod electronic și desfășurarea tuturor tipurilor de proceduri de achiziție publică, în conformitate cu legislația în vigoare, lipsa surselor financiare și situația politică incertă din țară împiedică dezvoltarea acestuia.

Prin promovarea achizițiilor verzi introducând factori de evaluare pe criterii de mediu, eficiență energetică sau cost pe ciclu de viață, autoritățile publice pot realmente stimula industria să dezvolte tehnologii ecologice și astfel vor influența piața prin puterea exemplului. Pentru îmbunătățirea situației în domeniul achizițiilor publice și dezvoltarea acestui sector considerăm necesar și propunem:

- ajustarea efectivului limită la volumul mare de achiziții realizat anual;
- crearea Consiliului de Soluționare a Contestațiilor;
- dezvoltarea și implementarea achizițiilor publice durabile prin luarea în considerare de către autoritățile contractante a costului pe ciclu de viață a bunurilor, serviciilor sau lucrărilor la identificarea ofertei celei mai avantajoase economic;
- alocarea adecvată a resurselor umane și materiale pentru efectuarea achizițiilor în cadrul fiecărei autorități contractante și instruirea continuă a personalului implicat în achizițiile publice;
- elaborarea cadrului normativ secundar pentru implementarea Legii privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015;
- înăsprirea sancțiunilor ce țin de încălcarea regulilor de inițiere și desfășurare a procedurilor de achiziții publice prin modificarea art. 327<sup>1</sup> a Codului contravențional;
- crearea unei subdiviziuni responsabilă de controlurile inopinate și planificate în cadrul procedurilor de achiziții publice desfășurate de către autoritățile contractante;

- instituirea unui HELP-DESK în cadrul Agenției Achiziții Publice și plasarea pe pagina web a Agenției a unei liste cu întrebări frecvente și răspunsuri pentru fiecare;
- modificarea Hotărârii Guvernului Nr. 355 din 08.05.2009 cu privire la aprobarea Conceptului Tehnic al Sistemului Informațional Automatizat “Registrul de stat al achizițiilor publice” și identificarea surselor financiare pentru elaborarea unor module noi ale sistemului privind desfășurarea licitațiilor electronice, care va permite depunerea și evaluarea ofertelor electronic, cât și a modului privind generarea rapoartelor statistice.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>(accesat la 10.12. 2015).
2. Codul Contravențional al Republicii Moldova Nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6 din 16.01.2009.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldovaprivind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții nr. 1380 din 10.12.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova,nr.198-202/1438 din 21.12.2007.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldovapentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calculare a valorii estimative a contractelor de achiziții publice și planificarea acestora nr. 1404 din 10.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, în Monitorul Oficial nr. 226-229 din 19.12.2008.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind organizarea activității de inspectare financiară nr.1026 din 02.11.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 221-222 din 09.11.2010.
6. Hotărârea Curții de Conturi de audit privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale în raionul Rezina nr.46 din 23.07.2013, în:Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 228-232 din 18.10.2013.
7. Hotărârea Curții de Conturi nr. 26 din 20.05.2013 privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Soroca. În:Monitorul Oficial al Republicii Moldova,nr. 146-151 din 12.07.2013.
8. Legea privind achizițiile publice nr. 96-XVI din 13.04.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.107-111/470 din 27.07.2007.
9. Legea Curții de Conturi Nr. 261 din 05.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 237–240/864 31.12.2008.
10. Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015.În: Monitorul Oficialal Republicii Moldova, nr. 197-205 din 31.07.2015. Data intrarii in vigoare : 01.05.2016.
11. Raportul de activitate al Agenției Achiziții Publice în domeniul achizițiilor publice pe parcursul a 9 luni ale anului 2015.  
[http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport\\_aap\\_2015\\_tr03.pdf](http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_aap_2015_tr03.pdf)  
(accesat la 10 noiembrie, 2015).

## ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ОСОБЫЙ ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Миргуль НАРБИНОВА, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан*

*Куралай САДЫКОВА, докторант Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан*

### SUMMARY

*The article analyzes the problem of the need for qualified personnel and the quality of the professionalization of staffing of public administration. It also investigates issues of demand for professional and personal abilities of the person, creating a body of civil servants with modern scientific knowledge, abilities and skills and are professionally trained in the implementation of strategic objectives and tasks of the state in their practice in the light of recent institutional reforms in the Republic of Kazakhstan.*

В контексте реализации институциональных реформ в Республике Казахстан, одной из основных целей которых является формирование современного, профессионального и автономного государственного аппарата, обеспечивающего качественную реализацию экономических программ и предоставление государственных услуг, приоритетное значение приобретают вопросы повышения эффективности системы государственного управления [1].

Центральное место в реализации основных направлений государственной политики в области модернизации государственной службы занимают конкурентоспособные государственные служащие, повышение профессионального уровня которых является основной задачей кадровой политики органов государственного управления.

Именно поэтому Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своей статье «План нации – путь к казахстанской мечте» отметил особую важность профессионализации государства во вхождении Казахстана в число тридцати самых развитых государств мира [2].



Новым Законом Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года закреплён принцип профессионализма; впервые на законодательном уровне определены принципы эффективности, результативности, прозрачности в деятельности государственных органов; меритократии; непрерывности обучения государственных служащих и развития необходимых компетенций; практической ориентированности подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в качестве единых фундаментальных принципов организации и функционирования государственной службы. Ещё одной новеллой данного Закона является законодательное определение понятия «компетенции» [3].

Под профессионализмом государственного служащего понимается реализованная способность служащего, направленная на осуществление должностных полномочий в целях реализации задач и функций государства. Также это полное соответствие требованиям, предъявляемым к гражданам, претендующим на занятие государственной должности по образованию, опыту работы и компетенциям.

Компетенции – совокупность знаний, умений и навыков, необходимых для эффективного выполнения профессиональной деятельности на конкретной государственной должности. Под компетентностью государственного служащего понимаются основные показатели, характеризующие его профессиональные знания, осведомленность и способности к эффективной их реализации в своей служебной деятельности. Компетентность государственного служащего — это высшая степень его профессионализма.

Профессиональными знаниями на государственной службе определяется целостная и систематизированная совокупность знаний в области теории и практики государственного управления, политологии, юриспруденции,



экономики, социологии, психологии и т.д. Наряду с фундаментальными знаниями чрезвычайно важно, чтобы государственные служащие твердо знали общие права, свободы и обязанности служащего как гражданина Республики Казахстан, ограничения, связанные с пребыванием на государственной службе, вместе тем права, обязанности и ответственность, обусловленные особенностями государственной службы.

Под умениями на государственной службе, понимаются профессиональные знания государственного служащего, в принятии управленческих решений и осуществлении конкретных служебных задач, в соответствии со своими должностными полномочиями.

В качестве навыков на государственной службе понимаются умения государственного служащего, которые осуществляются им непроизвольно в режиме реального служебного времени. Профессиональные навыки приобретаются в процессе длительной практической деятельности в условиях типичных управленческих ситуаций. Они позволяют эффективно использовать служебное время, не допускать неточности и ошибки.

В совокупности профессиональные знания, умения и навыки — показатели профессионализма государственного служащего. С помощью их определяется уровень их профессионального развития и квалификации.

Важным условием профессионализации государственной службы сегодня становится профессиональное обучение государственных служащих, способных неуклонно отстаивать права и интересы человека и гражданина, владеющие профессиональными знаниями, умениями и навыками, которые основываются на современных специальных знаниях, аналитическими способностями и техникой применения средств и методов управленческой деятельности, стратегическим мышлением и личностными качествами, необходимыми для принятия и успешной реализации управленческих решений.

Реализация принципов государственной службы обеспечивается, прежде всего, системой профессионального развития государственных служащих. Поэтому законодатель определяя непрерывность обучения государственных служащих и развитие необходимых компетенций, практическую ориентированность подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих основными принципами профессионального развития государственных служащих впервые выделил в отдельные статьи нормы, касающиеся вопросов подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Законом «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года на государственных служащих возложена обязанность повышать свой профессиональный уровень и квалификацию для эффективного исполнения должностных обязанностей и отработать в государственном органе, направившем их на обучение в рамках государственного заказа по программам послевузовского образования, непосредственно после завершения обучения, а также на государственной службе. Вместе с тем, им гарантируются сохранение места работы (государственной должности) в случаях направления его государственным органом на обучение, с сохранением денежного содержания на период обучения [3]. На кадровые службы государственных органов возложены функции по обеспечению профессионального развития кадров государственного органа, в том числе путем организации стажировок, подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных служащих [4].

Следовательно, систематическая организация профессионального развития является юридически обязательным элементом прохождения государственной службы каждым государственным служащим в любом государственном органе.

В существующей системе казахстанской государственной службы профессиональное развитие тесно связано с продвижением по службе, которое

осуществляется с учетом их квалификации, компетенций, способностей, заслуг и добросовестного исполнения своих служебных обязанностей; оценкой эффективности деятельности государственных служащих; уровнем денежного содержания, а именно порядком и условиями выплаты бонусов, оказания материальной помощи государственным служащим, установлением надбавок к должностным окладам административных государственных служащих корпуса «Б»; применением мер поощрения за образцовое выполнение должностных обязанностей, безупречную государственную службу, выполнение заданий особой важности и сложности и другие достижения в работе, а также по результатам оценки их деятельности и т.д.

В заключении хотелось бы отметить, что государственная служба является творческим трудом, поэтому государственный служащий, избравший ее своей профессиональной деятельностью, должен непрерывно совершенствовать свой теоретический уровень на протяжении всей служебной деятельности, независимо от замещаемой государственной должности. Именно поэтому система профессионального развития государственных служащих является особым элементом системы прохождения государственной службы.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. 5 институциональных реформ Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева (опубликовано 11.03.2015) [http: www.nurotan.kz/](http://www.nurotan.kz/)
2. Нурсултан Назарбаев: План нации – путь к казахстанской мечте // Казахстанская правда. – 6 января 2016 года.
3. Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет».
4. Приказ Министра по делам государственной службы Республики Казахстан «Об утверждении типового положения о службе управления персоналом (кадровой службе)» от 29 декабря 2015 года № 14 // Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет».

## ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА, КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

*Айнур ЖАРКЕШОВА, докторант Академии  
государственного управления при Президенте  
Республики Казахстан.*

### SUMMARY

*In the theory and practice, private sector managers pay adequate attention to organizational culture as to an object of management. However, this hardly seems to be similar with the management in the public administration system. The article discusses the organizational culture phenomenon of the public service of Kazakhstan. An attempt to define the role of organizational culture in the system of personnel management is done, particularly when a new stage of development of Kazakhstani civil service is taking place.*

**Keywords:** *management, organizational culture, public service, personnel, values, principles, change.*

Преобразование системы государственного управления, государственной службы стали естественными и логичными жизненными циклами развивающегося государства, которые требуют соответствующих инструментов управления.

В области управления и развития персонала в современной организации для глубокого осознания гармонии и внутренней среды самой организации все больше заслуживает внимания феномен организационной культуры. В то время, когда одни менеджеры воспринимают организационную культуру, как инструмент управления, другие, игнорируя аспект культуры, пытаются повысить эффективность работы посредством директивного (авторитарного) метода управления. В последнем случае могут отмечаться несовпадение взглядов, иными словами, конфликт между руководством и подчиненными, действующими неэффективно, что может повлечь некоторые осложнения в работе всей организации [1]. В этой связи осознание и понимание мощности невидимых составляющих культуры организации приобретает первостепенность. Западные исследователи феномена организационной культуры, как Э. Шейн, М. Армстронг, Ф. Харрис, Р. Моран, Г. Хофштеде, У. Оучи, определяют человека, как основу организации. Более того, ученые доказывают, что эффективность

предприятия зависит от устоявшегося внутреннего мира - организационной культуры. Так, как же необходимо понимать организационная культура?

Среди ряда схожих определений западных авторов, как Л. Элдридж, А. Кромби, также и Э. Шейн, М. Армстронг, понятие «организационная культура» раскрывается как совокупность коллективных общих для всех основных правил, норм поведения, ценностей, которые могут быть прописанными и непрописанными. Они вырабатываются людьми в организации, реагирующими на внешние и внутренние изменения. Культура в целом определяет взаимодействие людей и значительно влияет на деятельность организации [2].

Большой интерес и стремление понять и управлять культурой организации отмечается со стороны менеджеров частного сектора. В меньшей степени отмечается изученность и эмпирические исследования темы в системе государственного управления и публичной (государственной) службы, в том числе государственной службы Казахстана.

Вместе с этим, ряд ученых, посвятивших свои труды государственной службе также отмечает, что состояние организационной культуры органов государственной службы влияет на эффективность государственного управления в целом. А в масштабе организации уровень воздействия организационной культуры может оказаться выше в сравнении с инструментами стимулирования труда сотрудников [3]. Так, свойство и сила организационной культуры заключаются в синергетическом эффекте, так как она разделяема всеми членами коллектива.

Понимание феномена, как организационная культура, становится целью для многих руководителей в Казахстане. Безусловно, признание ее роли и понимание ее руководителями в государственных органах полагается важным особенно сейчас в процессе дальнейшего развития государственной службы

Республики Казахстан. Как известно, государственная служба ставит перед собой амбициозные цели и задачи в целях улучшения ее качества деятельности.

В частности, Законом Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК (введен в действие с 1 января 2016 года) провозглашены основные принципы государственной службы. Все чаще обсуждается вопрос повышения качества оказания государственных услуг населению, принципы меритократии и прозрачности декларируются программными документами, особо подчеркивается необходимость осознания государственными служащими своей миссии – служение народу [4].

Вместе с этим, полагается целесообразным учесть чувствительность культуры в организации к объявленным изменениям. Здесь важным отмечается роль руководителя. Руководитель является значимым звеном, в руках которого может оказаться ключ к эффективному управлению организационной культурой, организационными изменениями, в зависимости от выбранного стиля менеджмента.

Так, Тромпенаарс и Хэмпден-Тернер утверждают, что успешными можно назвать тех руководителей и те компании, которые признают важность понимания культуры в организации. Такие работодатели, как правило, заботятся о людях, так как последние являются бесценным ресурсом, инструментом для повышения эффективности самой организации [5]. Безусловно, частный сектор служит двигателем развития экономики государства, в то время как государственные органы с их человеческими ресурсами, наделенными властью, принимают непосредственное участие в государственном управлении. Следовательно, роль организационной культуры государственной службы может быть велика. Можно утверждать, что организационная культура, как часть системы управления персоналом государственной службы Казахстана, является объектом управления.

Потребность в понимании организационной культуры, как явления и внутреннего мира организации, следовательно, малоизученность данного феномена вытекает в необходимость его исследования, изучения методов его управления. Безусловно, опытные руководители осознают глубокую логическую связь и зависимость принимаемых ими управленческих решений с организационной культурой. Именно учет общих организационных ценностей в управлении персоналом может оказать пользу руководителям, когда ожидания и приверженность сотрудников стратегии организации соединяются воедино [1, 2, 3]. Следовательно, архиважным может быть умение руководителей владеть навыками управления организационной культурой в коллективе, в особенности в период изменений. Выявление особенностей, основ составляющих организационную культуру даст возможность руководителям спрогнозировать, откорректировать траекторию ее развития в будущем.

Учеными считается важным профессионализм и умение руководителей, лидеров управлять процессами внутри организации. Особенно важным, одновременно с принятием новой стратегии развития организации, отмечается умение своевременно проводить идеологическую работу, провозглашая принципы и нормы, культивируя их, пока эти принципы или правила приобретут в сознании коллектива более важную форму – превратятся в ценности. Именно ценности являются «мощным регулятором индивидуального и группового поведения персонала, отображающий жизненные принципы, цели организации, выбор личностью способов их реализации» [2, с. 79].

Следовательно, возможностям развития ценностей в органах государственного управления Республики Казахстан, а именно перспективе развития организационной культуры государственной службы Казахстана с учетом принимаемых принципов отраженных в новом Законе «О государственной службе», норм этического поведения государственных



служащих, а также изучению роли руководителей в изменении устоявшейся культуры, должно уделяться достаточно внимания со стороны руководителей, работников служб управления персоналом государственных органов Казахстана, так и ученых.

Более того, как наблюдается в последние годы, институтом государственной службы Республики Казахстан делается акцент на основную миссию государственного служащего - служение народу. Данная идея звучит в современном лозунге «Біздің міндет - халыққа қызмет» («Наш долг – служение народу»). В этой связи, имидж государственного служащего, ожидание граждан – услугополучателей от деятельности «служителя народу», могут оказать существенное влияние на организационную культуру государственной службы Казахстана, также, как и новые принципы государственной службы в новом Законе «О государственной службе».

Таким образом, тенденции дальнейшего развития государственной службы Казахстана, вероятно, предопределят динамику изменения организационной культуры государственных органов.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Шейн Э. Организационная культура и лидерство. 3-е изд. / Перевод с англ. под ред. Т.Ю. Ковалевой. – Питер, 2011. – 336 с.
2. Арсеньев Ю.Н., Шелобаев С.И., Давыдова Т.Ю. Управление персоналом. Модели управления. Учеб. Пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 287 с.
3. Ионова А.И. Этика и культура государственного управления: учеб. пособие; под общей редакцией Г.В. Атаманчука. – 2-е изд. - М.: Флинта: МПСИ, 2005. – 176 с.
4. Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК. Официальный сайт Национального бюро по противодействию коррупции Министерства по делам государственной службы Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://anticorruption.gov.kz>.
5. Hampden-Turner, Ch., 1994. Corporate culture: How to generate organizational strength and lasting commercial advantage. London: Piatkus.



## ASPECTE PSIHO - SOCIALE ALE PERFECTIONĂRII PROFESIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

*Alina SEVERIN, doctorandă, Academia de  
Administrare Publică, Republica Moldova*

### SUMMARY

*Given article aims at highlighting the role of the psycho-social aspects of the processing of civil servants, because currently more and more people tend to have a successful professional career in the field. Essentially the article is a guideline for determining important aspects regarding the processing of official public occupies a key position in applied psychology, because it offers a bridge between traditional psychology, focused on the individual, on the one hand, and community psychology with an emphasis on people inside communities, on the other hand. However, in the Republic of Moldova, to be a public servant and a perfect leader, are needed to adequately appreciate the capabilities of the surrounding people-members of the collective work, subordinates, members of the community.*

Articolul dat are drept scop evidențierea rolului aspectelor psiho – sociale ale perfecționării profesionale a funcționarilor publici, deoarece în prezent tot mai multe persoane tind să aibă o carieră profesională de succes în domeniul în care activează.

Cu toate acestea, exploziile tehnologiei în toate activitățile umane, cu schimbările revoluționare pe care le implică, sunt de natură să creeze o iluzie periculoasă, o anumită ignorare a importanței factorului uman.

De asemenea, trebuie de menționat că la momentul actual în Republica Moldova, secvența progresului tehnologic pare a fi următoarea: omul investește întreaga sa putere și raționalitate în instrumentul pe care îl crează. Odată creat, instrumentul tehnologic devine unicul promotor, la niveluri infinit multiplicat, ale puterii și raționalității umane, astfel, s-a creat o adevărată obsesie a instrumentului [1, p. 15].

O asemenea imagine este complet eronată prin parțialitatea sa, tehnologia nu aduce o raționalitate globală și totală, ci doar una locală și limitată. Ea crează insule de puteri raționale într-un sistem mult mai larg, animat de o logică inferioară celei a instrumentului.

În acest context, putem constata că dacă omul nu este acolo să-i imprime raționalitatea și forța tehnologică riscă să nască un sistem monstruos de irațional, a cărui monstuozitate vine tocmai din puterea și raționalitatea părților.

Astfel, factorul uman rămîne a fi cel de bază la etapa contemporană, de aici reieșind necesitatea cunoașterii modalităților de eficientizare a acestui factor și funcționarii publici sunt persoanele a căror sarcină rezidă în a fi interesați de oameni și de problemele lor. Ei sînt cei care lucrează în “*afaceri umane*”, munca desfășurată de ei fiind cea mai mare parte psihologică.

Prin urmare, prevalența problemelor psihologice este frecventă atît printre copii, cît și printre adulți, mai mult crescută decît nivelul minim necesar ca cineva să primească ajutor psihologic specializat. Deci funcționarii publici, profesorii, juriștii, lucrătorii sociali sunt cei care au de-a face cu cea mai mare proporție de tulburări și dificultăți psihologice.

În aceeași ordine de idei, putem menționa că psihologia este știința care oferă cunoștințe ample despre ceea ce este personalitatea umană, despre modul de comunicare cu fiecare tip de personalitate, despre măsurile de profilaxie a conflictelor interpersonale etice. Este important ca psihologia să reprezinte o prioritate principală în pregătirea acestora, după cum nici înțelegerea și rezolvarea dificultăților nu reprezintă înalta prioritate pentru organizațiile în care aceștea muncesc.

În cele din urmă, o interpretare asemănătoare se poate arata că din momentul în care s-a propus transmiterea psihologiei către lucrătorii din serviciile umane, inclusiv funcționarii publici, în rîndul psihologilor au apărut contraverse. Unii au susținut că a releva prea mult competența psihologiei înseamnă a dilua impactul acestuia, a pierde controlul asupra calității muncii psihologice și a primejdiei pentru dezvoltarea psihologiei ca profesie.

De asemenea, trebuie de menționat că la momentul actual unii autori, printre care Jim Orford, M. Roch, susțin că expresia “a divulga psihologia” are un sunet neplăcut,

deoarece înseamnă că puterea expertului constă în posibilitatea pe care o are psihologul specialist de a oferi altora sau, dimpotrivă, de a ascunde cunoștințele pe care le posedă [2, p. 100]. Toți care lucrează cu oamenii, inclusiv funcționarii publici, indiferent unde, posedă aproape întotdeauna un bogat fond de experiență pentru perfecționare, îmbunătățirile putând fi aduse prin folosirea acestei surse, prin adăugarea unei mici cantități de cunoștințe ultraspecializate.

În esență, articolul este un îndrumar ce determină aspecte importante privind problematica perfecționării profesionale a funcționarului public ocupă o poziție cheie în psihologia aplicată, deoarece oferă o punte de legătură între psihologia tradițională, orientată spre individ, pe de o parte, și psihologia comunității cu accentul pe oamenii din interiorul colectivităților, pe de altă parte.

Cu toate acestea, în Republica Moldova, pentru a fi un funcționar public și un conducător perfect, sunt necesare capacități de a aprecia adecvat oamenii din jur – membrii colectivului de muncă, subalternii, membrii comunității.

În așa fel se recomandă de specificat că elucidării aspectelor psiho-sociale țin de necesitatea cunoașterii de către funcționarii publici a tipologiei personalității, a modalităților comportamentale și comunicative ale fiecărui tip de personalitate pentru a elabora strategii comportamentale și comunicative. Aceasta va permite crearea unei atmosfere benefice în cadrul colectivului de muncă.

Prin urmare, comunicarea este pentru funcționarul public o stare de spirit și un instrument, modul în care se interconectează funcționarul public prin comunicarea cu cei din jur în orice activitate, începînd de la viața în familie, în societate și pînă la viața profesională, își pune amprenta asupra succesului său în activitatea prestată. Deoarece de calitatea comunicării funcționarului public depinde modul în care sunt repartizate resursele umane ale unei instituții, care contribuie, în ultima instanță, la succesul organelor din administrația publică.

Deci, cunoștințele în acest domeniu se obțin în procesul studierii psihologiei comunicării, deoarece adaptarea personală, relațiile interpersonale, succesul în viața funcționarului public sunt puternic legate de autocunoașterea și autoacceptarea. Capacitatea funcționarului public de a se cunoaște prin autoanaliză și autoconștientizarea propriilor gânduri, emoții, sentimente este importantă pentru procesul de comunicare, deoarece constituie primul pas în recunoașterea imperfecțiunii recepționării, interpretării și redării mesajelor [3].

În așa fel, autoanaliza bazată pe abilitatea de a se reflecta, de a se vedea pe sine însuși îi permite funcționarului public să învețe din propria experiență, să-și formeze anumite deprinderi, aptitudini. Formarea acestor capacități devine reală numai în cazul unor cunoștințe profunde în domeniul psihologiei personalității și a participării la traingurile psihosociale.

În acest context, putem spune că necesitatea cunoștințelor psihologice pentru fiecare funcționar public este determinată și de perioada de tranziție social-economică de care este marcată societatea noastră. Această perioadă dificilă se răsfrânge asupra modului de a comunica și a activității funcționarului public.

În mod asemănător, se consideră că perioada de tranziție social-economică are, de asemenea, drept consecință apariția unei noi categorii socialmente vulnerabile – șomerii și persoane neurotizate. Explicația rezidă în agravarea diferitor probleme de personalitate care contribuie, în mod direct, la creșterea numărului de persoane cu diverse deficiențe. Se impune deci necesitatea cunoașterii modului de a fi și de a comunica al acestor categorii, pentru a elabora strategii comportamentale și comunicative.

Astfel, funcționarul public va soluționa un șir de probleme în activitatea sa. Cele relatate argumentează în mod convingător necesitatea includerii psihologiei comunicative în sistemul de pregătire a funcționarului public.

Deci, în activitatea de perfecționare profesională, pentru implementarea cunoștințelor psihologice în activitatea funcționarului public, sunt necesare unele

modificări în programele curriculare pentru fiecare compartiment inclus în programa de studii, adaptându-le la specificul pregătirii funcționarului public [4, p. 147]. Devine stringentă includerea unui curs care ar cuprinde elemente de psihologie generală pentru audienți, astfel oferindu-le posibilitatea de a-și îmbogăți arsenalul de cunoștințe psiho-sociale aplicate și a-și completa golurile din domeniul psihologiei personalității.

În concluzie putem argumenta faptul că aspectele psiho – sociale ale perfecționării profesionale a funcționarilor publici permit familiarizarea cu particularitățile psihologice ale fiecărei perioade de vîrstă, cu modul de manifestare a crizelor de personalitate caracteristicile anumitor perioade de viață.

Toate aceste cunoștințe ar permite repartizarea corectă a responsabilităților pentru fiecare angajat și evitarea conflictelor cauzate de anumite stări psihologice, inventabile pentru fiecare perioadă de vîrstă; motivarea corectă și eficientă a angajaților, luîndu-se în considerare necesitățile și posibilitățile fiecărei persoane, condiționate de perioada parcursă de personalitate.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Sîmboteanu A., Reforma administrației publice în Republica Moldova, Chișinău, 2001.
2. Nicolescu O. *Managerii și Managementul Resurselor Umane*, București, 2004.
3. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 1998-2002, Monitorul Oficial nr.54-55 din 18 iunie 1998.
4. Gianov I., Gananjii A., Garștea S., *Managementul personalului*, Chișinău, 2004.

## INTEGRITATEA FUNCȚIONARULUI PUBLIC

*Magdalena-Ioana ILIE, doctorandă, Academia de Administrare Publică, Republica Moldova, asistent universitar, Universitatea Spiru Haret, Facultatea de Științe Juridice, Economice și Administrative din Brașov, România*

### SUMMARY

*Within the public administration reform from Romania, one of the courses of action aims at strengthening the capacity of public institutions and authorities in order to meet the demands of ethics and integrity in the public service by providing a framework to facilitate the increase of the accountability on the conduct while exercising a public function.*

*We cannot speak of institutional efficacy without taking into account the essential elements that underpin the proper functioning of any public institution – i.e. ethics and integrity at the institutional level – as infringements in this sphere affect the functioning mechanisms, the relationships and procedures within the institution, the relations of the institution with the external environment, the quality of the services and the relationship with the citizens, the institutional image and prestige.*

*Keywords: conflict of interests, conduct, incompatibility, public servant*

Morala reprezintă ansamblul convingerilor, atitudinilor, deprinderilor și sentimentelor reflectate și fixate în principii și reguli determinate ce reglează comportarea și raporturile dintre indivizi, ori între aceștia și societate, în funcție de anumite categorii specifice – bine-rău, drept-nedrept, permis-nepermis – și a căror respectare se întemeiază pe conștiința subiectului și pe forța opiniei publice [1, p. 60].

Normele morale sunt produsul evoluției social-istorice, manifestându-se chiar de la începuturile societății umane, constituind cele mai vechi reguli de comportament. Ele s-au format și se formează în mod continuu în practica vieții sociale, având o determinare istorică și reprezintă, în cele mai multe cazuri, reguli sau obiceiuri de conviețuire socială, mai ales în condițiile societății moderne în care existența socială presupune simultaneitatea de timp și loc a mai multor indivizi în cadrul unor acțiuni organizate în colectivități determinate – profesionale sau de muncă educative, familiale, politice, religioase, culturale etc.

Problematica eticii și integrității în funcția publică din România este analizată din prisma a trei componente principale ce sunt reglementate în legislația națională – conflictul de interese, incompatibilitățile și conduita funcționarilor publici.

Conflictul de interese și incompatibilitățile sunt reglementate în cadrul Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare.

Componentele de monitorizare și control ale respectării prevederilor legale privind conflictul de interese și incompatibilitățile sunt slab reprezentate în sistem, singura instituție cu atribuții în acest sens fiind Agenția Națională de Integritate (ANI), instituție înființată ce va trebui să își demonstreze capacitatea operațională de a sancționa eficace activele nejustificate și de a verifica incompatibilitățile și conflictele de interese.

Prin conflict de interese se înțelege situația în care o persoană ce exercită o funcție publică are un interes personal, de natură patrimonială care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit legii [2, p.176]. La baza prevenirii conflictului de interese stau principiile imparțialității în exercitarea funcției publice, integrității morale, transparenței deciziei și supremația interesului public.

Funcționarul public este în conflict de interese dacă se află în una din următoarele situații: este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial; participă în cadrul aceleiași comisii constituite conform legii, cu funcționarii publici care au calitatea de soț sau rudă de gradul I; interesele sale patrimoniale, ale statului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

Interesul personal al funcționarului public cuprinde orice avantaj pentru el/ea sau în favoarea familiei sale, a părinților, prietenilor sau persoanelor apropiate, sau a

persoanelor sau organizațiilor cu care el/ea au avut relații de afaceri sau politice. El cuprinde, de asemenea, orice obligație financiară sau civilă la care este constrâns funcționarul public.

Ținând cont că funcționarul este singurul care poate să știe dacă el/ea se află în această situație, există obligația personală să fie atent la orice conflict de interese real sau potențial; să ia măsuri pentru a evita un asemenea conflict; să informeze superiorul său ierarhic despre orice conflict de interese din momentul în care a luat cunoștință de acesta; de a se conforma la orice decizie finală care îi pretinde să se retragă din situația în care el sau ea se găsesc sau să renunțe la avantajul care se află la originea conflictului.

Atunci când i se cere, funcționarul public trebuie să declare dacă el/ea au sau nu au un conflict de interese.

Orice conflict de interese declarat de către un candidat la administrație sau la un nou post în funcția publică trebuie rezolvat înainte de numire.

Funcționarul public care ocupă o poziție în care interesele sale personale sau private ar putea fi afectate de către îndatoririle sale oficiale, trebuie să declare conform legii, din momentul numirii sale, apoi la intervale regulate și atunci când are loc orice schimbare a situației, care este natura și dimensiunea acestor interese.

Alături de conflictul de interese reglementarea regimului incompatibilităților are rolul de a asigura atât obiectivitatea și imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice, cât și posibilitatea ca funcționarii publici să se consacre în totalitate funcțiilor pe care le ocupă. Totodată prin regimul incompatibilităților se urmărește înlăturarea posibilității ca funcționarii publici să concentreze în persoana lor atribuții a altor funcții care ar afecta însăși conținutul principiului separației puterilor.

Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică.



În consecință, funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate, după cum urmează: a) în cadrul autorităților sau instituțiilor publice; b) în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepția cazului în care funcționarul public este suspendat din funcția publică, în condițiile legii, pe durata numirii sale; c) în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ, din sectorul public sau privat, în cadrul unei asociații familiale sau ca persoană fizică autorizată; d) în calitate de membru al unui grup de interes economic.

În situația în care funcționarul public a exercitat o funcție în cadrul cabinetului unui demnitar, la încheierea mandatului demnitarului funcționarului public este reîncadrat în funcția publică deținută anterior sau într-o funcție similară.

Dacă funcționarii publici, în exercitarea funcției publice au desfășurat activități de monitorizare și control la societăți comerciale, regii autonome sau alte unități cu scop lucrativ din sectorul public și privat, după ieșirea din corpul funcționarilor publici, nu mai pot să-și desfășoare activitatea și nici nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste unități, timp de 3 ani de la încetarea funcției publice. Totodată funcționarii publici nu pot fi mandatați ai unor persoane în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o exercită.

Reglementarea regimului juridic al incompatibilităților interzice raporturile ierarhice directe între funcționarii publici care sunt soți sau rude de gradul I chiar și în cazul în care șeful ierarhic, soț sau rudă de gradul I are calitatea de demnitar. Aceste incompatibilități pot fi sesizate de orice persoană și se constată de către șeful ierarhic superior al funcționarului public respectiv care are obligația să ia măsurile ce se impun.

În cazul în care incompatibilitatea vizează pe un funcționar public și un demnitar soț sau rudă de gradul I, această situație se constată după caz, de către primul-ministru, ministru sau prefect care va dispune încetarea raporturilor ierarhice dintre persoanele incompatibile.

Cu toate că funcționarii publici pot fi membri ai unor partide politice legal constituite, lor le este interzis să fie membri ai organelor de conducere ale partidelor din care fac parte și să-și exprime sau să apere în mod public pozițiile unui partid politic. Legea reglementează incompatibilitatea înalților funcționari publici cu calitatea de membru al unui partid politic sub sancțiunea destituirii din funcția publică.

De la regula incompatibilității statutului de funcționar public cu orice altă funcție publică sau privată este admisă excepția compatibilității cu funcțiile sau activitățile din domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

De asemenea, funcționarii publici pot candida pentru o funcție eligibilă sau pot fi numiți într-o funcție de demnitate publică, situație în care raportul de serviciu al funcționarului public respectiv se suspendă fie pe durata campaniei electorale, până în ziua ulterioară alegerilor, dacă nu este ales, fie până la încetarea funcției eligibile sau a funcției de demnitate publică, în cazul în care funcționarul public a fost ales sau numit.

În ceea ce privesc preocuparea pentru moralitate și conduită corectă a funcționarilor europeni a fost adoptat un Cod de conduită corespunzător. Acest document reiterează principiile generale care stau la baza activității cu publicul desfășurată de Comisia Europeană, principii cum sunt: legalitatea, discriminarea, proporționalitatea dintre măsurile întreprinse și scopul urmărit și consistența actului de conduită în sectorul administrativ.

Sub influența Codului european, în februarie 2004 au fost puse bazele creării unui nou cadru normativ pentru morala și etica în administrația publică din România, prin adoptarea de către Parlament a Legii 7/2004. Adoptarea acestui act normativ a reprezentat un pas important în reforma administrației publice din România, dar și o cerință în vederea aderării la Uniunea Europeană.

Așadar, cadrul legal ce reglementează normele de conduită profesională a funcționarilor publici este reprezentat de Legea nr. 7 /2004 republicată, privind Codul

de conduită a funcționarilor publici. În anul 2007, prin adoptarea Legii nr. 50/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, a fost introdusă obligativitatea numirii unei persoane cu rol de consilier etic, precum și atribuțiile acestei persoane, în fiecare instituție sau autoritate publică. Activitatea funcționarilor publici desemnați pentru consiliere etică și pentru monitorizarea respectării normelor de conduită are în acest context o relevanță deosebită din perspectiva atribuțiilor prevăzute de lege, iar asumarea unui comportament proactiv în exercitarea acestor atribuții oferă premise pentru consolidarea rolului și contribuției consilierilor de etică la respectarea cerințelor de etică și integritate în administrația publică.

Obiectivele explicite ale parlamentului legate de această lege sunt de a reforma administrația publică din România prin: promovarea unor standarde de conduită și integritate în rândul funcționarilor publici; informarea cetățenilor asupra normelor de comportament la care trebuie să se aștepte din partea acestor funcționari; schimbarea mentalităților; alinierea la standardele europene și adoptarea Codului de Conduită, cerință expresă a Uniunii Europene.

Codul stabilește normele esențiale de conduită, obligatorii pentru toți funcționarii publici, evidențiind un mod de comportament care nu a fost instituționalizat sau respectat, cum ar fi evitarea conflictului de interese și a utilizării funcției pentru propriul interes.

Acesta reprezintă atât un instrument de informare cu privire la conduita profesională la care sunt îndreptățiți cetățenii să se aștepte din partea funcționarilor publici, cât și un mijloc de creare a unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte.

Din perspectiva funcționarilor publici, Codul reprezintă o colecție clară de norme de conduită, prin care se cere funcționarilor publici să asigure un tratament egal

a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, profesionalism, imparțialitate și independență, cinste și corectitudine.

Așadar, funcționarul public trebuie să se achite de toate îndatoririle în respectul legii, a instrucțiunilor legale și a regulilor deontologice referitoare la funcțiile sale, având datoria de a servi în mod loial autoritățile naționale, locale sau regionale constituite conform legii. Acesta acționează de o manieră politică neutră astfel încât să nu contracareze politicile, deciziile sau acțiunile legitime ale autorităților publice.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Santai, I., Teoria generală a dreptului, Editura Alma Mater, Sibiu, 2011, p.368.
2. Santai, I., Drept administrativ și știința administrației, Editura Alma Mater, Sibiu, 2011, p. 499.

# TESTAREA TEORIEI LUI KROOK ȘI O'BRIEN PRIVIND ACCESUL FEMEILOR LA PROCESELE DECIZIONALE LA NIVELUL ORGANULUI EXECUTIV: STUDIU DE CAZ REPUBLICA MOLDOVA

*Elena STUDENEANSCHI, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică, Republica  
Moldova*

## SUMMARY

*The present article aims to test Krook and O'Brien theory regarding feminine and low-prestige policy ministers by analysing Republic of Moldova Government structure and cabinet positions hold by women. Krook and O'Brien research tests three main hypotheses: institutional hypotheses, gender equality hypotheses and political elite hypothesis and presents Gender Power Score to calculate women's status within Government related to these three dimensions. Gender Power Score of the Republic of Moldova Government argues that there is a gap in women's representation on the executive level and that the key role in women's nominalization for the decision-making positions is played by political elites.*

**Keywords:** *gender equality, institutional hypotheses, political elites, gender power score, feminine ministers, representation.*

În prezentul articol ne propunem să testăm teoria academicienilor Krook și O'Brien în anul 2012, care în cadrul unei cercetări empirice, cu un eșantion din 117 state, analizat accesul femeilor la procesele decizionale, la nivel de organ executiv al statului și au prezentat un șir de ipoteze, care urmează să le testăm pe exemplul executivului din Republica Moldova. Potrivit lui Krook și O'Brien (2012) în cadrul cabinetului de miniștri, există ministere care sunt caracterizate drept „feminine”, reprezentând domeniile care sunt legate de spațiul privat – familie, casa, copii, acestea fiind ministerul sănătății, educației, protecției sociale și a familiei, culturii și așa-zise ministere „masculine”, orientate către spațiul public, acestea includ domenii precum afaceri externe, apărare, finanțe, economie, agricultura.

Ministerele orientate atât către spațiul public, cât și acel privat precum transportul, infrastructura, justiția, mediul, turismul, sunt clasificate drept „neutre”[1]. Această ipoteză fiind confirmată și de către Reynolds, care afirmă că există o tendință de prezență a unui număr mai mare de femei în ministere socio-culturale, comparativ cu ministerele considerate „prestigioase”, care iau decizii în politici economice, de apărare și relații

externe [2]. Un șir de alți doctrinari din domeniu, precum Davis (1997), Escobar-Lemmon și Taylor-Robinson (2009), Russel și DeLancey (2002), Studlar și Moncrief (1999) susțin în lucrările sale ipoteza „ministerelor feminine”, care se caracterizează printr-un grad scăzut de prestigiu [3, 4, 5, 6].

Krook și Obrien, în cercetarea, sa au testat trei ipoteze existente privind participarea și rolul femeilor în cadrul cabinetului de miniștri, având la bază literatura și studiile realizate la acest subiect.

Prima ipoteză fiind *ipoteza instituțională*, care analizează rolul instituțiilor politice în procesul de formare a Guvernului (Strøm, Budge, și Laver 1994; Tremblay 2008) [7, 8].

A doua ipoteză, numită *ipoteza egalității de gen* bazată pe clasificare (Blumberg 1984; Chafetz 1990) [9, 10] și modernizare (Inglehart și Norris 2003) [11], care analizează statutul femeilor în cadrul cabinetului de miniștri și angajamentele asumate de către Guvern privind drepturile femeilor.

A treia fiind *ipoteza privind elitele politice*, care analizează procesul de recrutare politică (Norris și Lovenduski 1995; Randall 1982) [12, 13] și factorii de influență în procesul de nominalizare politică a femeilor în funcții din domenii mai puțin tradiționale pentru femei.

Cercetările realizate la acest subiect punctează un șir de aspecte privind factorul de gen în componența cabinetului de miniștri. Davis (1997) afirmă că la începutul anilor 1990, cabinete paritare existau doar în Suedia, Finlanda și Norvegia, însă în ultimii ani cabinetele cu mai mult de 50% miniștri femei au apărut și în alte state precum Chilia, Spania, Elveția și Africa de Sud. În studiul realizat de Davis în 1997, în care a analizat portofoliul cabinetelor de miniștri din Europa de Vest pentru perioada 1968-1992, s-a constatat următorul trend, femeile se regăseau la ministere responsabile pentru sănătate, protecție socială și a familiei, educație și cultură. În contrast femeile niciodată nu au deținut portofolii la ministere asociate bărbaților responsabile pentru afaceri externe,

finanțe, economie, apărare, dezvoltare tehnologică [14].

O altă dimensiune a statutului femeilor în cadrul cabinetului de miniștri a fost prezentată de cercetătorii Studlar și Moncrief în 1999 [15], care au clasificat ministerele potrivit gradului de prestigiu al acestora. Acest grad a fost evaluat în funcție de câțiva factori precum vizibilitate, politici de control și evaluare, accesul la resurse financiare, fiind stabilite trei categorii de prestigiu: (i) ministere cu un grad înalt de prestigiu; (ii) ministere cu un grad mediu de prestigiu și (iii) ministere cu un grad redus de prestigiu. Potrivit autorilor ministerele precum ministerul educației, sănătății și protecției sociale sunt caracterizate ca mediu prestigioase, iar acel al științelor și tehnologiilor se caracterizează printr-un grad scăzut de prestigiu.

În scopul analizei și evaluării accesului femeilor la procesul de luare a deciziilor la nivelul cabinetului de miniștri Krook și O'Brien au prezentat indicatorul care se numește „*Gender Power Score*” (GPS) ce înglobează trei dimensiuni teoretice prezentate anterior: ipoteza instituțională, ipoteza egalității de gen și ipoteza privind elitele politice. La baza acestui indicator stau două clasificări ale ministerelor: (i) distribuirea ministerelor pe criteriul portofoliului masculin/feminin/neutru și (ii) distribuirea ministerelor pe criteriul de prestigiu. Primul criteriu se bazează pe un șir de surse literare și cercetări existente care clasifică ministerele în ministere orientate către domeniul public, care tradițional sunt asociate bărbaților și țin de politica externă, internă, finanțe, economie, apărare și ministere orientate către domeniul privat, precum sănătate, educație, protecție socială, cultură, fiind asociate femeilor.

Ministerele care sunt orientate către ambele domenii: public și privat dar nu sunt asociate cu un sex anume, sunt clasificate drept neutre, din această categorie fac parte justiție, mediu, sport (Elshtain 1981; Gatens 1991; Landes 1998)[16, 17,18].

Al doilea criteriu de clasificare are la bază cercetarea realizată de Escobar-Lemmon și Taylor-Robinson în 2005[19], care au prezentat clasificarea ministerelor pe următoarele criterii: ministere cu un grad înalt de prestigiu se caracterizează printr-o

vizibilitate înaltă și un control semnificativ asupra resurselor financiare și politicilor realizate, ex. ministerul afacerilor externe, interne, apărării, finanțelor.

Ministere cu un grad mediu de prestigiu controlează resurse financiare semnificative, însă au un grad redus de vizibilitate precum ministerul educației, agriculturii, transporturilor. Ministere cu un grad redus de prestigiu se caracterizează printr-un acces redus la resurse financiare precum ministerul culturii, sportului. Aceste două clasificări au fost adoptate la organigrama Guvernului Republicii Moldova (vedeți tabelul 1 și tabelul 2).

Tabelul 1. Distribuția ministerului pe criteriul portofoliului masculin/feminin/neutru

Ministere masculine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene</li> <li>• Ministerul Economiei</li> <li>• Ministerul Finanțelor</li> <li>• Ministerul Apărării</li> <li>• Ministerul Afacerilor Interne</li> <li>• Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor</li> <li>• Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare</li> <li>• Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor</li> <li>• Ministerul Tehnologiilor Informației și Comunicației</li> </ul>
Ministere neutre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerul Justiției</li> <li>• Ministerul Mediului</li> <li>• Ministerul Tineretului și Sportului</li> </ul>
Ministere feminine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerul Educației</li> <li>• Ministerul Culturii</li> <li>• Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei</li> <li>• Ministerul Sănătății</li> </ul>

Sursa: [www.gov.md](http://www.gov.md)

Tabelul 2. Distribuția ministerului pe criteriul de prestigiu

Ministere cu un grad înalt de prestigiu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene</li> <li>• Ministerul Economiei</li> <li>• Ministerul Finanțelor</li> <li>• Ministerul Apărării</li> <li>• Ministerul Afacerilor Interne</li> </ul>
Ministere cu un grad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor</li> <li>• Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare</li> </ul>



mediu de prestigiu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor</li> <li>• Ministerul Justiției</li> <li>• Ministerul Mediului</li> <li>• Ministerul Educației</li> <li>• Ministerul Sănătății</li> <li>• Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei</li> </ul>
Ministere cu un grad redus de prestigiu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerul Tehnologiilor Informației și Comunicației</li> <li>• Ministerul Tineretului și Sportului</li> <li>• Ministerul Culturii</li> </ul>

Sursa: [www.gov.md](http://www.gov.md)

Pentru a calcula indicele GPS (Gender Power Score) se aplică o formulă în care trei puncte se oferă ministerelor masculine, cu un grad înalt de prestigiu, două puncte se oferă ministerelor neutre, cu un grad mediu de prestigiu și un punct se oferă ministerelor feminine, cu un grad redus de prestigiu. La fel se calculează câte ministere de fiecare tip sunt conduse de femei. Analizând componența cabinetului de miniștri ai Republicii Moldova constatăm că ponderea femeilor miniștri în cadrul ministerelor masculine este 0%, ponderea femeilor miniștri în cadrul ministerelor neutre este 0% și ponderea femeilor miniștri în cadrul ministerelor feminine este de 100%. Pentru a doua categorie, ponderea femeilor miniștri în cadrul ministerelor cu un grad înalt de prestigiu este 0%, la ministere cu un grad mediu de prestigiu este 37,5% și la ministere cu un grad redus de prestigiu este 33,3%. Din numărul total de 16 ministere, ponderea femeilor miniștri în cadrul cabinetului de miniștri este de 25%. Se aplică formula prezentată anterior:

$$GPS = (3 \times 0 + 2 \times 0 + 1 \times 1 + 3 \times 0 + 2 \times 0,37 + 1 \times 0,33) \times 0,25 = 0,51$$

Republica Moldova a acumulat un scor de 0,51, cel mai mare scor posibil este de 12, ceea ce înseamnă un cabinet de miniștri în componența căruia se regăsesc doar femei, un cabinet de miniștri cu un număr egal de femei și bărbați miniștri ar acumula un scor de 3. Conform indicelui accesului femeilor la procesele decizionale la nivelul organului executiv, prezentat de către Krook și O'Brien, Republica Moldova se caracterizează print-

un acces redus al femeilor la procesele decizionale în cadrul cabinetului de miniștri, acumulând un scor de 0,51. Un exemplu de stat cu o veritabilă egalitate de gen la nivel de Guvern este Finlanda, care a acumulat un scor de 3,67, ponderea femeilor miniștri din Guvern fiind de 64%.

Următorul pas fiind analiza celor trei dimensiuni și factori cheie de influență asupra accesului femeilor la procesele decizionale la nivel de organ executiv din Republica Moldova. Ipoteza instituțională prezintă câțiva factori politici ce influențează componența cabinetului de miniștri: (i) forma guvernării, în guvernele de coaliție se reduce numărul portofoliilor disponibile pentru fiecare dintre partide ce participă la guvernare; (ii) sistemul electoral, ce reflecta numărul și diversitatea reprezentanților politici care pot accede la guvernare; (iii) forma de guvernare (prezidențială, semiprezidențială, parlamentară) și gradul de control al legislativului asupra executivului; (iv) doctrina politică a partidelor ce se afla la guvernare; (v) gradul democrației din stat; (vi) concurența politică, care poate influența nominalizarea femeilor, pentru a obține mai multe voturi din partea electoratului feminin[20]. Guvernul Filip, care a fost inaugurat recent reprezintă un guvern de coaliție, care constă din câteva partide și fiecare partid își nominalizează miniștrii în funcție de numărul mandatelor din Parlament.

Potrivit teoriei existente prezentate de Escobar-Lemmon și Taylor-Robinson în 2005 [21], portofoliile ministeriale distribuite între mai multe partide reduc oportunități de o nominalizare balansată de gen în cadrul cabinetului de miniștri. Există trei tipuri de sisteme electorale: majoritar, proporțional și mixt, această clasificare fiind bazată pe modul cum sunt repartizate mandatele de deputat.

Republica Moldova are un sistem electoral proporțional, care se organizează în baza listelor de partid la nivelul unei singure circumscripții electorale care reprezintă 101 de mandate. Respectiv reprezentarea femeilor în Parlament depinde de nominalizarea lor pe listele de candidați de către partid. În Republica Moldova lipsesc cote minime de

reprezentare atât la nivel de partid, cât și la nivel de legislație, ceea ce complică procesul de reprezentare a femeilor la nivel de organe legislative și executive. Moldova este o republică parlamentară, respectiv rolul Parlamentului este unul major, iar gradul de control al legislativului asupra executivului este unul înalt. Guvernul având nevoie de susținerea majorității parlamentare ce poate exercita o presiune asupra guvernului în scopul includerii mai multor femei în cabinetul de miniștri sau invers să blocheze aceste oportunități.

Doctrinile politice promovate de partide joacă un rol important în procesul de nominalizare a femeilor. Mai multe surse literare susțin teoria că partidele de stânga, de orientare socială optează pentru un număr mai mare de femei în Guvern și Parlament decât acele de dreapta (Moon și Fountain 1997; Reynolds 1999)[22, 23]. Guvernul Republicii Moldova este reprezentat de o coaliție de centru-dreapta, ce poate fi trecut ca un factor de influență privind numărul portofoliilor ministeriale deținute de femei, însă nu există suficiente date empirice în susținerea teoriilor prezentate anterior. Un alt aspect fiind gradul democrației, ce presupune că țările cu o democrație dezvoltată optează pentru egalitate de gen și accesul femeilor la posturi cheie. O concurență electorală sănătoasă crește numărul femeilor pe listele de candidați în scopul atragerii voturilor electoratului feminin.

Ipoteza egalității de gen este bazată pe câteva aspecte importante precum (i) rata participării femeilor la viața economică, existând o teorie prezentată de către Inglehart și Norris în 2003, [24] precum țările cu o rată înaltă de participare a femeilor la activități economice se bucură de o paritate mai mare la nivel de organ executiv, încât implicarea femeilor în viața economică, crește numărul femeilor implicate în viața politică; (ii) angajamente privind drepturile femeilor asumate de către Guvern, ce înseamnă suportul și efortul depus de către Guvern în oferirea oportunităților egale femeilor și bărbaților. Potrivit Biroului de Statistică [25], rata de ocupare a femeilor din Republica Moldova în activități economice fiind de 36,5% pentru anul 2013.

Rata de ocupare a femeilor depinde de mai mulți factori, inclusiv și dacă au sau nu copii. Rata de ocupare a femeilor fără copii fiind de 56,9%, a celor cu un copil de 52,2% și de 43,9% pentru femei cu trei și mai mulți copii. Potrivit teoriei lui Inglehart și Norris deoarec rata de participare a femeilor la activități economice în Republica Moldova este una redusă respectiv și rata de participare a femeilor la viața politică este una scăzută. Republica Moldova este semnatară a mai multor convenții privind nediscriminare în bază de gen și oferirea oportunităților egale femeilor și bărbaților de ex. *Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei*, adoptată de către Adunarea Generală a Națiunilor Unite în 1979, ratificată de către Republica Moldova în 1994. Există un șir de angajamente ale Guvernului privind egalitate de gen, de ex. *Programul național de asigurare a egalității de gen pentru anii 2010-2015*. Însă multe din aceste prevederi păstrează un caracter formal, în continuare fiind înregistrate probleme la capitolul egalității de gen.

Ipoteza privind elitele politice susține următoarele aspecte: (i) presiunea privind nominalizarea femeilor la funcții de decizie din cadrul Guvernului vine din partea elitelor politice, ipoteza prezentată de către Philips în 1995 [26]; (ii) numărul femeilor la nivel de organ legislativ influențează numărul femeilor în poziții cheie la nivel de organ executiv; (iii) existența cotelor de gen. Analizând componența partidelor din cadrul Parlamentului și a celor mai mari partide extraparlamentare se constată lipsa femeilor lideri de partid, toate partidele mari din Republica Moldova fiind conduse de către bărbați. La nivel de elită politică avem câteva nume sonore de femei politicieni, însă numărul lor este prea mic pentru a face presiuni asupra altor reprezentanți politici în scopul creșterii numărului femeilor atât la nivel de Guvern, cât și la nivel de Parlament prin adoptarea anumitor legi, una de bază fiind cotele de gen politicești de partid. Forul legislativ al Republicii Moldova are un număr de 21 de deputați femei dintr-un număr de 101 de aleși, potrivit ipotezei prezentate anterior, numărul femeilor din Parlament care este de 20%, influențează numărul femeilor miniștri, care reprezintă o pondere de 25%.

În Republica Moldova lipsește legea privind cotele de gen atât politice, cât și cele de partid, ceea ce reprezintă un obstacol în procesul de accedere a femeilor la poziții de decizie din Guvern și Parlament.

Testând teoria lui Krook și O'Brien, privind accesul femeilor la procesele decizionale la nivelul organului executiv, pe exemplul Republicii Moldova, poate fi confirmată teoria privind existența „ministerelor feminine”. Indicele GPS de 0,51 reflectă un decalaj mare la capitolul parității în cadrul cabinetului de miniștri, iar portofoliile ministeriale deținute de femei sunt clasificate drept feminine, și cu un grad mediu sau scăzut de prestigiu. În Guvernul Republicii Moldova femeile care dețin portofolii ministeriale sunt responsabile pentru domenii orientate către viața privată: ministerul sănătății, educației, muncii și protecției sociale și culturii, nici o femeie nu deține portofolii în ministere orientate către domeniul public sau acele neutre.

Analizând cele trei dimensiuni ale factorilor de influență asupra reprezentării femeilor în Guvern (ipoteza instituțională, egalității de gen și a elitelor politice) putem constata că factorul politic are cel mai mare impact asupra participării femeilor la procesele decizionale. În concluzie, există un șir de factori precum lipsa cotelor de gen la nivel de partide politice, subreprezentarea femeilor la nivel de organ legislativ, poziții cheie din cadrul partidelor deținute de bărbați, un număr redus de femei lideri politici care au un impact negativ asupra proceselor de nominalizare a femeilor în poziții de decizie la nivelul organului executiv.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Krook, M. L., O'Brien, D.Z. (2012). "All the President's Men? The Appointment of female Cabinet Ministers Worldwide". *The Journal of Politics* 74 (3): 840-855.
2. Reynolds, A. (1999). "Women in the Legislatures and Executives of the World." *World Politics* 51 (4): 547-72.
3. Davis, R.H. (1997). *Women and Power in Parliamentary Democracies: Cabinet Appointments in Western Europe, 1968-1992*. Lincoln: University of Nebraska Press.
4. Escobar-Lemmon, M, Taylor-Robinson, M.M. (2009). "Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets." *Political Research Quarterly* 62 (4): 685-99.
5. Russell, C. A., DeLancey, M. W. (2002). "African Women in Cabinet Positions-Too Few, Too Weak." *Asian Women* 15 (12): 147-63.

6. Studlar, D. T., Moncrief, G. F. (1999). "Women's Work? The Distribution and Prestige of Portfolios in the Canadian Provinces." *Governance* 12 (4): 379–95.
7. Strøm, K., Budge, I., Laver, M. J. (1994). "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 38 (2): 303–35.
8. Tremblay, M. (2008). *Women and Legislative Representation*. New York: Palgrave.
9. Blumberg, R. (1984). "A General Theory of Gender Stratification." *Sociological Theory* 2: 23–101.
10. Chafetz, J. S. (1990). *Gender Equity*. Newbury Park, CA: Sage.
11. Inglehart, R., Norris, P. (2003). *Rising Tide*. New York: Cambridge University Press.
12. Norris, P., Lovenduski, J. (1995). *Political Recruitment*. New York: Cambridge University Press.
13. Randall, V. (1982). *Women and Politics*. London: Macmillan.
14. Davis, R. H. (1997). *Women and Power in Parliamentary Democracies: Cabinet Appointments in Western Europe, 1968–1992*. Lincoln: University of Nebraska Press.
15. Studlar, D. T., Moncrief, G. F. (1999). "Women's Work? The Distribution and Prestige of Portfolios in the Canadian Provinces." *Governance* 12 (4): 379–95.
16. Elshtain, J. B. (1981). *Public Man, Private Woman*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
17. Gatens, M. (1991). *Feminism and Philosophy*. Cambridge, UK: Polity.
18. Landes, J. B. (1998). *Feminism, the Public, and the Private*. New York: Oxford University Press.
19. Escobar-Lemmon, M., Taylor-Robinson, M.M. (2005). "Women Ministers in Latin American Government." *American Journal of Political Science* 49 (4): 829–44.
20. Krook, M. L., O'Brien, D.Z. (2012). "All the President's Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide". *The Journal of Politics* 74 (3): 840–855.
21. Escobar-Lemmon, M., Taylor-Robinson, M.M. (2005). "Women Ministers in Latin American Government." *American Journal of Political Science* 49 (4): 829–44.
22. Moon, J., Fountain, I. (1997). "Keeping the Gates? Women as Ministers in Australia, 1970–96." *Australian Journal of Political Science* 32 (3): 455–66.
23. Reynolds, A. (1999). "Women in the Legislatures and Executives of the World." *World Politics* 51 (4): 547–72.
24. Inglehart, R., Norris, P. (2003). *Rising Tide*. New York: Cambridge University Press.
25. [http://www.statistica.md/public/files/publicatii\\_electronice/femei\\_si\\_barbati/Portret\\_statistic\\_femei.pdf](http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/femei_si_barbati/Portret_statistic_femei.pdf), accesat 3.02.2016
26. Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford, UK: Clarendon Press.

## EVALUAREA PERFORMANTELOR INDIVIDUALE - ETAPĂ DETERMINANTĂ ÎN DEZVOLTAREA MANAGEMENTULUI CARIEREI FUNCȚIONARULUI PUBLIC

*Oleg GRAUR, doctorand, Academia de  
Administrare Publică, Republica Moldova*

### SUMMARY

*The purpose of this scientific approach is the analysis of the studies regarding the career of the public servant, the exploration of the way of functioning and leading the public authority, from the perspective of structural and human aspects. The issues relating evaluation, self-assessment and awareness of the own work and life motivation are emphasised, as sources that generate the definition and career design. This article refers to the public administrations role and to the importance of the knowledge by the public servant of the most important concepts met in the process of the career management study, in order to learn how to build his own career.*

**Key-words:** *management, human resources, career, performance, evaluation, public servant, public institution*

Managementul carierei este perceput ca fiind un proces de proiectare și implementare a scopurilor, strategiilor și planurilor care să permită instituției publice să-și satisfacă necesitățile de resurse umane, iar persoanelor particulare – să-și atingă scopurile carierei lor. Anume printr-un management al carierei se planifică și se modelează progresul angajaților în cadrul unei instituții publice, avându-se la bază evaluarea necesităților organizatorice, precum și performanțele, potențialul și preferințele individuale ale acestora. Planificarea carierei se include într-un sistem al carierei, configurat printr-un ansamblu de politici și practici puse în uz de către instituțiile publice în vederea asigurării necesităților de resurse umane.

Sistemul vizat de management al carierei este determinat prin intermediul a două dimensiuni principiale. Este vorba despre sursa de personal *internă* (când posturile de conducere sau de alt tip sunt ocupate din interiorul instituției publice) sau *externă* (când posturile sunt ocupate printr-un proces de recrutare externă). [1, p. 4-5]

Politicile privind sursele de personal au la bază procese de dezvoltare a carierei sau recrutare și cuprind mențiuni specifice vis-a-vis de proveniența resurselor umane (din surse interne sau externe). În context, dezvoltarea carierei are trei obiective de



bază, în particular: a) satisfacerea necesităților de resurse umane ale instituției publice; b) asigurarea pregătirii și dezvoltării necesare a funcționarilor publici - pentru a face față oricărui nivel de responsabilitate; c) îndrumarea și susținerea funcționarilor publici competitivi în vederea atingerii obiectivelor personale, în funcție de potențialul, necesitățile și aspirațiile acestora, precum și de contribuția lor în cadrul instituției publice.

De aici și conturarea nivelului de evaluare a carierei, potrivit a trei etape:

1) *expansiune (dezvoltare, avansare)* - fiind obținute aptitudini noi, se multiplică cunoștințele, iar competențele devin ascendente într-un ritm susținut.

2) *stabilizare* – aptitudinile și cunoștințele obținute în faza de expansiune sunt puse în aplicare, fiind testate, modificate și consolidate prin experiență.

3) *maturitate* – funcționarii publici au identificată o traiectorie bine conturată a carierei și evoluează în concordanță cu abilitățile, motivația și oportunitățile disponibile.

Evident, funcționarul public se dezvoltă și ajunge la maturitate într-un ritm diferit, fapt care prezumă că, odată cu atingerea nivelului de maturitate:

- fie continuă să se dezvolte;

- fie se plafonează (deși se desfășoară în continuare activități utile) sau stagnează, intrând într-un declin.

Rezultatele cercetărilor efectuate de autorii D. A. Constantinescu, M. Dobrin, S. Nita și A. Nita demonstrează că o analiză a evoluției carierei poate să invoce măsurile sau acțiunile necesare în vederea schimbului de traseu al carierei pentru funcționarii publici cu potențial solid de dezvoltare, precum și posibilele anomalii (promovarea exagerată, problemele funcționarilor publici de conducere plafonați sau prea exigenți). [2, p. 10-18]

Organizarea și gestionarea activă a carierei condiționează folosirea în cel mai eficient mod a experienței deținute. Atingerea scopurilor în carieră va imprima un înalt



grad de satisfacție și va favoriza motivația și performanțele funcționarului public. Cu adevărat, un plan al carierei trebuie să posede un anumit grad de flexibilitate. În același timp, nu trebuie respinsă ideea șansei ori oportunității.

*Înțelegerea managementului carierei.* Ideea planificării carierei se poate configura ca una inutilă, în special, dacă angajatul se simte realizat în funcția pe care o deține. Totuși, unele persoane își creează foarte devreme o idee despre cariera lor, păstrând-o mult timp, inclusiv dedicându-se acesteia și impunându-se prin eforturi deosebite pentru atingerea obiectivului în cauză. Or, ce se poate câștiga pe seama determinării, se poate pierde din punctul de vedere al flexibilității. [1, p. 42-43] Alte persoane se limitează la oricare ocazii propuse. În context, ele beneficiază de flexibilitate în raport cu opțiunile de carieră, dar nu evoluează prea repede. Managementul carierei nu prezumă o previzibilitate totală a acesteia. Pot exista oricând anumiți factori care vor fi în afara unei monitorizări stricte a angajatului.

*Schimbarea continuă.* La moment pot interveni multiple schimbări în mediul de activitate (de exemplu, schimbări bazate pe tehnologii informaționale). Organizarea eficientă a carierei vizează monitorizarea iscusită a tuturor acestor schimbări, adică instruirea continuă.

*Monitorizarea situației curente.* Este importantă monitorizarea atentă și cu regularitate a tuturor *realizărilor* înregistrate în carieră. Dacă departamentul de resurse umane din cadrul instituției funcționează bine, acesta va asigura această monitorizare a evoluției personale pe parcursul unui interval similar.

*Identificarea punctelor forte.* Majoritatea persoanelor tind să-si subvalueze punctele forte. Or, prin aceasta nu se percepe pe deplin natura acestor elemente. În ansamblu, portofoliul trebuie să includă aptitudini, cunoștințe și abilități, obținute în întreaga perioadă a activității desfășurate. Este principalul a se viza întreg cumulul de elemente în vederea configurării un ritm evolutiv corect. Devine iminentă și abordarea punctelor slabe. Aceste puncte identificate pot condiționa conturarea posturilor și

activităților care urmează a fi evitate. În cazul în care se activează într-o echipă care, în general, funcționează defectuos, este importantă identificarea motivului care configurează această disfuncționalitate. Un aspect care vizează subiectul abordat se referă la situațiile recurente. Or, anumite persoane sunt „prinși în capcana” unei succesiuni de funcții total nepotrivite pentru ele, dar care au fost ocupate în ipoteza unui concurs de circumstanțe obiective și subiective.

*Explorarea posibilităților.* Dezvoltarea carierei presupune depășirea constantă a limitelor. Este important ca planificarea să fie echilibrată prin realism. Tentativa de a lansa un asemenea echilibru, ar putea pune în acțiune necesitatea unor noi informații ori a unor noi aptitudini și cunoștințe.

Un alt element caracteristic triadei care caracterizează dezvoltarea carierei este însăși *dezvoltarea aptitudinilor manageriale*. Instituțiile publice trebuie să perceapă și să admită situația precum că în cazul apariției unor funcții vacante la nivel de conducere, există întotdeauna persoane capabile să preia și să păstreze continuitatea eforturilor depuse.

*Evoluția în carieră* poate fi definită în termenii competențelor de care un funcționar public are nevoie pentru a-și desfășura activitatea la un nivel din ce în ce mai înalt al responsabilității sau contribuției la dezvoltarea instituției publice. Ele pot fi numite intervale de competență.

*Competențele* sunt atribute și caracteristici comportamentale de care o persoană are nevoie pentru a-și putea desfășura activitatea eficient, la orice nivel al funcției sau al carierei sale. Numărul de nivele poate varia potrivit numărului de competențe necesare într-un anumit gen de funcții. Pentru fiecare interval se vor defini experiența și specializările necesare pentru atingerea nivelului solicitat de competență. Aceste definiții vor cuprinde o reprezentare /hartă a carierei (*career map*).

Există tendința de a considera dezvoltarea carierei, în principal, o activitate care îi privește doar pe cei cu avansare rapidă. Unii pot ajunge la plafonare mai rapid decât

alții, carierele lor având, însă, nevoie de ghidare și îndrumare din partea îndrumătorilor de personal. Or, acest fapt este necesar pentru a rămâne în albia productivității și satisfacției cu munca desfășurată.

Dezvoltarea carierei se bazează întotdeauna pe necesitățile instituționale. Însă, este cu desăvârșire real că aceste necesități vor fi materializate numai dacă necesitățile individuale sunt perfect abordate. Mecanismul evoluției în carieră a funcționarului public, în mare măsură, este dependent de procesul evaluării performanțelor individuale ale funcționarului public. Or, calitatea realizării acestui din urmă poate impulsiona/stagna evoluția în carieră.

În acest context, evaluarea performanțelor (*clasificarea angajaților*) sau evaluarea rezultatelor (*aprecierea angajaților*) constă în estimarea gradului în care angajații își îndeplinesc responsabilitățile de serviciu, prin identificarea a două aspecte: **cantitativ** (*aprecierea cantității, calculare, măsurare*) și **calitativ** (*determinarea importanței, aprecierea valorii, recenzarea, critica*).

*Performanța* reprezintă cerința fundamentală, în condițiile unor modernizări instituționale perpetue. Evaluarea performanțelor se prefigurează ca parte importantă a sistemului de management, în general, și a sistemului managementului de resurse umane, în special. În fond, este un proces care servește atât instituției publice, cât și angajaților - în vederea creșterii productivității muncii, calității, perfecționării competențelor profesionale și evoluției în carieră.

În cadrul instituțiilor publice din Republica Moldova, există două sisteme de evaluare a performanțelor: *sistemul formal* (statuat normativ) și *sistemul informal*.

*Evaluările informale* se realizează prin observații, conversații sau examinări cumulate în timp, ele putând fi influențate de unele politici specifice sau de unele procese interpersonale, iar *evaluarea formală* presupune existența unei metodologii oficiale, aplicată uniform, consemnarea în scris a observațiilor, managerii sau superiorii

putând compara evaluările de performanță ale subordonaților lor cu cele ale altor superiori sau manageri pentru a verifica consistența acestora.

Obiectivele evaluării performanțelor au în vedere întreaga instituție și evidențiază cele mai importante activități ale managementului resurselor umane. Dacă obiectivul principal al evaluării performanței îl constituie o posibilă promovare, atunci, subliniază autorii A. Manolescu și Ș. Stanciu, este necesară o evaluare diferită care să aibă în vedere performanța potențială într-o funcție. Tot în cazul promovărilor sau al altor obiective administrative, practica managerială demonstrează că evaluarea performanței prezintă o nuanță de indulgență mai accentuată, în timp ce, pentru situațiile de cercetare, evaluarea performanței păstrează cerința de obiectivitate relativ constantă. [3, p.160; 4, p.186].

Evaluarea sistematică presupune un contact oficial între manager și angajat, consemnarea situațiilor reale și a observațiilor privind performanța salariaților, prin documentare în scris. [5, p. 20]

*Soluții informatice (IT) folosite în evaluarea de performanțe.* Pentru un departament de resurse umane modern, soluțiile IT sunt fundamentale. Un sistem informatic pentru managementul resurselor umane indică, în principal, la instrumente și soluții software performante, prin care să fie asigurată eficientizarea activității de personal desfășurate în cadrul instituției publice. Ansamblul de aplicații de resurse umane este utilă nu doar pentru managerul de resurse umane ci, menționează M. Ursăcescu, pentru toți candidații și angajații, inclusiv până la nivelul conducătorilor de entități. [6, p. 78]

Este necesară, în acest sens, pentru instituțiile publice, regândirea controlului asupra gestiunii capitalului uman, întrucât, în unele instituții publice naționale, se conturează o dificultate crescândă în utilizarea informațiilor despre proprii angajați. În viziunea autorilor S. Podgoreanu și A. Deaconu, anume evaluarea este un proces care permite aprecierea individului în procesul muncii. [7, p. 325]

Ea urmărește măsurarea a două tipuri de caracteristici: *umane* și *profesionale*. În acest scop se folosesc, de asemenea, două categorii de criterii: **criterii umane** (*calitatea relațiilor interumane; motivarea; aptitudinea pentru comunicare; capacitatea de leadership*) și **criterii profesionale** (*competența; spiritul de inițiativă; creativitatea; capacitatea organizatorică*).

Implementarea unui sistem de evaluare trebuie să se desfășoare în mod progresiv. Ea este însoțită de măsuri *preparatorii* și *măsuri de formare*. Evaluarea performanțelor constituie denumirea marginală oferită proceselor formalizate și înregistrate, de revizuire a modului și comportamentelor prin care o persoană își desfășoară activitatea. [9] În statele europene, cu tradiție în implementarea unor asemenea sisteme și care au ajuns la un anumit grad de maturitate, departamentul de resurse umane este perceput ca fiind unul dintre factorii-cheie pentru succes, constată autorii D. Oprea, M. Fotache, D. Airinei și M. Băduț, în Republica Moldova, însă, în viziunea noastră, acest domeniu este privit, doar ipotetic, ca fiind un domeniu determinant. [8, p. 76]

Este necesar un echilibru mai bun între o evaluare obiectivă, realistă și motivare sub toate aspectele în care conduita funcționarului se poate realiza. În regim informal, modul în care se fac evaluările de către cei abilitați să o facă, se impune printr-o mare marjă de subiectivism. Obiectivele individuale pentru fiecare funcționar public sunt stabilite și aprobate anual de către conducătorul autorității publice, dar, în mare parte, corespunderea acestora nu este conformă cerințelor statuate normativ. Modul în care sistemul de evaluare este folosit și maniera în care rezultatele evaluării sunt comunicate, pot afecta semnificativ moralul personalului și climatul instituțional.

La etapa actuală în Republica Moldova se identifică anumite piedici în calea realizării unei bune gestionări a resurselor umane și a dezvoltării culturii organizaționale într-o instituție publică: prioritățile în continuă schimbare, gândirea pe termen scurt, infrastructura necorespunzătoare, lipsa resurselor sau resurse insuficiente

necesităților reale, pregătirea insuficientă sau superficială, lipsa de încredere între conducere și personal, rezistența la schimbare, lipsa unui sistem informațional complex.

Efectuarea la nivel instituțional a unei analize ex-ante în domeniul managementului resurselor umane și elaborarea unor instrumente în vederea evoluției în carieră a funcționarului public, care la moment nu sunt percepute de către toate instituțiile publice naționale - este o necesitate. Or, puține sunt autoritățile publice centrale, care, potrivit practicilor comunitare și reieșind din specificul domeniului de gestiune, au elaborat și implementat Ghiduri de evoluții în carieră, Ghiduri de evaluare a performanțelor profesionale, alte instrumente metodice și practice necesare.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Ghid privind dezvoltarea carierei. Ramboll management. Proiect Phare. [http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/PHARE%20RO%2001.06.04/Ghid%20privind%20dezvoltarea%20carierei%20functionarilor%20publici%20\\_104300.pdf](http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/PHARE%20RO%2001.06.04/Ghid%20privind%20dezvoltarea%20carierei%20functionarilor%20publici%20_104300.pdf). Vizitat: 3.02.2015.
2. Constantinescu D., Dobrin M., Nita S. Managementul resurselor umane. București: Editura Tehnica, 1999. p.160.
3. Manolescu A. Managementul resurselor umane. București: Editura Economică, 2001. p.225.
4. Stanciu Ș. Cultură și comportament organizațional. București: Editura comunicare.ro, 2005.p.225.
5. Ghid metodic. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Chișinău: Cancelaria de Stat, 2010.
6. Ursăcescu M., Radu I. Sisteme informatice în administrația publică. București: Editura Tribuna Economică, 2002. p.165.
7. Deaconu A., Podgoreanu S. Factorul uman și performanțele organizației. București: Editura ASE, 2004, p. 225.
8. Oprea D., Fotache M. Sisteme informaționale pentru afaceri. Iași: Editura Polirom, 2002. p.170.
9. Braica A. Managementul Resurselor Umane. Arad: Editura Vasile Goldiș, 2009.p.240.

## UNELE ASPECTE ALE METODELOR ȘI TEHNICILOR DE MOTIVARE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

*Tatiana DUMITRAȘ, masterandă,  
Academia de Administrare Publică,  
Republica Moldova*

### **SUMMARY**

*Public Service Motivation is a theorized attribute of government employees that provides them with a desire to serve the public. The existence and extent of this service ethic have been examined many times in scholarly literature. Public Service Motivation is important because it explains why some people choose careers in the government and non-profit sectors despite the potential for more financially lucrative careers in the private sector.*

Activitatea administrației publice are ca și scop principal satisfacerea necesității intereselor publice generale ale populației. Pentru a realiza acest deziderat în condiții optime, autoritățile și instituțiile administrației publice au nevoie de resurse materiale, financiare și umane, adică administrația publică are nevoie de personal, de materiale și de bani. Dintre toate acestea, resursa cea mai importantă și valoroasă este resursa umană.

Pentru ca oamenii să poată da rezultate pe măsura așteptării, de la conducere se cer două condiții: calificarea lor profesională și motivarea lor în muncă. Problemei motivației personalului i se atribuie o mare importanță atât în sectorul privat cât și în cel bugetar. Toți managerii sunt de acord că atingerea obiectivelor organizaționale depinde foarte mult de comportamentul și atitudinea subordonaților față de sarcinile ce le revin.

Astfel, printre funcțiile managementului public se regăsește și funcția de motivare. Funcția de motivare constă în ansamblul proceselor de management prin care resursele umane din instituțiile publice sunt stimulate să contribuie la stabilirea și realizarea obiectivelor preconizate. Motivarea poate fi privită ca un lanț de reacție mai complexă, care începe cu o anumită nevoie și se încheie cu un anumit obiectiv. Motivării funcționarilor publici îi revine un loc important în activitatea managerială, deoarece, într-o măsură sau alta, reușita în activitatea instituțiilor publice și calitatea

serviciilor prestate, derivă din buna funcționare a acestora. Ansamblul de scopuri, motive, emoții, nevoi, interese, așteptări, dirijează permanent activitatea funcționarilor publici, iar complexitatea relației ”motivație - muncă” , impune permanent noi căutări și noi direcții de acțiune ce au ca finalitate obținerea unor rezultate de succes.

Cunoașterea nevoilor, intereselor și așteptărilor reale ale funcționarilor publici , dă posibilitatea conducătorilor să intervină și să dirijeze în mod conștient procesul de muncă, în vederea realizării obiectivelor instituției publice.

Din punctul de vedere al conducerii unei autorități publice, problema esențială a motivației se referă la determinarea mijloacelor prin care membrii instituției, fiecare cu propriile necesități și cu propria personalitate, pot fi stimulați să contribuie pozitiv și eficient la îndeplinirea obiectivelor stabilite. Succesul sau eșecul activității de conducere cu privire la rezolvarea acestei probleme depinde însă, în mare măsură, de înțelegerea procesului motivațional care leagă necesitățile și motivele individuale ale muncii de obiectivele organizaționale.

Motivația reprezintă una dintre problemele tradiționale de studiu ale comportamentului organizațional care, de-a lungul timpului, a ținut viu interesul managerilor și al cetățenilor. Elaborarea unei liste de motive pentru care oamenii se antrenează în diferite acțiuni este oarecum dificilă, dar printre cele mai des întâlnite sunt: dorința de a obține ceva, presiunea socială, aspirațiile personale, posibilitatea obținerii unor succese obișnuite, comparația socială și altele. Obținerea unor rezultate pozitive este determinată și de motivarea pe care funcționarul o gândește, o planifică și o promovează, dar și de modul în care șeful realizează un nivel corespunzător al optimului motivațional.

Pentru a determina pe cineva să acționeze în realizarea scopurilor organizației trebuie stimulată dorința acestuia de a lucra cu sentiment, cu convingerea că derulează o inițiativă personală. Se impune așadar ca orice manager, orice lider, să nu lezeze demnitatea funcționarilor, sentimentul lor că sunt importanți și dorința de afirmare.



Fostul general și președinte al SUA Dwight Eisenhower menționa: “ Motivarea este arta de a face oamenii să facă ceea ce vrei tu, pentru că ei doresc să o facă” [2]. În același timp, conducătorul trebuie să conștientizeze permanent faptul că nu este ferit de greșeli, că și alții pot găsi soluții optime pentru rezolvarea diverselor probleme în cadrul organizației. Potrivit definiției unanim recunoscute și acceptate, motivația exprimă faptul că la baza condiției umane se află întotdeauna, un ansamblu de mobiluri – trebuințe, tendințe, efecte, interese, intentii, idealuri – care susțin realizarea anumitor acțiuni, fapte, atitudini [2].

Motivarea cu succes a funcționarilor se bazează mai mult pe o filosofie managerială decât pe aplicarea unor tehnici date. Importantă este atitudinea managerului față de oamenii pe care îi conduce și reacția lor la această atitudine. Oamenii au nevoi fundamentale asemănătoare, ceea ce simplifică lucrurile: membrii unei culturi sau ai unei subculturi au, în ansamblu, aspirații, dorințe, speranțe și obiective asemănătoare. Există însă elemente esențiale pentru înțelegerea corectă a celor din jur: o atitudine justă, o viziune clară asupra mecanismului percepției, cunoașterea anumitor principii de relaționare umană și o metodă de analiză sistematică. Sunt cunoscute cel puțin patru motive, care împiedică înțelegerea comportamentului angajaților:

- *viziunea deformată* – managerii au tendința de a-i percepe pe ceilalți prin prisma propriilor lor competențe, canalizându-i atenția într-o direcție precisă;
- *nerăbdarea* – managerii au în majoritatea cazurilor o viață trepidantă și sunt tentați să utilizeze metoda cea mai facilă în analiza comportamentelor persoanelor cu care intră în contact,
- *introducerea indivizilor în tipare prestabilite*, deși metoda clasificării pare a fi utilă înțelegerii comportamentului uman, există pericolul de a ignora caracterul unic al fiecărui individ,

- *raționamentul simplist*, sau căutarea motivelor care-l determină pe un individ să acționeze poate deveni superficială. [4]

În acest context putem afirma, că scopul major pentru care dorim să avem angajați motivați constă în asigurarea unei performanțe mai bune la locul de muncă și pentru că acest fapt depinde foarte mult de angajat, trebuie să înțelegem de ce depinde performanța profesională.

Astfel, funcționarul poate dispune de cunoștințele și abilitățile necesare exercitării eficiente a atribuțiilor de serviciu, dar dacă nu-i place ceea ce face și nu dorește să-și facă lucrul mai bine, atunci nu putem vorbi despre îmbunătățirea performanței. Pentru a ne asigura că funcționarului îi place ceea ce face, aceasta ține de interesele sale profesionale și cel mai bine se rezolvă prin angajarea persoanelor potrivite în funcțiile vacante, prin promovarea în bază de merit sau transfer, în funcție de interesele profesionale. În ceea ce privește dorința de a lucra mai bine, aceasta ține de motivație și aici, managerul poate interveni/influența lucrurile prin implementarea anumitor *tehnici și metode de motivare*.

Motivarea funcționarilor publici este prevăzută și în Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Astfel, în conformitate cu art. 40 al legii nominalizate, funcționarul public este stimulat pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public. [1]

Stimularea funcționarului public poate fi sub formă de:

- Premiu;
- Mulțumire;
- Diplomă de onoare

Pentru satisfacerea factorilor motivatori se utilizează atât tehnici de motivare financiare, cât și non financiare. În acest scop se consideră optimă „programul de recunoaștere,, în vederea stimulării non financiare. Pentru ca un asemenea program să

fie-n continuare „proaspăt,, și eficient, trebuie să evalueze periodic, ce merge bine și ce merge nu prea bine în acest program. Indicatori că programul pe care îl utilizează ar putea avea nevoie de o evaluare sunt [3]:

- Lipsa de inspirație.
- Participarea redusă.
- Glume și plângeri.

Este de menționat faptul, că utilizarea acestui program ține mai mult de experiența europeană. Spre exemplu, cercetările efectuate în diferite instituții publice din România demonstrează că una din principalele cauze pentru disfuncționalitățile sistemului administrativ o reprezintă precaritatea politicilor de personal care nu stimulează funcționarii publici să se implice în realizarea obiectivelor generale și specifice. Astfel, ei sunt preocupați, în primul rând, de realizarea la un nivel, pe alocuri, acceptabil a propriilor sarcini și nu înțeleg sau nu sunt stimulați/constrânși să înțeleagă rolul lor în cadrul sistemului administrativ. Devine evidentă necesitatea efectuării unor schimbări în sistemul de motivare a funcționarilor publici. Cîteva din formele de motivare a funcționarilor publici din sistemul administrativ din România constă în acordarea unui salariu mai mare, avansarea pe un post sau funcție și promovarea pe baza criteriului competenței profesionale și manageriale și a indicatorilor de performanță. [4]

La avansarea unui funcționar public trebuie să se țină seama, în mod cumulativ, atât de eficiența activității lui, cât și de evaluarea făcută de șefii direcți, privind posibilitățile acestuia de a face față exigențelor unei funcții superioare. Deși aceste evaluări au un caracter subiectiv, fiind determinate în principal de relația angajatului cu șeful, totuși reprezintă un reper important, care merită să fie luat în considerare în acest proces.[4]

În Germania, pentru stimularea funcționarilor publici, se aplică sistemul "dublei orientări în carieră", și anume: avansarea în funcție a angajatului, sau sporirea

volumului de lucru în aceeași funcție cu creșterea treptată a salariului. De asemenea, în Germania, este posibilă combinarea muncii în administrația publică și a activității politice. Mai mult decât atât, funcționarului public îi este garantat un loc de muncă pe viață în serviciul public. (Menționăm, că acest sistem este preluat și în Turcia.) O trăsătură distinctivă a serviciului public german este perioada de probă îndelungată pentru ocuparea unei funcții publice, ceea ce permite într-un final, angajarea unor funcționari de înaltă calificare și interesați de activitatea publică. Responsabilitățile funcționarilor publici din Germania sunt destul de mari. De exemplu, dacă după orele de muncă funcționarul public denigrează instituția unde lucrează, consecințele oricum sunt suportate de acesta.

Concluzionând, menționăm, că motivația reprezintă suma forțelor energiilor interne și externe care inițiază și dirijează comportamentul uman spre un scop anumit. La baza acestui comportament stau motivele, ce sunt resimțite ca expresie a nevoilor și așteptărilor umane, precum și recompensele sau stimulentele.

Motivația în sine este esențială pentru experiența personală, dar mai importantă pentru experiența managerială, în special pentru asigurarea unui echilibru între motivația individuală și performanța efectivă, pentru crearea unor condiții în nscopul corelării intereselor individuale cu cele ale organizației. Experiența demonstrează că pentru obținerea unei activități eficiente este necesară aplicarea diverselor tehnici și metode de motivare, pentru ca funcționarii publici, de fiecare dată să retrăiască sentimentul satisfacției de la ceea ce au realizat.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232 din 23.12.2008.
2. Cojocaru S., "Motivarea - cheia privind performanțele personale ale funcționarului public", În: Revista Administrare Publică nr. 3, Chișinău 2003, p. 21-24.
3. Gheorghita T., "Motivarea nefinanciară a funcționarilor publici"., Chișinău, Cancelaria de Stat, 2011, 70p.
4. Levința-Perciun E., Gheorghita T., "Motivarea personalului: provocări și soluții", Chișinău, Elan-Poligraf., 2012, 98 p.

## PERSPECTIVE ALE DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Tatiana CASTRAȘAN, lector universitar  
Academia de Administrare Publică,  
Republica Moldova*

### SUMMARY

*A true administrative decentralization means local authorities which provide some public services, have more than the role of an observer and regulator, they are the local government. They also have the ability to develop economies of scale, relying on the positive effect. In terms of reforms, local public administration have to offer many public services that cost less.*

La etapa actuală, când toată atenția este acordată îndeplinirii sarcinilor primordiale ale unui stat de drept, consolidarea ordinii de drept în societate, prevalează rolul administrației publice ca mijloc principal de conducere a statului. Sistemul administrației publice este inseparabil legat de realizarea politicii statului prin natura activității pe care o desfășoară. Îndeosebi, se accentuează rolul administrației publice locale ca factor de bază al dezvoltării localităților, și în atingerea obiectivelor trasate, ceea ce implică o responsabilitate deosebită pusă în sarcina aleșilor locali și a funcționarilor publici. Administrația publică locală, ca activitate, are menirea de a realiza anumite valori politice exprimate prin lege și cel mai important, satisfacerea interesului general al colectivității locale.

Astfel, fenomenul descentralizării administrative atinge cote maxime de atenție, deoarece esența unei administrații locale este ca acesta să fie aproape de cetățean și să-i slujească. Ori, necesitatea existenței autorităților locale apare atunci când există o colectivitate locală ce are interese comune. De aceea, procesul de descentralizare este o tematică de analiză de o actualitate permanentă. Autonomia locală și descentralizarea sunt pilonii de bază în organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale.

Întru realizarea acestor deziderate autoritățile de la Chișinău, lent, fără multă grabă au reușit să adopte cadrul normativ necesar pe parcursul a cca 10 ani:

- *Legea Republicii Moldova nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă; [4]*
- *Legea Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală; [5]*
- *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 2012–2015; [7]*
- *Acordul de asociere a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, ratificat prin legea 112 din 02.07.2014.*

Lucrurile în domeniul descentralizării administrative stau bine doar pe hîrtie.

Atît Carta Europeană a Autonomiei Locale, cît și Constituția Republicii Moldova, Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind administrația publică locală, precum și noua Strategie Națională de Descentralizare, adoptată, la 5 aprilie 2012, vorbesc despre autonomia decizională, organizațională, de gestiune financiară și dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Toate acestea sunt realizate prin aplicarea autorității în limitele teritoriului administrat. Prin urmare, teritoriul trebuie să fie potrivit ca dimensiune, ca număr al populației care îl ocupă și ca relief.

În cazul în care o unitate administrativ-teritorială nu-și poate întreține instituțiile sociale și aparatul administrativ, apare întrebarea dacă unitatea administrativ-teritorială respectivă are toate condițiile pentru a funcționa eficient. Doar o organizare administrativ-teritorială bine gândită din punct de vedere economic și politic va da un randament înalt în administrarea comunităților locale, va asigura protecția intereselor locale și, logic, va contribui la realizarea intereselor generale ale statului.

Studiile efectuate în baza realităților actuale demonstrează faptul că fragmentarea teritorială excesivă poate fi o problemă gravă pentru statele cărora le este

caracteristică. [13; p.35] Una dintre soluții pentru aceasta este *consolidarea teritorială*, în favoarea căreia prezentăm următoarele argumente:

- Autoritățile locale mai mari dispun de o capacitate mai mare de a îndeplini o gamă mai largă de funcții, fapt care permite alocarea mai multor servicii publice la nivel local.
- Odată ce autoritățile locale mai mari pot furniza mai multe servicii, este mult mai probabil că cetățenii vor fi interesați în participarea la elaborarea și implementarea politicilor publice la nivel local. Astfel, consolidarea teritorială promovează unul din principiile de bază ale democrației - participarea cetățenească.
- Organizarea teritorială cu dimensiuni mai mari ale localităților produce inegalități de venituri mult mai puține, care pot însemna costuri mari pentru bugetul național.
- Autoritățile locale caracteristice localităților mai mari pot fi mult mai eficiente în contextul planificării în orice domeniu, în special în cel ce ține de politicile de dezvoltare economică.
- În sistemele teritoriale consolidate este mult mai ușor de a reduce problemele de curse libere, de exemplu situațiile în care serviciile furnizate local sunt consumate de către rezidenții care trăiesc și plătesc taxe în alte localități, cu alte cuvinte, consolidarea ajută la reducerea nepotrivirii între granițele administrative și ariile de prestare a serviciilor.

Este cunoscut faptul că politica de dezvoltare promovată de Uniunea Europeană este una de consolidare economică și socială, bazată preponderent pe măsuri active de dezvoltare. Deși cele mai multe state europene continuă să fie state unitare, descentralizarea deciziei la nivel local, provincial și/sau regional este o idee unanim promovată. Astfel, regionalizarea a devenit o tendință comună a evoluției organizării teritoriale a statelor europene și regiunile, aceste colectivități publice situate la un nivel

intermediar, structurile răspunzătoare de asigurarea convergenței instituționale a Statelor Membre ale UE. Chintesența ideii promovate de UE este obținerea coeziunii economice și sociale prin eliminarea și prevenirea dezechilibrelor între regiuni.

Având în vedere efectele negative înregistrate, precum și nivelul destul de redus al încrederii populației în administrația publică locală și în autoritățile publice centrale, este imperios necesar de a elabora și implementa soluții concrete de ordin administrativ-teritorial, care să sporească nivelul eficienței administrative, inclusiv a prestării serviciilor publice, a calității vieții și a dezvoltării economice a teritoriilor administrate.

Trebuie să ținem cont de faptul că în statele europene reformele de ordin administrativ-teritorial au fost realizate, pe lângă criteriile economice și geografice, în baza unor negocieri și decizii politice. Prin urmare, alegerea unui model de organizare administrativ-teritorială va însemna implicare și decizie politică, dar care ar trebui să se bazeze pe criteriile sus-numite.

Dacă Republica Moldova ar adopta un model de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel, atunci s-ar alinia tendinței ce predomină în rândul țărilor europene mici. În același timp, factorii decidenți trebuie să ia în considerație factorul etnic în procesul de fuzionare a unităților administrativ-teritoriale și să asigure autonomia regiunilor Găgăuzia și Transnistria.

Propunerea unei eventuale reforme administrativ-teritoriale se va face în baza analizei și dovezilor relevante, precum că actuala diviziune administrativ-teritorială este inefficientă din punct de vedere economic, în special din cauza ponderii și volumului mare de cheltuieli administrative. Studiile în acest domeniu inițiate arată clar că în localitățile rurale cu până la 1500 locuitori, costurile administrative medii pe cap de locuitor sunt de trei ori mai mari decât în localitățile care au peste 5000 locuitori.



Un alt punct vulnerabil al organizării administrativ-teritoriale curente este reprezentat de lipsa stimulentei pentru forța de muncă calificată de a accepta funcții publice locale. Găsirea și angajarea specialiștilor bine pregătiți în localitățile mici este foarte dificilă. Salariile funcționarilor sunt foarte mici iar presiunile asupra acestora – deosebit de mari. Drept rezultat avem fluctuația exagerată a personalului din structurile administrative. Posibil, mijloacele financiare economisite în urma reorganizării sistemului ar permite mărirea atractivității acestui sector pentru un corp de funcționari integru.

Pentru a evita opoziția și dificultatea de a reconfigura structurile administrativ-teritoriale bazată pe amalgamarea localităților, Republica Moldova poate apela și la ideea promovată de alți experți în domeniu, (exemplu dl Bulat Veaceslav) *cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale*, urmând exemplul Cehiei. Dacă fuzionarea unităților administrativ-teritoriale înseamnă unificarea autorităților publice la nivel local pentru a reduce inclusiv costurile administrative, atunci cooperarea între acestea înseamnă unificarea eforturilor lor pentru a presta serviciile publice în comun. Ele nu fuzionează, din două autorități constituindu-se una, ci cooperează, prestează servicii în comun, scopul fiind același, de a reduce costurile și de a oferi o prestare a serviciilor cât mai calitativă.

Republica Moldova se confruntă cu incapacitatea financiară a unităților administrativ-teritoriale de a presta eficient serviciile publice, învățământ, sănătate, ordinea publică, protecția mediului etc., prin urmare, unificarea eforturilor întru prestarea acestora ar fi o soluție viabilă, fără a genera situații conflictuale de rezistență reformei de fuzionare. Un exemplu de acest gen este reforma învățământului, adoptată anul trecut de către Parlamentul Republicii Moldova, prin care se tinde sinergia instituțiilor de învățământ [9; p32].

Cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale nu afectează autonomia unităților administrativ-teritoriale, ci păstrează status quo-ul lor. Unitățile își unesc

forțele, personalul și resursele administrative, dar își păstrează identitatea și autonomia. Aceasta este, în prezent, aplicată de o serie de state, cum ar fi Cehia, Franța, Ungaria și Slovacia și poate fi eficient aplicată de Republica Moldova, în special pentru localitățile de mici dimensiuni și cu capacități reduse, fiind o soluție potrivită pentru fragmentarea teritorială a țării. Cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale poate consta în acorduri între unități administrativ-teritoriale de prestare a serviciilor de către una din acestea, în schimbul unor taxe sau chiar în crearea de întreprinderi comune, cu statut de personalitate juridică, care să presteze servicii pentru unitățile administrative respective. De multe ori cooperarea intercomunală poate fi realizată neoficial, aceasta fiind bazată pe încrederea reciprocă dintre unitățile implicate. Totuși, lipsa unui cadru legislativ care să stimuleze unitățile administrative pentru a coopera, poate da naștere unor disensiuni de ordin politic și tendințe de a influența acordurile respective de sus în jos sau invers.

Exemple de servicii în prestarea cărora unitățile administrativ-teritoriale pot aplica modele de cooperare sunt: servicii de eliberare a documentelor administrative, notariat, achiziții publice, contabilitate, eliberarea de licențe și autorizări, utilizarea în comun a echipamentelor de colectare a deșeurilor, țevile de alimentare cu apă etc. Cooperarea poate fi realizată nu doar în sectorul public, dar și între acesta și sectorul privat, creându-se asociații de parteneriat public-privat în prestarea serviciilor.

Cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale poate constitui o parte a reformei administrativ-teritoriale, dar poate fi implementată și separat, în afara acesteia, în scopul eficientizării activității autorităților publice locale și gestionării calitative a treburilor publice.

În concluzie, afirmăm că doar urmarea cu strictețe a prevederilor legale naționale, precum și respectarea prevederilor Acordului de Asociere a Republicii Moldova la Uniunea Europeană vor asigura succesul republicii. Plutirea în derivă a

țării, așa cum se întâmplă în prezent, va stagna și mai mult autoritățile administrației publice, precum și statul în ansamblu.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
2. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Nr. 764-XV din 27.12.2001. în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr.16, art. nr. 53.
3. Legea Nr.438-XVI privind dezvoltarea regională în Republicii Moldova, Monitorul Oficial Nr. 21-24 din 16.02.2007.
4. Legea privind descentralizarea administrativă. Nr. 435 din 28.12.2006. în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
5. Legea privind administrația publică locală. Nr. 436 din 28.12.2006. în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012–2015, nr. 68, din 05.04.2012, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 43-148, art. nr. 465.
7. Ion Creangă. Curs de Drept Administrativ, Administrația Publică Locală pentru studenții facultăților de drept. Volumul II. Editura Epigraf 2005.
8. Ion Osoian, Igor Sîrodoev ș.a. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Centrul Analitic Independent Expert-Grup. Chișinău 2010.
9. Platon M., Administrația publică, curs universitar. Editura Universul, Chișinău 2007.
10. Sîrodoev I. Orașele și dezvoltarea regională în Republica Moldova: o sinteză geografică. AȘM, Institutul de Ecologie și Geografie. Chișinău 2009.
11. Sîmboteanu A. Istoria Administrației Publice din Moldova. Chișinău, 2009.
12. Sîmboteanu A. Teoria Administrației Publice. Chișinău, 2008.

## BUNE PRACTICI DE ADMINISTRARE A CAPITALELOR EUROPENE

*Anatolii BABAIANU, doctorand Universitatea  
Liberă Internațională din Moldova*

### SUMMARY

*Organization of European public administration represents a interest for authorities from the Republic of Moldova. But the biggest interest is the management model of European capitals.*

*In this article we bring the light of European practice in the administration of some capitals. Every capital-city in Europe, and also the administrative system that has developed gradually is based on the modern necessities and their past.*

Prezentul articol vine să aducă în lumină practici europene de administrare a unor capitale. Fiecare mare oraș din Europa, precum și sistemul administrativ pe care îl are la bază s-a constituit treptat pe sistemele istorice îmbinându-se modernul cu trecutul.

Termenul de “municipiu capitală” nu are o definiție uniformă, el este binecunoscut în fiecare stat în care orașul deține acest titlu. În identificarea capitalelor statelor se pot face referințe la tradiții istorice sau la un consens social existent. Sau putem să considerăm, că orașul în care își are reședința Guvernul, Parlamentul, Președintele, alte autorități publice centrale trebuie să fie considerat capitala țării. Un alt punct de vedere este utilizarea actelor legale cu referință la municipiul capitală.

În ceea ce privește practica europeană deosebim capitalele, statutul cărora este fixat în Legea fundamentală, și a doua categorie capitalele, statutul cărora nu are o reglementare constituțională. Dar din punct de vedere practic nu este așa de simplu, deoarece în unele cazuri, deși nu există prevederi speciale referitor la municipiul capitală, există referiri indirecte referitor la capitală [28, p. 59].

În unele cazuri, municipiul capitală are o recunoaștere constituțională multiplă. Astfel, în Republica Austria și Republica Federală Germania, municipiile Viena și Berlin sunt nu numai capitalele statului federal, dar și concomitent sunt capitalele statelor federate (Landuri), statutul lor propriu fiind recunoscută în Legea fundamentală. În plus, statutul juridic al acestor municipii este reglementată prin Legea

fundamentată al Landului, astfel ele având un statut juridic diferit, ca capitală a statului reglementată prin Constituția federală și capitala Landului reglementată prin Constituția Landului respectiv. În Federația Rusă, municipiul Moscova, de asemenea, are recunoaștere constituțională ca subiect al Federației.

Astfel, este important de menționat că în aceste cazuri recunoașterea constituțională alternativă relatează nu numai statutul capitalei la nivel național, dar mai degrabă la poziția capitalei într-un stat federal, — în Austria sau Germania, a capitalelor unor entități federale, — Berna în Elveția, Brussels în Belgia sau a unei regiuni, — în cazul Croației.

Constituția Irlandei (1937) în art. 12 alin. (11) pct. 1 stabilește că Președintele țării va avea reședință oficială în orașul Dublin sau în imediata apropiere și că adunarea legislativă trebuie să fie situată în orașul Dublin sau în imediata apropiere sau în așa alt loc ca (adunarea legislativă) să poată din când în când să decidă (în realitate, Președintele a avut reședința numai în Dublin). O privire de ansamblu ne să afirmăm că capitalei este caracteristică că în ea își are reședința Guvernul. Aceasta se referă și la municipiul Dublin, fiind capitala reală a Irlandei, însă fără a fi menționată expres. Aceeași caracteristică este valabilă și pentru Letonia, unde Constituția (1922) face numai o singură referință la Riga, menționându-se în art. 15, că în acest oraș își are reședința Parlamentul. Într-o situație asemănătoare se află și Norvegia unde, conform art. 68 al Constituției (1814), Parlamentul se convoacă în capitala (Hovedstad) Regatului.

Art. 110 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova stabilește că „Statutul capitalei Republicii Moldova orașul Chișinău se reglementează prin lege organică”.

Constituțiile naționale ale Ciprului (1960), Danemarcei (1953), Estoniei (1992). Finlandei (2000), Franței (1958), Greciei (1975), Maltei (1964), Portugaliei (1976), Suediei (1975) nu conțin referințe specifice la municipiile capitală și la statutul lor. În aceste țări, acest statut se referă la municipiile respective care sunt stipulate fie în alte

acte legislative (reglementează nivelul de bază), fie de reglementări speciale sau în urma unui consens politic.

În unele țări statutul capitalei este stipulat nu în Legea fundamentală, dar în alte acte legislative. Asemenea situație se întâlnește în Estonia, unde Actul de divizare administrativă din 1995 a recunoscut orașul Tallinn în calitate de capitală al țării. Și numai în Grecia statutul capitalei este reglementat printr-un decret din 1834 prin care a fost recunoscut statutul de capitală municipiului Atena. Noțiunea de capitală, actualmente, se asociază și cu orașul de reședință a Guvernului.

În majoritatea țărilor lumii capitalele sunt supuse unor regimuri juridice speciale și administrarea lor se efectuează conform cu statutele speciale ale acestora. Astfel în dependență de reglementarea legislativă a statutului capitalei, țările pot fi divizate în mai multe categorii.

Din prima categorie fac parte țările în care principiile fundamentale de funcționare al municipiului capitală este reglementat prin Constituție - Austria (Viena), Italia (Roma), Liechtenstein (Vaduz), Luxemburg (Luxemburg), România (București), Rusia (Moscova), Slovacia (Bratislava), Spania (Madrid), Olanda (Amsterdam), Turcia (Ankara) și Ucraina (Kiev) etc.

A doua categorie o constituie statele în care statutul capitalei este reglementat prin legi speciale: Berlin - Verfassung von Berlin; Brüssels - act special din 12 ianuarie 1989 privind instituțiile Brusselului; Copenhaga - până în anul 1998 orașul Copenhaga se administra după un act administrativ special. Autoritatea Mare a orașului Copenhaga (Hovedstadens Udvalgsråd sau „HUR”) a fost constituită la 1 ianuarie 2000; Praga - actul privind orașul capitală Praga nr. 131 din 2000; Paris - Legea privind Parisul, Leonul și Marseille din 1975; Varșovia - actul privind autoadministrarea locală a Varșoviei din 1994; Zagreb - Legea privind orașul Zagreb.

A treia categorie o constituie statele în care statutul capitalei este reglementat prin capitole sau secțiuni speciale din legea cadru privind administrația publică locală.

Legea Albaniei nr. 7605 din 15 septembrie 1992 reglementează statutul orașelor, inclusiv al capitalei Tirana și subdiviziunilor administrative.

În unele țări, statutul de municipiu capitală se bazează exclusiv pe tradiții sau pe importanța de care se bucură municipiul capitală în țara respectivă. Prin urmare, în timp ce practica de desemnare a capitalelor în constituțiile europene este larg răspândită, statutul de capitală nu este consacrat nici în legea fundamentală, nici de către alt act normativ. Astfel, Nicosia în Cipru, Copenhaga în Danemarca, Helsinki în Finlanda, Paris în Franța, Lisabona în Portugalia, Londra și Marea Britanie sunt capitale fără recunoaștere legală [28, p. 61].

Un alt aspect al municipiilor capitală este și mărimea lor, sau raportul dintre populația capitalei și restul populației țării.

Dezvoltarea urbană sub această formă a extinderii orașului în spațiul înconjurător și a evoluției sale integrate cu așezările din aria sa periurbană (sau suburbană, periurbană, regională etc.) este cunoscută mai ales în țările dezvoltate, fiind caracteristică unei noi faze a dezvoltării urbane, ulterioară etapelor de concentrare a populației în orașul actual și de formare a suburbiilor. Specialiștii au denumit aceste noi realități socio-spațiale drept zone metropolitane sau, în cazul celor foarte mari, ca regiuni urbane.

Potrivit Constituției României, **municipiul București** este capitala țării. Municipiul București este cel mai mare oraș al țării, având o populație ce depășește două milioane de locuitori este divizat în 6 sectoare. Fiecare sector are autorități reprezentative - consiliu local și primar [11, art. 14].

În perioada interbelică a fost adoptată Legea pentru organizarea administrației municipiului București nr. 320 din 1929, publicată în Monitorul Oficial 202 la 11 septembrie 1929, care prevedea organizarea administrației municipiului București și a comunelor sale suburbane în număr de 12 existând de asemenea un primar general, un consiliu general care era alcătuit din primarii comunelor suburbane și de consilierii de

drept prevăzuți de Legea pentru organizarea administrației locale, care aveau doar un vot consultativ.

Actualmente sistemul administrației în România este ghidat de Legea nr. 215/2001 cu privire la administrarea publică locală, care ulterior a fost modificată prin legea nr. 286/2006 reglementează organizarea și funcționarea administrației publice atât la nivelul municipiului, cât și al subdiviziunilor acestora. Potrivit legislației în vigoare, municipiul București reprezintă o unitate administrativ-teritorială cu trăsături proprii, distincte de ceea ce caracterizează, în ansamblu, celelalte municipii ale României. Aceste trăsături sunt determinate, în principal, de faptul că potrivit Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, municipiul București este organizat în 6 sectoare numerotate de la I-VI, care potrivit art. 92 al Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală sunt numite subdiviziuni administrativ-teritoriale. Se consacră astfel regula că sectoarele nu sunt unități administrativ-teritoriale distincte, ci sunt subdiviziuni ale unei unități administrativ-teritoriale, care este municipiul București și că astfel de subdiviziuni sunt organizate numai în municipiul București. Personalitate juridică are doar municipiul București. Autoritățile publice municipale sunt reprezentate prin Primarul General ca autoritate executivă și Consiliul General ca autoritate deliberativă. Fiecare sector are la rândul său un primar și un consiliu local, toate alese prin vot universal, direct și secret. În România numai municipiul București este organizat în subdiviziuni administrativ-teritoriale numite sectoare.

În prezent în România se discută, că datorită specificului actual al municipiului București necesitatea adoptării unei legi speciale pentru administrarea capitalei, iar consiliul general să fie constituit din consilierii aleși la nivelul sectoarelor.

**Municipiul Budapesta** împreună cu districtul Pesta formează regiunea centrală a Ungariei.



Budapesta este organizată într-un sistem funcțional de două nivele: municipiul Budapesta, ca capitală în ansamblu, și cele 23 de districte (keruletek) ce administrează afacerile publice locale și își exercită autoritatea publică în teritoriile subordonate. Între aceste două nivele nu există raporturi de subordonare. În scopul asigurării eficiente al activității administrației publice al capitalei Ungariei, prin lege sunt delimitate competențele dintre municipiul Budapesta și districtele sale pentru a evita dublarea funcțiilor [28, p. 67].

Autoritățile publice locale al municipiului Budapesta sunt Asambleea Generală și primarul municipiului. Asambleea Generală se constituie din 66 de consilieri municipali, care se întrunesc în ședințe publice cel puțin odată în lună. Alegerea în Asambleea Generală se organizează odată la patru ani, de regulă, în luna octombrie. Alegerea în Asambleea Generală are loc în baza principiului votului proporțional pe listă de partid sau bloc electoral și fiecare alegător poate vota doar pentru o singură listă.

În cadrul Asambleei Generale sunt organizate 21 de comitete permanente în componență de la 7 până la 13 membri. Sarcinile de bază ale comitetelor sunt elaborarea deciziilor Asambleei Generale în domeniul său de competență și efectuează controlul asupra realizării lor. Domeniile principale de competență ale comitetelor permanente sunt următoarele: sănătatea publică, integrarea europeană, dezvoltarea economică și locuri de muncă, minorități, mediul înconjurător, educație și cultură.

Pe teritoriul Slovaciei se întâlnesc **municipiile Bratislava și Kosice** statutul cărora este reglementat prin Legea nr 377/1990 cu privire la capitala Republicii Slovacia, recunoaște Bratislava ca capitală în care sunt amplasate Parlamentul, Guvernul, ministerele, Curtea Supremă și Banca Națională a Slovaciei. Potrivit legii vizate Bratislava are statut de municipalitate, de asemenea, ca și părțile ei componente. Municipiul Bratislava este situat în regiunea Bratislava, din care fac parte încă trei

districte Malacky, Pezinok și Senec, fiind centru de district. Din 2002 Bratislava este reședința Regiunii Autonome Bratislava.

Primarul reprezintă autoritatea executivă al orașului și este ales pentru un mandat de patru ani prin scrutin universal. Consiliul orășenesc este autoritatea deliberativă al orașului responsabil de buget, ordonanțe locale, planificarea orașului, conservarea drumurilor, educație și cultură. Consiliul se întrunește de obicei o dată pe lună este format din 80 de consilieri aleși pe un mandat de 4 ani. Multe dintre funcțiile executive al orașului sunt exercitate de o comisie specială instituită orășenească, dirijată de consiliu. Dacă e să facem o paralelă între practicile enunțate mai sus și modalitatea administrării municipiului Chișinău trebuie să menționăm următoarele:

Municipiul Chișinău capitala Republicii Moldova, este centrul politic, economic, științific, educațional și cultural al țării noastre. Este știut faptul că orașul Chișinău concentrează o serie de pârghii ce se referă la domeniul economic, social și politic acest lucru permițându-i să joace un rol hotărâtor în toate domeniile de dezvoltare a țării. Statutul stabilit de legea fundamentală a țării orașului Chișinău și anume de cel de capitală acest lucru conferă municipiului o forță și un dinamism de dezvoltare superior celorlalte unități administrativ-teritoriale. Disponibilitățile economice și financiare pe care le are orașul derivă anume din statutul prevăzut de art. 14 din Constituție cel de capitală. Caracterul unic și distinct al municipiului presupune conferirea acestuia de posibilității întru exercitarea unei game largi de funcții publice, administrative, economice și culturale.

Rolul major pe care le dețin municipiile este stabilit și de Carta Europeană a autonomiilor locale adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985 convenție ce a fost ratificată de Republica Moldova prin hotărârea Parlamentului nr. 1253- XIII, la 16 iulie 1997 ca municipiile capitală ca municipalitate, să dețină un loc și un rol proeminent în majoritatea țărilor membre ale Consiliului Europei, să aibă dreptul de autoadministrare cu responsabilități publice exercitate de autoritățile publice proprii

constituite în mod democratic în urma desfășurării de alegeri locale democratice conform legii.

Principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil în constituție acestea sunt prescripțiile Cartei Europene a Autonomiilor Locale prevăzute de art. 2 al prezentei carte menționate mai sus.

În majoritatea țărilor municipiile capitală beneficiază de un statut juridic special care este fixat de regulă în Constituție sau în alte acte legislative.

Art. 110 alin. (3) din Constituție stabilește că „statutul capitalei Republicii Moldova se reglementează prin legea organică”.

Cât privește Legea organică nr. 431-XIII din 19.04.1995 privind statutul municipiului Chișinău are unele lacune legislative în special că nu conține prevederi referitoare la atribuțiile municipiului Chișinău ca capitală a Republicii Moldova. Pot menționa faptul că odată ce am purces la realizarea principiilor de integrare europeană a țării și suntem în plin proces de ajustare a legislației naționale la standardele europene este necesar de a aduce modificări privind reformarea administrației publice a municipiului Chișinău deoarece acesta reprezintă o carte de vizită importantă pentru întreaga republică.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Alexandru I., *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, Editura Lumina LEX, București, 1999.
2. Alexandru I., *Drept administrativ comparat*, Editura Lumina LEX, București, 2003.
3. Analiza funcțională a autorităților publice locale ale municipiului Chișinău, a subdiviziunilor subordonate și a managementului financiar/bugetar, *Chișinău, 2008*.
4. Aramă E., *Istoria dreptului românesc*, Chișinău, 1995.
5. Arseni Al., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, CEP USM, Chișinău, 2005*.
6. Bălan E., *Elemente de drept administrativ*, Editura Trei, București, 1999.
7. Bezviconi Gh., *Semimileniul Chișinăului*, Chișinău, 1996.
8. Carta Europeană a autonomiilor locale adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985.
9. Ciobanu Șt., *Basarabia. Monografie*, Chișinău, 1926.
10. Ciobanu Șt., *Chișinăul*, Editura Comisiunii monumentelor istorice, secția din Basarabia, Chișinău, 1925.
11. Constituția Republicii Moldova (adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 29.07.1994) // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr.1.

12. Constituția României adoptată la 21 noiembrie 1991.
13. Creangă I., *Curs de drept administrativ*, vol. I, Editura Epigraf, Chișinău, 2003.
14. Creangă I., *Curs de drept administrativ*, vol. II, Editura EPIGRAF, Chișinău, 2005.
15. Cușnir V., Probleme ale reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova, *teză de doctor în drept*, Chișinău, 2001.
16. Decretului Președintelui Republicii Moldova cu privire la numirea primăriei municipiului Chișinău, nr. 146 din 10.05.1995 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 27/316 din 18.05.1995.
17. Deleanu I., *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Chemarea, voi. II, Iași, 1996.
18. Eremia A., *Chișinăul vechi și nou*, Editura Litera, Chișinău, 1998.
19. Eșanu A., *Chișinău - file de istorie*, Editura Museum, Chișinău, 1998.
20. Gurițanu V., Administrația publică locală în sistemul puterii de stat al Republicii Moldova, *teză de doctor în drept*, Chișinău, 2001.
21. Halippa I., Documente din veacul al XVITXVIII-lea referitoare la moșia Buicani. Operele comisiei savante guberniale ale Arhivelor din Basarabia, *voi. II*.
22. Legea cu privire la administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-35/116 din 09.03.2007.
23. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230- 232/840 din 23.12.2008.
24. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16/53 din 29.01.2002.
25. Legea privind statutul alesului local, nr. 768-XIV din 02.02.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34/231 din 24.03.2000.
26. Legea privind statutul municipiului Chișinău, nr. 431-XIII din 19.04.1995 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-32/340 din 09.06.1995.
27. Mihail P., Bezviconi Gh., *Fapte trecute și basarabeni uniți*, Editura Universitas, Chișinău, 1992.
28. Nemerenco V., Modele și sisteme de administrație publică a municipiilor capitală, *teză de doctor în drept*, Chișinău, 2008.
29. Orlov M., Belecciu Șt., *Drept administrativ*, USM, Chișinău, 2005.
30. Platon M., *Administrația publică. Curs universitar*, Editura Universul, Chișinău, 2007.
31. Popa V., *Drept public*, Chișinău, 1998.
32. Popa V., *Ghidul primarului*, Editura ARC, Chișinău, 2001.
33. Poștarencu D., *Chișinăul în 1941*, Editura Museum, Chișinău, 1996.
34. Sviniin P., Descrierea regiunii Basarabiei. Buletinul Societății de Istorie și Antichități din Odessa, *vol. VI*.
35. Venelin I., Documente româno-bulgare sau daco-slave, *S.-Petersburg, 1840*.
36. *История Кишинева*, Editura Cartea Moldovenească, 1966.

# DEZVOLTAREA SISTEMULUI INFORMAȚIONAL AL MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN SCOPUL EFICIENTIZĂRII ACCESULUI PUBLIC LA DATELE GEOSPAȚIALE

*Viorica MOCREAC, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică,  
Republica Moldova*

## SUMMARY

*The National Geospatial Data Fund (N.G.D.F.) – as a part of the National Geographic Informational System, destined to offer precise information to the users, as a informational database for decision making, in order to achieve a better efficiency in solving the issues regarding the rational use of natural resources, economical and regional management, the development of the socio-cultural environment, building, thusly, an open multiuser system, for professional, didactic and general uses, which could be defined as a different way in which the public services can function.*

*The informational system can be used successfully in fields such as town planning, the protection of the environment, the management of public services etc, regardless of the fact that such a system requires a high cost. However, in the occidental democracies, this geographic informational system has been already implemented and is functioning successfully.*

Problemele constituirii unui sistem modern de administrație publică, care ar corespunde standardelor europene, au fost și sunt mereu pe agenda autorităților publice centrale. În acest context, exemplul altor state, în special, al celor din spațiul administrativ european este edificator și are o deosebită importanță pentru practicieni, funcționarii publici și responsabili de reforme în Republica Moldova.

Tendința lumii în circumstanțele moderne este direcționată spre dezvoltarea și utilizarea pe larg a tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor, inclusiv în domeniul administrației și prestării serviciilor publice.

Statul, a luat ființă pentru a asigura membrilor societății apărarea teritoriului, a vieții și a bunurilor persoanelor fizice care alcătuiesc populația acestora, precum și pentru satisfacerea necesităților de instruire, cultură și sănătate a populației și asigurarea fondurilor necesare bunei funcționări a organelor statului, precum și a instituțiilor publice, însă pentru realizarea acestor sarcini, statul înființează o serie întreagă de organisme care au obligația de a le îndeplini în practică, în favoarea și pentru

întreaga populație a statului și a subdiviziunilor sale administrativ - teritoriale, fiind numite servicii publice [8, p. 208].

Serviciul public, care poate fi organizat fie la nivel național, fie la nivel local, se înființează prin acte de autoritate, reprezintă persoane juridice, cu toate drepturile și obligațiile specifice acestora, activitatea cărora se desfășoară în scopul realizării autorității de stat, astfel că personalul lor având calitatea de funcționari publici trebuie să satisfacă cerințele membrilor societății, iar mijloacele lor materiale sunt asigurate prin subvenții bugetare sau din venituri proprii [7, p. 161].

Serviciul public fiind organizat pentru a satisface interesele generale ale colectivității, are nevoie de a fi continuu, deoarece întreruperea satisfacerii intereselor colectivității riscă să genereze mari dificultăți în viața acesteia, preluând valoare de principiu al administrației publice și serviciilor publice.

Prin urmare, implementarea tehnologiilor informaționale și ale comunicațiilor în domeniu respectiv, contribuie la îmbunătățirea serviciilor publice, eficientizează activitatea guvernării și facilitează participarea democratică, aducând guvernele mai aproape de cetățeni, și concomitent fiind puse bazele unei societăți informaționale, care determină evoluția globală a societății umane, din considerentul că tehnologiile moderne joacă un rol sporit în procesul de administrare, cetățenii având așteptări înalte de la guvernare, inclusiv în domeniul serviciilor publice informaționale [11, p. 121].

Societatea informațională reprezintă un concept complex, dar și un fenomen de talie globală, care determină evoluția societății moderne prin influența tehnologiei informaționale și comunicaționale, devenite necesare și indispensabile activităților sec. XXI, inclusiv ale celor din sfera administrației publice. De asemenea, aceasta reprezintă o formă nouă a civilizației umane, mult mai perfectă, în care accesul egal și universal la informație, în corelație cu o infrastructură informațională și de comunicații dezvoltată, contribuie la o dezvoltare social-economică durabilă, reducerea gradului de sărăcie, îmbunătățirea calității vieții, la integrarea în Uniunea Europeană.

La general, societatea informațională se poate defini ca fiind societatea bazată pe informație, în care producerea și consumul de informație este cel mai important tip de activitate, iar mediul informațional, împreună cu cel social și cel ecologic formează un mediu de existență a omului, a cetățeanului.

Sistemul informațional reprezintă ansamblul datelor, informațiilor, fluxurilor și circuitelor informaționale, procedurilor și mijloacelor de tratare a informațiilor menite să contribuie la stabilirea și realizarea obiectivelor instituției, să asigure cunoașterea fenomenelor și proceselor ce au loc în instituția publică și în afara ei, iar privit integru acesta trebuie să satisfacă unele cerințe de bază precum [10, p. 8-10]:

- să furnizeze informații exacte, complete și continue;
- să asigure oportunitatea informației, în sensul ca să permită obținerea informațiilor în timp util luării deciziei, adică să asigure decalajul necesar între primirea informațiilor și momentul folosirii lor pentru efectuarea analizelor și a prelucrărilor corespunzătoare;
- să permită transmiterea informației pe canalul cel mai scurt, lucru care trebuie privit sub aspectul folosirii unor mijloace corespunzătoare de transmitere, și cel al găsirii sursei adecvate – din mai multe posibile – pentru transmiterea informațiilor;
- să fie organizat în strânsă legătură cu structura organizatorică a instituției publice, deoarece sistemul informațional satisface necesitatea de informare a conducerii, pe diferite nivele ierarhice, în cadrul unei anumite structuri;
- informațiile furnizate să fie multilaterale;
- să furnizeze informații cu caracter dinamic;
- informațiile să aibă un caracter prospectiv.

În ceea ce privește sistemul informațional din cadrul managementului public, trebuie să relevăm faptul că prezintă o serie de particularități, printre care amintim:

- volumul și diversitatea informațiilor vehiculate și prelucrate net superioare celor cu care operează organizațiile private;



- existența unor circuite informaționale formalizate prin acte normative;
- organizațiile publice operează cu mai multe categorii de date și informații și anume: date de interes public, date confidențiale și date clasificate ca fiind secrete de stat.

Printre principalele avantaje ale introducerii sistemului informațional în activitatea instituțiilor publice și prestării serviciilor sunt: suport pentru un număr mare de utilizatori, securitatea sistemului, prevenirea supraîncărcării informaționale, asigurarea integrității informației, accesul permanent la informațiile necesare pentru o bună utilizare, scăderea redundanței rețelei, utilizarea ușoară pentru amatori și începători, posibilitatea îmbunătățirii permanente a programelor de tip client, reducerea costurilor sistemului informațional, creșterea productivității și competitivității, interoperabilitatea dintre aplicații prin utilizarea protocoalelor și standardelor deschise, accesul restricționat la aplicații, creșterea eficienței, interfața utilizatorilor unică pentru toate aplicațiile, posibilitatea unei interogări dinamice cu sistemele existente de baze de date, cu depozitele de date, cu departamentele de stocare a datelor, varietatea formelor de lucru: text, grafică, sunete, video etc [1, p. 10].

Managementul serviciilor publice poate fi definit ca un *ansamblu de metode și procedee de precizare a scopurilor de organizare*, alocare de resurse, antrenare și control al unei instituții, care a evaluat în timp și spațiu, fiind caracterizat de profunde progrese tehnologice cu influență asupra modurilor de viață, muncă, economie și relații sociale [2, p. 68-69].

Una din caracteristicile esențiale ale managementului serviciilor publice o constituie luarea deciziei, în baza unui sistem informatic al managementului public, care reprezintă un ansamblu structurat de persoane, echipamente electronice și proceduri având ca obiect generarea unui flux ordonat de informații operative, pertinente, obținute din surse interne și externe ale unității teritoriale și este destinat să



servească drept bază pentru luarea deciziilor și elaborarea prognozelor în domenii specifice sistemului administrativ [6, p. 304].

Tendința de informatizare a sistemului administrativ se recomandă a se realiza pe trei coordonate majore:

1. informatizarea activităților din instituțiile publice, care să conducă la o creștere a eficienței operaționale în cadrul organismelor administrației centrale și locale;

2. informatizarea serviciilor, având ca beneficiari cetățenii și agenții economici, fapt care implică adesea integrarea serviciilor prestate de organizații de servicii din administrația centrală și locală;

3. asigurarea accesului la informații prin tehnologia informațională pentru utilizatorii finali ai serviciilor administrației centrale [1, p. 14].

Metodele utilizate în acest sens sunt convenabile dacă, pe de o parte, asigură **culegerea și prelucrarea cât mai multor informații într-un minim de timp** și, pe de altă parte, realizează **un grad cât mai avansat de sinteză**, care să poată fi ușor interpretată și să dea cele mai clare elemente cu privire la situația existentă, să exprime cât mai sugestiv și integral reacțiile fenomenului urmărit [6, p. 304].

Prin urmare, obiectivul esențial sistemului informatic al managementului public îl constituie furnizarea de informații pentru fundamentarea deciziilor elaborate de organele sistemului administrativ, în vederea satisfacerii cerințelor generale ale cetățenilor.

Un rol considerabil îl joacă și flexibilitatea informațională, care constă într-un proces de structurare și îmbogățire permanentă a conținutului sistemului informațional și a procesului de comunicare internă și externă pentru a oferi, în timp util, informațiile necesare funcționarilor publici de conducere sau de execuție și reprezentanților politicului propulsați în structurile instituțiilor publice și autorităților administrației de stat.

În cadrul sistemului informatic al managementului public, un loc aparte îl ocupă sistemele informaționale geografice, care în prim plan îmbrățișează domeniile teritoriale ale resurselor și condițiilor naturale. În informatică această direcție, legată de datele spațiale, a căpătat denumirea de „geoinformatică”, adică știința despre sistemele informaționale geografice (SIG), care au fost create în Canada și SUA pe la mijlocul anilor 1960.

În Republica Moldova, modelele datelor spațiale utilizate la elaborarea schemelor teritoriale de utilizare a terenului și dezvoltarea teritoriilor, devin treptat un sistem care asigură luarea deciziilor operative la toate nivelele de administrare [4, p. 82]. „Fondul Național de Date Geospațiale (F.N.D.G.)” reprezintă un sistem informațional, parte integrantă a Fondului Arhivistic de Stat al Republicii Moldova, care a fost creat în scopul evidenței centralizate, păstrării și utilizării documentelor topografo-geodezice, aerocosmice și cartografice, și poate fi considerat ca acel instrument de prevenire a unor lezări asupra dreptului de proprietate, dar și o inovație tehnologică în domeniul cadastrului și relațiilor funciare, deoarece, necesitatea modernizării serviciilor publice provine din faptul că, la ora actuală, acestea sunt supuse din ce în ce mai mult concurenței, iar unele dintre rezultatele lor sunt criticabile, mai ales că serviciile publice trebuie să se poziționeze față de concurenți și să obțină adeziunea celor cărora li se adresează și care pot fi: cetățeni, utilizatori sau clienți.

Prin accesarea paginii web a „Fondul Național de Date Geospațiale (F.N.D.G.)” – „[www.geoportal.md](http://www.geoportal.md)” – orice persoană are posibilitatea de a verifica veridicitatea locului și a suprafeței construcției datorită accesului gratuit la date cadastrale grafice prin Internet sau să verifice veridicitatea documentelor ce țin de proprietatea asupra bunurilor imobile, atât prin introducerea adresei unde se află imobilul, cât și a codului cadastral al terenului înregistrat.

Respectivul sistem informațional ca parte integrantă a Sistemului Informațional Geografic Național, destinat pentru oferirea operativă a informației spațiale

utilizatorilor, în calitate de bază informațională pentru luarea deciziei, în scopul atingerii unei eficacități sporite în soluționarea sarcinilor de utilizare rațională a resurselor naturale și tehnogene, gestionarea economiei și regiunilor, dezvoltarea mediului cultural-social, constituind astfel un sistem deschis multiutilizator, atât pentru uz profesional cât și în scopuri didactice și uz general [3] poate fi tălmăcit ca un alt mod de funcționare a serviciilor publice la etapa actuală.

Sistemul Informațional Geografic este un sistem suport al deciziilor, proiectat special pentru a lucra cu informații spațiale despre:

- caracteristicile geografice ale unui spațiu: formă, resurse de apă, parcuri, sol, particularitățile domeniului public etc.;
- utilizarea domeniului public pentru destinații rezidențiale, comerciale, industriale, transporturi și comunicații: legăturile variate între diferite puncte din mediul urban și cel interurban, zonal, național;
- servicii și utilități: energie, furnizarea apei, canalizare, instalații telefonice, depozitarea deșeurilor, securitatea și siguranța cetățeanului, etc. [1, p. 11].

În societatea contemporană informația constituie materia primă pentru procesul decizional din cadrul oricărui tip de organizație, iar tratarea sistemului informațional ca o componentă a sistemului managerial, pe de o parte, precum și de sine-stătător, pe de altă parte, este astăzi necesară și oportună, fapt conștientizat de majoritatea managerilor [5, p. 52]. Confruntat cu evoluțiile semnificative ale misiunilor sale și cu structuri ce trebuie remodelate, serviciul public trebuie să dea dovada eficacității sale, a capacității sale de a-și îndeplini misiunile care-i sunt proprii, de a atinge obiectivele care i-au fost atribuite, fiind pus în situația în care va trebui să continue să învețe să conducă schimbarea, dar nu numai să învețe să gestioneze ceea ce există deja [9, p. 27].

Serviciile publice din sfera relațiilor funciare și cadastru pot fi catalogate ca fiind organizații de stat sau colectivități locale, înființate de autorități competente, în scopul asigurării satisfacerii unor cerințe ale membrilor societății, în regim de drept

administrativ ori civil, în procesul de executare a legii și a garantării dreptului de proprietate a bunurilor imobile.

Implementarea și aplicarea serviciilor informaționale electronice în domeniul relațiilor funciare și cadastru favorizează accesul persoanelor la informație, al căror calitate sunt influențate de o serie de factori, printre care:

- **dinamismul**, în sensul că trebuie să evidențieze procesele de muncă în evoluție și nu în mod static;
- **oportunitatea**, cu alte cuvinte actualitatea informației, ceea ce implică culegerea, înregistrarea, transmiterea și prelucrarea informației într-un termen optim, iar aplicarea sa în practică să presupună costuri minime;
- **multilateralitatea**, asigurată de abordarea fenomenelor și proceselor dintr-o perspectivă interdisciplinară, de natură economică, socială, tehnică etc.;
- **realismul**, în sensul de a reflecta în mod fidel, nedenaturat situația organizației și a mediului extern în care evoluează;
- **specificitatea**, atribut conform căruia informația trebuie adaptată condițiilor concrete ale utilizatorului [5, p. 53].

Fondul Național de Date Geospațiale, parte integrantă a Sistemului Informațional Geografic Național, constituie un pas important al autorităților naționale în procesul de instituire și gestionare a datelor geospațiale, dar și o aliniere la standardele europene cu privire la evitarea duplicării diverselor date în procesul de culegere și producere a lor, privind calitatea aerului, a apelor, a solurilor, biodiversitatea, acoperirea terestră, rețelele de transport, hidrografia, altitudinea, geologia, repartizarea populației sau a speciilor, habitaturi, situri industriale sau zone de risc natural.

Prin urmare, sistemul poate fi utilizat cu succes în domeniul urbanismului, protecției mediului, managementului serviciilor publice etc., indiferent de faptul că un astfel de sistem implică un cost destul de ridicat. Totuși, în marile democrații occidentale, respectivul sistem informațional geografic a fost deja implementat și

funcționează cu succes. Spre exemplu, în Marea Britanie, înainte de implementarea acestuia, polițiștii obțineau cu mari dificultăți informațiile cu privire la anumite infracțiuni, însă cu ajutorul sistemului informațional geografic ei pot afla multe detalii despre locația, momentul și metoda comiterii crimelor, accidentelor, pot reproduce evenimentele pe hartă și pot crea diferite scenarii pe baza informațiilor referitoare la suspecții sau vehiculele văzute în zonă, iar, pe măsură ce scenariul evoluează, imaginea se schimbă.

În Polonia, administrația orașului Szczecin, folosindu-se de hărțile sistemului informațional geografic, a putut stabili care vor fi zonele afectate și locuitorii care trebuiau evacuați înainte de producerea marilor inundații din anul 1995. În general, aplicațiile GIS urbane urmăresc două scopuri distincte: administrarea și monitorizarea teritoriului localităților și planificarea dezvoltării urbane. De regulă, pentru a realiza cele două scopuri propuse se concepe și se realizează o bază de date, care este exploatată folosind funcții diferite. De exemplu, pentru realizarea obiectivelor care urmăresc administrarea și monitorizarea unei localități, predomină funcțiile de interogare a bazei de date după atribute (tip, stare, material etc.), în acest caz o importanță deosebită având-o actualizarea permanentă a datelor. Pe de altă parte, în aplicațiile destinate planificării predomină funcțiile de analiză și modelare (drum optim, timp de intervenție, zona afectată etc.).

Rolul sistemul informatic al managementului public este pus mai bine în evidență de funcțiile pe care le îndeplinește.

a. Funcția informațională, conform căreia sistemul informatic trebuie să asigure decidenților informațiile necesare fundamentării deciziilor administrative curente și de perspectivă;

b. Funcția de documentare administrativă, care constă în capacitatea sistemul informatic de a stoca informații, necesare documentării pentru fundamentarea deciziilor corespunzătoare;

c. Funcția operațională, care asigură operaționalizarea ansamblului de informații, circuitelor și fluxurilor informaționale existente în cadrul sistemul informatic al managementului public [6, p. 311].

În încheiere, ar fi de remarcat faptul că modul cum se vor realiza funcțiile și sarcinile trasate față de sistemul informatic al managementului public în scopul eficientizării accesului public la date geospațiale, va fi ilustrat cel mai convingător de calitatea deciziilor adoptate, care la rândul lor sunt condiționate de volumul, structura, calitatea informației și a metodelor și tehnicilor de management public.

Indiferent de faptul că realizarea unui Sistem Informațional Geografic reprezintă un proces consumator de timp, acest neajuns este minor dacă se ia în considerare faptul că rezultatele preliminare sunt imediat utilizabile.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Androniceanu A. Tendințe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din Români. În revista: Administrație și management public, nr. 1, 2003, p.6-19.
2. Blanovschi A. Economia sectorului public. Chișinău: Reclama, 2008, 180 p.
3. Concepția Sistemului Informațional Geografic Național aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1298 din 28 octombrie 2003. În: Monitorul Oficial Nr. 223-225 din 07.11.2003.
4. Constantinov T., Sârodov Gh. Sisteme informaționale geografice – instrument al cercetării geografice. În revista: Akademos, nr.1-2 din 2008, p. 80-82
5. Iordan N. Managementul serviciilor publice locale. București: C.H. Beck, 2010, 224 p.
6. Munteanu V.A. Management public local. Iași: Tipo Moldova, 2003, 366 p.
7. Negruț V. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 2004, 352 p.
8. Prisacaru V.-I. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. București: Lumina Lex, 2002. 915 p.
9. Profiroiu A. Pilotajul serviciilor publice. București: Economica, 2001, 136 p.
10. Stepan A. Sisteme informatice în management și neteconomie. Timișoara: Eurostampa, 2009, 265 p.
11. Ștefanița A. Practici de elaborare a politicilor de prestare a serviciilor publice informaționale în cadrul spațiului administrativ european. În revista: Administrarea Publică, nr. 4, din 2012, p. 117-121.

## **ATELIERUL NR.2**

### **MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE ÎN CONTEXTUL DEZVOLTĂRII REGIONALE**

#### **DEZVOLTAREA SERVICIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA – PROBLEME ȘI SOLUȚII**

*Violeta TINCU, lector superior universitar,  
Catedra Științe Administrative, Academia de  
Administrare Publică, Republica Moldova*

#### **SUMMARY**

*Although it has gone through many reforms, public administration hasn't reached a level of public services providing that would be totally satisfactory for the citizen users. There are countless issues related to the faulty legal and institutional framework, to the public services low quality and lack of efficiency, to the violation of user rights, and so on. All these issues require innovational and sometimes creative solutions. Once discovered and implemented, these solutions can be proven quite useful to the central and local government authorities in the Republic of Moldova, for identification of possibilities of improving existing public services; for the implementation of an effective management of public services in public administration authorities; for developing practical skills of establishing and managing new public services, and for offering a large variety of public services to the citizens, both able to satisfy the needs of the latter and meeting requirements of a public administration system that is both modern and European.*

Administrația publică a Republicii Moldova nu reprezintă încă un etalon de organizare și gestionare a serviciilor publice. Bineînțeles, putem observa nenumărate tendințe pozitive, în special în ultimii ani. Totuși, evoluția serviciilor publice în Republica Moldova a înregistrat și probleme cu un caracter diferit de complexitate.

În acest sens, putem grupa, în opinia noastră, toate problemele în câteva categorii:

- Probleme referitoare la cadrul legislativ-normativ;
- Probleme legate de cadrul instituțional;
- Probleme ce țin de cadrul administrativ și metodologic.

***Referitor la cadrul legislativ-normativ***, ne vom referi în special la prevederile a două acte normative, care au generat și continuă să genereze probleme autorităților administrației publice locale, în ceea ce privește gestiunea serviciilor publice. În timp

ce administrația publică centrală poartă responsabilitate pentru direcțiile de dezvoltare ale națiunii în ansamblu, administrația publică locală e preocupată mai ales de serviciile publice care îi afectează pe cetățeni în viața lor cotidiană, indiferent dacă e vorba întreținerea drumurilor, sau oferirea serviciilor de agrement. Astfel, de la autoritățile locale, mult mai mult decât de la cele centrale, se așteaptă să asigure un sistem de activitate cât mai aproape și mai accesibil pentru cetățenii din localitate” [3, p. 164]

Organizarea serviciilor publice este deci o datorie a autorităților administrației publice locale. În acest sens, art. 73 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală prevede: „Serviciile publice se organizează de către consiliul local la propunerea primarului, în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, în limita mijloacelor financiare disponibile” [2, art. 73]

*Problema.* Considerăm că formularea „se organizează în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea” (deci, în Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, art. 4), nu este cea mai potrivită, dat fiind faptul că serviciile publice ar trebui înființate în unitățile administrativ-teritoriale pornind de la necesitatea locală, pe care nu o pot cunoaște cel mai bine decât autoritățile locale, și nu în conformitate cu o listă aprobată de autoritățile centrale ale statului – lucru care generalizează necesitățile sociale din teritoriu, ignorând specificul local.

*Soluția.* Considerăm mai reușită următoarea formulare: „Serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în principalele domenii de activitate, *potrivit specificului și necesităților locale*, în limita mijloacelor financiare disponibile”.

De asemenea, considerăm necesar de a studia și *problematica parteneriatului public-privat*, ca modalitate relativ nouă pentru Republica Moldova de gestiune a serviciilor publice. Principalul act normativ ce reglementează problematica acestuia



este Legea nr.179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. Respectiva lege definește parteneriatul public-privat ca fiind un „Contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile” [3, art. 1].

Dat fiind faptul că în cazul parteneriatului legea prevede că serviciile publice, sau unele obiecte apartenente acestora să fie transmise partenerului privat pe o perioadă relativ lungă de timp, e evident că există riscul ca partenerul privat să încerce privatizarea sau înstrăinarea lor sub orice altă formă. Firea omului e de așa natură, încât acesta se atârână cel mai gospodărește față de acele bunuri, pe care le consideră ale sale. Deci, riscul ca statul să piardă dreptul de proprietate există. Din acest motiv, legislația încearcă să gestioneze acest risc.

Astfel, potrivit Legii nr.179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat, „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu este în drept să înstrăineze obiectul parteneriatului public-privat, *fără acordul partenerului public*”. [3, 34 al (3)].

*Problema.* Întrebarea logică care apare în acest sens este: ar fi oare în drept partenerul privat să înstrăineze acest obiect **cu** acordul partenerului public?” Din prevederile legii, așa se creează impresia. Iar acesta poate duce la vânzarea sau gajarea de bunuri publice, ceea ce de obicei este în detrimentul interesului general.

*Soluția.* Considerăm mai reușită următoarea formulare: „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu este în drept să înstrăineze obiectul parteneriatului public-privat”.

Avem rezerve și referitor la o altă prevedere din legea 179/2008: „În cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația tuturor

prejudiciilor cauzate, inclusiv recuperarea venitului ratat. Reparația prejudiciilor cauzate partenerului privat se efectuează de la bugetul partenerului public.”

*Problema.* În ultimă instanță, această prevedere înseamnă că în cazul unor decizii ale administrației considerate neadecvate de către partenerul privat, acesta poate obține compensarea cheltuielilor din bani publici.. Sintagma care ne pune în gardă este „a profitului *ratat*”. În general, formulele de calcul ale profitului ratat sunt relativ greu de înțeles și aplicat și ajung deseori la sume astronomice. În atare condiții, banii publici nu vor fi folosiți pentru necesitățile cetățenilor (școli, spitale, drumuri, etc.), ci pentru compensarea pierderilor sectorului profit.

Mai mult decât atât, Legea nr.179 din 10.07.2008 permite partenerului privat să acționeze în judecată partenerul public pentru a obține reparația prejudiciilor obținute, dar nu specifică nicăieri expres acest drept și partenerului public. În condiții de parteneriat, în care ambii parteneri au statut egal, lipsa unei astfel de prevederi ridică întrebări serioase.

*Soluția.* Considerăm că prevederea privind repararea venitului ratat ar trebui înlocuită cu o prevedere ce ar stipula doar repararea prejudiciilor real cauzate, iar partenerul public să aibă de asemenea legiferat dreptul de a acționa în judecată partenerul privat pentru a obține recuperarea pierderilor suferite.

***Referitor la problemele legate de cadrul instituțional,*** putem menționa că în prezent practic orice autoritate din sistemul administrației publice este responsabilă de prestarea serviciilor publice.

*Problema.* Nu întotdeauna însă aceste autorități au ca prioritate interesul cetățenilor utilizatori. Ne referim aici la furia societății provocată recent de majorarea tarifelor la unele servicii publice, decizie care a fost luată de ANRE. Menționăm de asemenea, că și tarifele la apă urmează a fi aprobate, în ultimă instanță, tot de ANRE, deși asigurarea cu apă în Republica Moldova este un serviciu public *descentralizat*. Fiind organ non-electiv, (spre deosebire de un consiliu local), ANRE nu riscă a fi

penalizată peste patru ani. Motiv din care va avea mai mult curaj la adoptarea unor decizii nepopulare referitoare la serviciile publice. Mai mult decât atât, nici unul din organele existente, care sunt de obicei consultate în cazul reformării serviciilor publice (de supraveghere sanitaro-epidemiologică, de protecție a mediului înconjurător, de administrare și de supraveghere a resurselor etc.) nu urmăresc în mod expres respectarea intereselor utilizatorilor de servicii publice.

*Soluția.* E nevoie ca o autoritate publică să fie abilitată expres cu respectarea drepturilor utilizatorilor de servicii publice. Nu e nevoie să inventăm una nouă – în Republica Moldova funcționează Agenția pentru Protecția Consumatorilor. Propunem astfel lărgirea atribuțiilor Agenției pentru Protecția Consumatorilor, astfel încât ea să poată efectua toate controalele și auditurile care se fac de obicei de experți necunoscuți de popor în cazul majorării tarifelor. De asemenea, propunem și legiferarea obligativității consultării acestora în cazul oricăror inițiative de reformare a serviciilor publice.

Nu în ultimul rând, e cazul să menționăm și alte *probleme* ce împiedică dezvoltarea serviciilor publice în Republica Moldova:

- Ineficiența funcționării serviciilor publice,
- Calitatea proastă a acestora;
- Resursele umane pregătite insuficient;
- Ignorarea „glasului” utilizatorilor la luarea unor decizii de importanță majoră în ceea ce privește serviciile publice (în special, majorarea tarifelor)

În acest sens, pentru soluționarea problemelor identificate mai sus, propunem câteva soluții:

- Elaborarea recomandărilor metodice privind organizarea și gestionarea eficientă a serviciilor publice locale, dat fiind faptul că nu toate autoritățile publice dispun de cunoștințe suficiente în acest domeniu, iar dacă și își cunosc obligațiile legale, nu întotdeauna pot găsi resursele necesare pentru a-și realiza misiunea prestatoare.

- Elaborarea și aprobarea unor indicatori de calitate a serviciilor publice locale de interes general, cu luarea în considerație a numărului de beneficiari; numărului de personal implicat în acordarea serviciilor; numărului de reclamații, plângeri, etc.
- Includerea cursului de „Gestiune a serviciilor publice” la toate studiile prin masterat și de dezvoltare profesională, dat fiind faptul că aceste cunoștințe sunt necesare tuturor funcționarilor publici și aleșilor locali.
- Constituirea și menținerea unui sistem eficient de feed-back cu utilizatorii, prin care aceștia să își poată exprima mulțumirea sau nemulțumirea față de calitatea serviciilor prestate. Actuala practică a „Condicii de sugestii și reclamații” pare insuficientă, dat fiind faptul că prestatorii serviciilor deseori ignoră aceste informații survenite de la utilizatori.

*În concluzie*, administrația publică, deși a trecut prin numeroase inițiative de reformare, nu a ajuns totuși la un nivel de prestare a serviciilor publice care ar satisface totalmente cetățenii-utilizatori. Există încă nenumărate probleme legate de imperfecțiunea legislației și a cadrului instituțional, de calitatea joasă și lipsa de eficiență a serviciilor publice, de nerespectarea drepturilor utilizatorilor, etc. Aceste probleme necesită soluții inovative și uneori creative. Odată descoperite și implementate, aceste soluții pot fi de un real folos autorităților administrației publice centrale și locale din Republica Moldova, contribuind la identificarea posibilităților de perfecționare serviciilor publice existente; la implementarea în autoritățile administrației publice a unei gestiuni eficiente a serviciilor publice; la formarea abilităților practice de înființare și gestiune a unor noi servicii publice; precum și la oferirea unei game de servicii publice cetățenilor capabile de a satisface necesitățile acestora și adecvate cerințelor unui sistem de administrare publică modern și european.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166/605 din 02.09.2008

2. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007
3. Mehde V. Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms/ Blakwell: Law & Policy, Vol. 28, No. 2, April 2006.

## ROLUL PARTENERIATULUI PUBLIC – PRIVAT ÎN PRESTAREA SERVICIILOR PUBLICE DE SĂNĂTATE

*Ruxanda GLAVAN, Ministrul Sănătății al  
Republicii Moldova, master în științe politice*

### SUMMARY

*The obvious importance of reinvigorating public sector is emphasized, mostly through the existing opportunities to provide quality public services resulting in an elevated and modern citizen welfare level. Public-private partnerships thus allow to emphasize achieved results, which are able to establish and maintain national survival and prosperity in order to obtain international competitiveness. It is thus recommended to continuously establish public-private partnerships in the field of health services provision, while paying particular attention to the ensuring of transparency and excluding the risk of corruption at any decisive stage of selecting private partners.*

Astăzi parteneriatul public-privat este o noțiune din ce în ce mai prezentă în presa economică, în cadrul instituțiilor internaționale, publicațiilor financiare și juridice. Sub diverse forme, tema este folosită în majoritatea documentelor de marketing și în oferta de produse și servicii a marilor cabinete de audit și consulting, a băncilor de afaceri sau a cabinetelor juridice internaționale. Sectorul privat își face simțită prezența în formule parteneriale cu sectorul public, aducând o contribuție importantă la soluționarea diverselor probleme comunitare. Parteneriatul public-privat a înregistrat, în ultimul timp, o expansiune surprinzătoare în prestarea multiplelor forme de servicii publice.

De aceea, conceptul de parteneriat public-privat este abordat într-o strânsă legătură sau chiar dependență, cu conceptul de servicii publice.

În sens strict economic, noțiunea de serviciu acoperă un domeniu mult mai restrâns, delimitat de noțiunea de utilitate (valoare de întrebuințare). În acest sens serviciile pot fi definite ca „activități utile destinate satisfacerii unei nevoi sociale”. [1, p.11] În doctrina occidentală s-au conturat de-a lungul timpului trei definiții care coexistă și astăzi, mai mult ca atât, ele au fost preluate cu succes în legislația comunitară. Este vorba despre definiția clasică, interbelică și cea actuală. [8, p.9]

Noțiunea de servicii publice în ultima perioadă de timp este atât de frecvent utilizată, inclusiv pe motiv că necesitățile în servicii sunt în continuă creștere iar diversitatea de servicii este tot mai mare. Aceasta este temeiul pentru care termenul este tot mai dificil de caracterizat.

Astfel, astăzi conceptul de servicii publice și cel de parteneriat public-privat sunt interdependente deoarece statul a conștientizat necesitatea abordării calității serviciilor publice prin prisma unor noi forme de cooperare, unde cooperarea prin parteneriat public-privat are un loc aparte.

Unii cercetători consideră că interesul sporit manifestat de sectorul guvernamental pentru dezvoltarea parteneriatului public-privat este o consecință a trei factori: [4, p.56]

- 1) guvernele sunt interesate să realoce cu maximum de eficacitate resursele de care dispun;
- 2) prestatorii de servicii privați demonstrează o capacitate sporită în oferta de servicii publice;
- 3) apare și se dezvoltă ideea de creștere a complementarității intersectoriale în organizarea și oferta de servicii.

După cum este definit de Directoratul General de Politici Regionale din cadrul Comisiei Europene, parteneriatul public-privat reprezintă „acordul între sectorul public și cel privat în scopul elaborării unui proiect ori furnizării unui serviciu, care în mod tradițional este furnizat de sectorul public”. [9, p.45]

În Cartea Verde a Comisiei Europene din 2004 cu privire la parteneriatul public-privat se face referire la acesta ca fiind „forme de cooperare între sectorul public și cel privat pentru a finanța, construi, moderniza, gestiona sau întreține un anumit tip de infrastructură sau furnizarea unui serviciu” sau „o asociere de decizii și de mijloace publice și private în cadrul aceluiasi sistem de acțiune, cu obiectivul de a satisface simultan așteptările consumatorilor și ale cetățenilor“. Această definiție insistă asupra

recunoașterii garantării și a solidarității obiectivelor, împărțirii proporționale a riscurilor și a remunerării și adaptării permanente a activităților din sectorul public și privat la mediul înconjurător. [9, p.46]

Parteneriatul public-privat reprezintă o modalitate viabilă de introducere a managementului privat în serviciile publice, pe baza unui contract de lungă durată, între un operator privat și o autoritate publică, apelându-se la know-how-ul și resursele sectorului privat. Acest tip de parteneriat public-privat presupune, în primul rând, existența unui bun raport între sectorul public și cel privat și devine posibil numai atunci când privatul are o pondere semnificativă în economie. În al doilea rând, actorii parteneriatului public-privat, administrația publică și antreprenorii privați, ce își păstrează identitatea, personalitatea juridică și responsabilitățile lor directe și dețin un „input specific”. În condițiile unui demers reușit, cooperarea acestora este benefică tuturor părților, dând naștere la noi oportunități pe o piață care este în dezvoltare. [2, p.56]

Noțiunea de parteneriat public-privat și-a dovedit utilitatea în economiile statelor ce l-au utilizat și a permis să răspundă nevoilor esențiale ale comunității, fără a împovăra finanțele publice și, în același timp, să elibereze puterea publică de sarcini de simplă gestiune. În ultimii ani parteneriatul public-privat a dobândit o importanță tot mai mare în zona politicilor sociale, căci pornind de la procesul de „reformă a guvernării”, a legitimat ideea de cooperare între diverse sectoare (public, privat, social) în scopul soluționării optime și eficiente a multor provocări ale comunităților prin participarea tuturor actorilor comunitari. Având la bază principiul cooperării voluntare, parteneriatul public-privat reprezintă convingerea actorilor publici și privați că vor avea de câștigat dintr-un astfel de demers mai mult decât dacă ar acționa singuri. [4, p.62]

Printre avantajele cooperării dintre sectorul public și privat amintim:

- conjugarea preluării responsabilităților și riscurilor sectorului privat cu disponibilizarea serviciilor sectorului public și efectuarea promptă a plăților;



- accelerarea realizării obiectivelor și proiectelor de infrastructură;
- reducerea pe ansamblu a costurilor proiectelor;
- stimularea îndeplinirii obligațiilor contractuale asumate;
- îmbunătățirea calității serviciilor publice;
- crearea unor venituri adiționale, de interes pentru sectorul privat și îmbunătățirea managementului sectorului public prin expunerea serviciilor la rigorile și exigențele concurenței.

În Republica Moldova, perioada de formare haotică a relațiilor de piață s-a încheiat și în prezent are loc conștientizarea rolului statului în economia de piață. Reducerea finanțării de stat și lipsa investițiilor în sectoarele serviciilor care nu pot fi supuse privatizării cer aplicarea unor noi metode de atragere a investițiilor. Una dintre căile de realizare a acestui obiectiv poate fi parteneriatul public-privat.

În acest context, parteneriatul public-privat ce implică guvernul, sectorul privat și societatea civilă, este recunoscut la nivel internațional ca o soluție pentru problemele sociale de orice tip – îngrijire medicală, educație, protecție socială, trafic de persoane, corupție etc. Administrația publică centrală sau locală este supusă presiunilor de a soluționa multitudinea de probleme cu care se confruntă sistemul de sănătate.

Astfel, tarifele actuale, bazate pe o metodologie inadecvată, nu acoperă cheltuielile pentru dotarea și echiparea instituțiilor medicale cu utilaj care, fiind costisitor, reprezintă o povară majoră pentru buget. Dezvoltarea și implementarea proiectelor de parteneriat public-privat oferă oportunitatea reală de a finanța sectorul sănătății. Implementarea parteneriatului public-privat, ar face posibilă atragerea de fonduri suplimentare de la sectorul privat, care ar asigura atât funcționarea furnizorilor publici, cit și a celor privați de servicii de sănătate.

Principalul obiectiv al parteneriatului public-privat este îmbunătățirea infrastructurii și tehnologiilor medicale prin atragerea de fonduri private suplimentar față de cele publice existente.

De altfel, parteneriatul public-privat eficient poate ajuta la rezolvarea unora dintre cele mai presante provocări sociale. Multe dintre problemele sociale contemporane depășesc capacitatea numai unui singur actor – public, privat sau societate civilă – de a le rezolva într-un mod eficient.

La nivel comunitar una dintre cele mai eficiente formule de parteneriat este cea realizată între administrația publică, care coordonează, reglementează, monitorizează și evaluează activitatea, sectorul de afaceri, care aduce experiența ce o posedă în management, eficiența în furnizarea serviciilor și resurse financiare, și organizațiile societății civile, care și-a dezvoltat servicii sociale diversificate în funcție de nevoi, posedă standarde de calitate înalte pentru furnizarea acestor servicii, are experiență în realizarea serviciilor.

Sectorul privat este implicat în furnizarea serviciilor publice timp îndelungat, însă, introducerea parteneriatului public-privat la începutul anilor '90 a determinat apariția unui concept de furnizare a serviciilor publice care a redefinit rolurile atât a sectorului public cât și a celui privat. Astăzi, legislatorul a stabilit următoarea definiție juridică a parteneriatului public-privat *„contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile”*. [5]

Reieșind din practica internațională, parteneriatul public-privat în sănătate a înregistrat într-un timp scurt succese mari în Spania, Franța și Germania, unde au existat grupuri de operatori privați cărora li s-a încredințat gestiunea serviciilor pe timp îndelungat și care au fost recunoscuți timp de foarte mulți ani ca parte importantă a mediului economic.

La fel, parteneriatul public-privat este un instrument utilizat cu succes în domeniul sănătății și în țările în curs de dezvoltare, exemplu în acest sens fiind Chile, Venezuela, India, Zimbabwe, Kazakhstan și Kyrgyzstan. Creșterea numărului

parteneriatelor publice-private în sectorul de sănătate permite dezvoltarea unei baze considerabile de experiențe internaționale în proiectarea tranzacțiilor parteneriate publice-private. [7]

La momentul de față, Ministerul Sănătății, consiliile raionale și municipale, în calitate de fondatori, nu dispun de resurse financiare pentru a asigura modernizarea bazei tehnico-materiale a instituțiilor medicale și furnizarea serviciilor de sănătate conforme standardelor internaționale. De aceea, parteneriatul public-privat reprezintă un instrument și un mecanism pentru autoritățile din sănătate de a încheia contracte cu sectorul privat pentru furnizarea de servicii de sănătate pentru pacienții din sistemul public.

Un argument la fel de important ca precedentele, în determinarea rolului important al parteneriatului public-privat în domeniul sănătății este faptul că dezvoltarea și inițierea parteneriatelor publice-private în sănătate în Republica Moldova este impulsionată de o serie de factori, cei mai importanți fiind existența necesităților în servicii de sănătate nesatisfăcute de sectorul public datorită nevoii investițiilor colosale și voința politică.

Un exemplu, în acest sens, este proiectul inițiat de Ministerul Sănătății în baza Hotărârii Guvernului nr. 424 din 18.06.2012 „Cu privire la aprobarea serviciilor de dializă pentru parteneriatul public-privat”. La etapa actuală grație perfecționării științelor medicale și tehnicii moderne, tratamentul pacienților cu insuficiență renală a devenit o realitate. Metodele contemporane de tratament a insuficienței renale cronice terminale utilizate în majoritatea țărilor sunt: hemodializa, dializa peritoneală, transplantul renal.

Cele mai frecvente metode paliative de suplinire a funcției renale utilizate sunt hemodializa și dializa peritoneală. Luînd în considerație faptul, că atât insuficiența renală cronică terminală, ct și insuficiența renală acută necesită în mod vital aplicarea

hemodializei, este necesar în mod prioritar de dezvoltat acest serviciu, care constituie pînă la 90% din toate modalitățile de tratament de substituție în insuficiența renală.

De asemenea, în domeniul de gestiune eficientă a deșeurilor medicale și în contextul implementării Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2017, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.248 din 10.04.2013, [2] cît și alte acte adoptate de către Ministerul Sănătății, s-a decis inițierea cooperării în prestarea serviciului prin parteneriat public-privat în gestionarea deșeurilor medicale.

Conform acestei Strategii, politica Guvernului Republicii Moldova în domeniul gestionării deșeurilor constă în dezvoltarea infrastructurii și a serviciilor necesare pentru a proteja în mod adecvat mediul înconjurător la nivel global, național și local de efectele asociate cu managementul deșeurilor generate de cetățeni, întreprinderi și instituții.

Gestionarea deșeurilor în Republica Moldova rămîne a fi o problemă dificilă și nerezolvată, atît din punct de vedere organizatoric, cît și legislativ. Cu toate că domeniul protecției mediului este reglementat de circa 35 de acte legislative și peste 50 de hotărîri de Guvern, aspectul legal al gestionării deșeurilor necesită a fi îmbunătățit esențial, fiind necesare atît revizuirea și modificarea cadrului legal și instituțional, cît și crearea unui sistem integru de reglementare tehnică și ecologică în domeniile de colectare selectivă pentru reciclarea, valorificarea, eliminarea și depozitarea deșeurilor.

Guvernul va stabili cadrul legal și instituțional necesar pentru a sprijini alinierea treptată a practicilor noastre de gestionare a deșeurilor la cele ale Uniunii Europene. Prin intermediul unor parteneriate la nivel internațional, național și local, vor fi atrase investiții pentru a permite dezvoltarea durabilă a sectorului, în conformitate cu necesitățile prioritare și într-un ritm accesibil pentru societate.

Dezvoltarea durabilă în domeniul deșeurilor se bazează pe gestionarea controlată pentru a limita pe termen scurt impactul asupra mediului cauzat de eliminarea acestora, iar pe termen mediu și lung pentru a fi social acceptabilă și economic fezabilă.

În acest context, venim cu concluzia că se evidențiază importanța netă a procesului de resuscitare a sectorului public. În special prin prisma posibilităților de furnizare a serviciilor publice de calitate, care să permită obținerea unui nivel ridicat și modern al bunăstării populației. Parteneriatul public-privat vine în acest sens să accentueze rezultatele aferente care sunt capabile să creeze și să mențină supraviețuirea și prosperitatea pe plan național pentru a obține puterea de a concura pe arena internațională.

Însă, în cadrul realităților din țara noastră considerăm util de a veni cu unele recomandări întru sesizarea impactului pozitiv al parteneriatului public-privat în prestarea serviciilor publice de sănătate și anume:

Crearea în continuare a parteneriatelor publice-private în domeniul prestării serviciilor de sănătate, în condițiile asigurării transparenței și excluderii riscurilor de corupție la orice etapă decizională de desemnare a partenerilor privați.

Implementarea principiilor de gestionare a deșeurilor. Acest fapt va contribui la o evoluție efectivă a sistemului de management integrat al deșeurilor medicale, prin acordarea priorității facilităților de eliminare a deșeurilor, ținând cont de aspectele protecției sănătății umane și a mediului, și integrând conservarea biodiversității, și a resurselor naturale.

Evaluarea obiectivă a potențialilor parteneri privați deoarece, proiectele de parteneriat public-privat pot constitui o modalitate reușită de gestionare a investițiilor publice, însă trebuie să rămână în sarcina partenerului public să aprecieze care sunt cele mai adecvate metode pentru diferitele proiecte, servicii publice sau inovații, înainte de inițierea unui parteneriat public-privat. Este esențial să se evalueze ce actor sau grupuri de parteneri sunt cei mai în măsură să-și asume diferitele riscuri.

Stabilirea clară a obiectivelor. Autoritățile administrației publice trebuie să stabilească clar obiectivele în conformitate cu interesul public, să determine calitatea și structura de prețuri ale serviciilor oferite și să monitorizeze îndeplinirea obiectivelor.

Atunci cînd se realizează investiții masive, trebuie vegheat în permanență ca autoritățile publice și întreprinderile private să nu se găsească în cele din urmă în imposibilitate de plată la rambursarea împrumutului, deoarece parteneriatele presupun obligații economice pe termen foarte lung.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Androniceanu A. Noutăți în managementul public. București: Editura Economică, 2005.
2. Catană E. Specificitatea parteneriatului promovat de sectorul public, Școala Națională de Studii Politice și Administrative. Transilvanian Review of Administrative Sciences. 19/2007.
3. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013 – 2017. nr. 248 din 10.04.2013.
4. Institutul pentru Politici Publice. Parteneriatul public-privat, soluție pentru un mai bun management al comunităților locale din România. Ghid practic pentru consiliile județene. 2004.
5. Legea cu privire la parteneriatul public privat. nr. 179-XVI din 10.07.2008. În: Monitorul Oficial nr. 165-166 din 02.09.2008.
6. Matricea politicilor de sănătate. Stabilită cu Delegația UE în RM. Ministerul Sănătății. Chișinău, 2012.
7. Micineanu A., Malanciuc Iu. Politicele în domeniul Parteneriatului Public Privat în sănătate. Monitorul Social. nr. 9, august, 2011.
8. Parlagi A. Serviciile publice locale. București: Editura Economică, 2001.
9. Petrescu C. Rusu O. Instrumente de politici în sistemul de furnizare a serviciilor sociale. București, 2008.

## ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SERVICIILOR SOCIALE COMUNITARE PRIN PROFESIONALIZAREA ASISTENȚILOR SOCIALI

*Tatiana GRIBINCEA, doctor, conferențiar  
universitar, Universitatea de Studii Politice și  
Economice Europene "Constantin Stere",  
Republica Moldova*

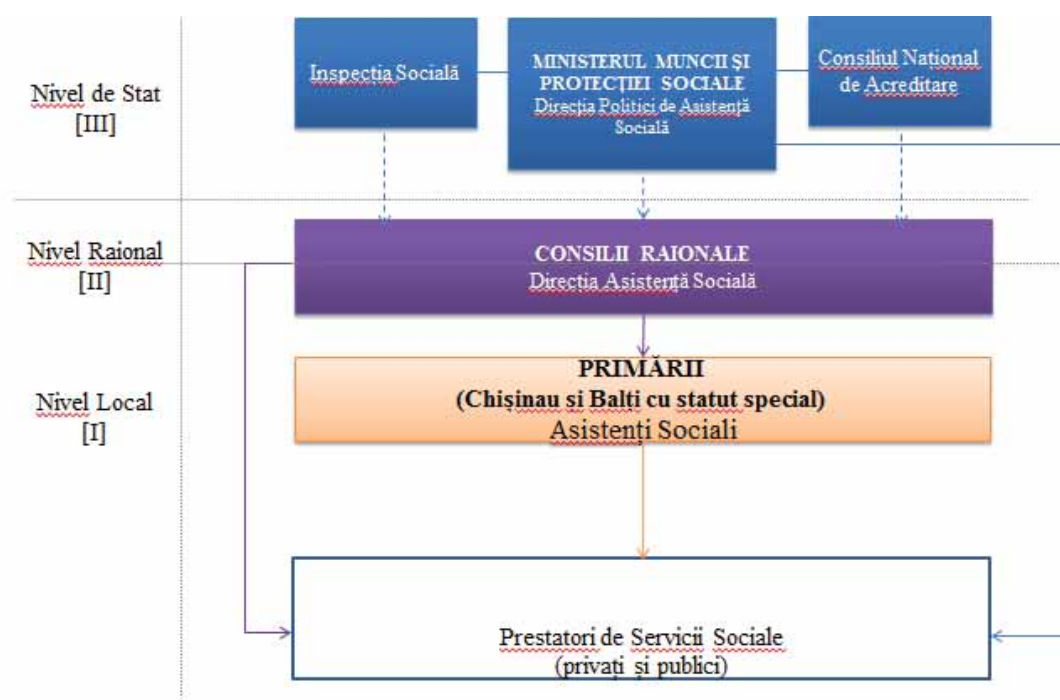
### SUMMARY

*Social services include both services provided by state institutions as well as private non - governmental organizations or voluntary. Professionalization of social workers will facilitate the modernization of social services in Moldova. This will start the realization of this profession. One aim is to integrate existing social services. Here, in general, we refer to ensuring cooperation between medical, social, legal and educational.*

Sistemul de asistență socială din Republica Moldova dispune de un cadru instituțional-legislativ destul de dezvoltat care se află în permanentă perfectare. Principalele legi care reglementează sistemul de asistență socială sînt: Legea asistenței sociale nr. 547-XV din 25 decembrie 2003; Legea cu privire la ajutorul social Nr. 133 din 13.06.2008; Legea cu privire la serviciile sociale Nr. 123 din 18.06.2010 etc.. În prezent, asistența socială presupune o varietate mare de beneficii sociale exprimate în bani, în natură sau în servicii sociale, scopul cărora este de ai ajuta pe indivizi, grupuri sau comunități să depășească situațiile de dificultate, adaptîndu-se la o viață normală. Unul dintre scopuri este integrarea serviciilor sociale existente. Aici, în general, ne referim la asigurarea cooperării între domeniul medical, social, juridic și educațional [3, p.28]. Dar în primul rînd trebuie de asigurat cooperarea în interiorul fiecărui domeniu. Cel mai apropiat, dar și care permite implicarea asistenților sociali într-o formă mai directivă, este domeniul serviciilor sociale. După cum vedem în figura 1, ierarhia în interiorul sistemului de asistență socială, de stat, dar și cel privat, nu este clară și, ca urmare, eficiența activității acestuia scade.

Pe lângă integrarea nivelurilor din cadrul aceluiași sistem, este nevoie de integrarea serviciilor pe care le oferă și cooperarea activității fiecărui nivel. Lipsa acestor factori influențează înregul proces de prestare a serviciilor calitative. Sistemul de asistență

social este fragmentat și un permite crearea continuității. Multe proiecte un pot fi implimentate sau nu sunt duse până la capăt din cauza incapacității structurilor de a comunica. Abordarea sistemică a experților sociali oferă soluții simple dar cu un rezultat complex asupra acestei probleme[3, p.48].

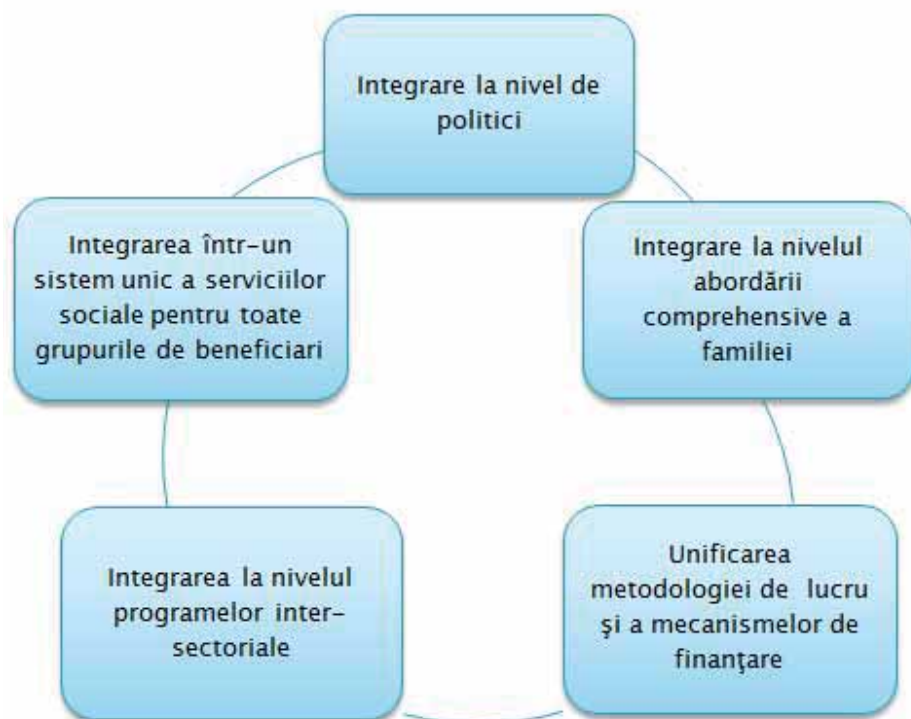


**Figura 1.** Structura instituțiilor de stat în domeniul Asistenței Sociale din RM

În 2011 a fost creată strategia de integrare a serviciilor sociale. Această este doar o parte din schimbările pe care și le propun experții sociali, dar reprezintă un pas important pentru schimbare în cadrul acestui sistem.

În figura 2 este reprezentată legătura care ar trebui să existe în cadrul sistemului de servicii sociale, conexiunile dintre părți și posibilitatea prin care am putea asigura continuitatea efectelor pozitive ale acestei activități. Printre cele mai importante obiective se numără: integrarea la nivel de politici, integrarea la nivelul abordării comprehensive a familiei, unificarea metodologiei de lucru și a mecanismelor de finanțare, integrarea la nivelul programelor inter-sectoriale și integrarea într-un sistem unic a serviciilor sociale pentru toate grupurile de beneficiari.





**Figura 2.** Sistemul integrat de servicii sociale

Principiile sistemului integrat de servicii sociale:

- Principiul asistenței sociale orientate
- Principiul centrării pe beneficiar
- Principiul prestării serviciilor sociale în comunitate
- Principiul accesibilității
- Principiul oportunităților egale
- Obiective strategice și domenii de intervenție

I. Asigurarea calității și eficienței sistemului integrat de servicii sociale

II. Dezvoltarea, consolidarea și integrarea serviciilor sociale orientate spre grupurile de persoane în dificultate

**Obiectiv I. Asigurarea calității și eficienței sistemului integrat de servicii sociale**

a. Componentele cadrului de gestionare a sistemului integrat de servicii sociale:

- Cadrul normativ

- Cadrul instituțional
- Cadrul operațional
- Resurse umane
- Finanțe

b. Dezvoltarea și consolidarea cadrului instituțional

- La nivel central
- Administrația publică locală de nivelul II
- Administrația publică locală de nivelul I

c. Dezvoltarea cadrului operațional include:

- Mecanismul de referire a beneficiarilor de la un nivel de servicii sociale la altul;
- Metodologia de evaluare a nevoilor individuale și comunitare;
- Standardele de calitate pentru toate serviciile sociale;
- Sistemul de acreditare a prestatorilor de servicii sociale;
- Sistemul de inspecție și rezolvare a plângerilor;
- Proceduri de procurare a serviciilor sociale de la prestatorii acreditați.

d. Consolidarea resurselor umane angajate în sistemul de asistență socială prevede:

- Consolidarea rețelei de asistenți sociali comunitari;
- Dezvoltarea mecanismului de supervizare profesională;
- Programul și strategia de formare profesională continuă;
- Mecanismul de atestare a competențelor profesionale a personalului angajat în sistemul de asistență socială.

e. Finanțe:

Din bugetul de stat:

- finanțare, co-finanțare sau subvenționarea programelor de servicii sociale;
- finanțarea programelor naționale de dezvoltare a serviciilor sociale;
- finanțarea sau co-finanțarea unor instituții specializate.

Din bugetele unităților teritorial-administrative:

- finanțarea serviciilor sociale create de APL;
- co-finanțarea serviciilor sociale prestate de APL în parteneriat cu alți prestatori;
- subvenționarea serviciilor sociale prestate de ONG acreditate.

**Obiectiv II. Dezvoltarea, consolidarea și integrarea serviciilor sociale orientate spre grupurile de persoane în dificultate**

- Crearea și dezvoltarea serviciilor sociale primare
- Crearea și dezvoltarea serviciilor sociale specializate
- Crearea și dezvoltarea serviciilor sociale cu specializare înaltă

**1. Crearea și dezvoltarea serviciilor sociale primare**

- Sunt orientate spre prevenirea sau limitarea situației de dificultate, soluționarea problemei la etapa incipientă, cu menținerea beneficiarului în familie și comunitate;
- Pot fi aplicate tuturor grupurilor de beneficiari și sunt prestate la nivelul fiecărei comunități;
- Au un cost redus pe beneficiar.

**2. Crearea și dezvoltarea serviciilor sociale specializate**

- Sunt adresate unui număr limitat de beneficiari;
- Orientate spre reabilitare intensă în timp;
- Pot fi prestate la toate nivelurile administrative (comunitar, raional, național);
- Mai costisitoare decât serviciile sociale primare.

**3. Crearea și dezvoltarea serviciilor sociale cu specializare înaltă.**

- Adresate unui grup foarte restrâns de beneficiari cu probleme specifice;
- Necesită perfecționarea serviciilor existente și crearea de servicii sociale noi;
- Costul pe unitate este foarte înalt.
- Impactul și costurile

- Servicii sociale comunitare și servicii sociale specializate dezvoltate în baza evaluării necesităților;
- Resurse financiare existente bine direcționate;
- Resurse eliberate în urma procesului de dezinstituționalizare realocate spre serviciile sociale comunitare.
- Riscuri și amenințări în implementarea Strategiei
- Nu toate APL vor asigura un nivel de servicii sociale adecvat nevoilor populației;
- Divergențe în gradul de angajare și competență al APL în identificarea, prioritizarea și alocarea resurselor financiare pentru dezvoltarea serviciilor și soluționarea problemelor sociale;
- Transferarea resurselor de la nivel central la nivel local.
- Etapele de implementare a Strategiei
- Strategia stabilește o viziune pe termen lung pentru crearea sistemului integrat de servicii sociale;

Asistentul social este un specialist în domeniul serviciilor sociale, ale cărui cunoștințe, abilități și valori permit activarea în mod eficient în situații complexe de nevoie socială [2, p.56]

Asistentul sociali lucrează competent și responsabil la:

- a. Micro-nivel – consiliere / lucru asupra cazului, cu persoane fizice, familii și grupuri
- b. Mezzo-nivel – dezvoltarea, planificarea, implementarea programelor, strângerea fondurilor și evaluarea în cadrul agențiilor de servicii umane. Funcția administrativă în supravegherea personalului, dezvoltarea și formarea la nivelul organizațiilor și non-guvernamentale.
- c. Macro-nivel – planificarea, implementarea și evaluarea politicilor; organizarea comunității; și relațiile publice
- d. Nano-nivel – auto-evaluarea și conștientizarea de sine, pentru a evita prejudecata și arderea profesională

Asistenții sociali practică aprecierea, diagnosticul, tratamentul și evaluarea problemelor individuale, interpersonale, sistemice, de organizare, și sociale pentru a asista persoanele fizice, familii, grupuri, organizații și comunități pentru a obține funcționarea optimă prin:

1. Analiza sistematică a sistemelor umane complexe
2. Mobilizarea punctele forte și capacităților de adaptare
3. Modificarea modelor disfuncționale în sistemele formale și informale
4. Conectarea persoanelor la resursele necesare
5. Atenuarea factorilor de stres din mediu și societate
6. Asigurarea instruirii psihosociale în domeniul sănătății și bunăstării
7. Afectarea schimbărilor sistemice

Un profesionist ce lucrează cu oamenii, mai întâi de toate trebuie să lucreze cu sine. Trebuie să-și soluționeze propriile conflicte interioare, trebuie să-și înțeleagă propriile trăiri, trebuie să-și poată gestiona propriile emoții. Ca să poată accepta ideile și credințele persoanei cu care lucrează, asistentul social trebuie să se accepte mai întâi pe sine. Ca să poată fi empatic, trebuie să știe să își controleze reacțiile la propriile trăiri. Ca să-și poată asuma valorile acestei profesii și ca să le poată promova, trebuie să lucreze asupra valorilor și credințelor pe care și le-a format pe parcursul vieții. Multe dintre problemele sociale vin de la indivizi în parte, dar mai cu seamă, de la conflictele interioare pe care le au, sau, după cum ar zice Freud, de la traumele din copilărie și trăiri refulate. Un asistent social ar trebui să cunoască multitudinea de teorii existente ca să poată interveni adecvat în orice situație[ 4, p.78]. Uneori nu este nevoie de resurse financiare pentru a scoate o familie din impasul economic și psihologic, ci doar de o intervenție terapeutică în această familie, de restructurarea emoțională a ei, sau de facilitarea comunicării între membri.

De asemenea, asistenții sociali trebuie să cunoască și teoriile comunitare, cele care spun ca societatea influențează individul în mai mare masura și ca multe dintre

problemele individuale vin de la interacțiunea cu societatea. De exemplu teoria marxistă, care susține că problemele la nivel micro și mezo apar de la existența conflictelor la macro nivel. Tot Marx susține că alienarea indivizilor e produsul unor schimbări sociale, dar mai exact al capitalismului. Conform lui îndepărtarea de societate, de activitățile sociale, de muncă, de familie are ca rezultat îndepărtarea de sine. Asistentul social trebuie să poată integra această contradicție a teoriilor despre oameni și comportamentul lor și bazându-se pe aceasta să aleagă cele mai potrivite soluții pentru fiecare caz în parte. Trebuie să înțeleagă conceptul de "holon" și faptul că totul este structurat așa, și reprezintă un întreg sistem, dar și o parte în același timp. Deci, pentru ca să poată interveni în viețile oamenilor, trebuie să intrevină mai întâi în propria viață, să o analizeze și să-și formeze cele mai bune și mai eficiente aptitudini și calități. O existență ne analizată, este o existență fără rost.

O comunitate reprezintă un grup de oameni cu interese, credințe și norme de viață comune. Există mai multe tipuri de comunități: vituale, teritoriale, culturale, etc. Unul dintre tipurile de comunități este comunitatea profesională, cea care, spre regret, nu există pentru asistenții sociali din Republica Moldova, fiind însă foarte relevantă.

Existența unei comunități profesionale oferă fiecărui profesionist simțul de apartenență la un grup, o unitate cu aceleași interese, scopuri și idei. Astfel gradul de motivare crește, respectiv și cel de implicare și participare. Într-o comunitate profesională apare simțul reciprocității, adică sprijinul, schimbul de experiență și posibilitatea de a îmbunătăți astfel serviciile prestate. Ne putem referi aici la conceptul de "capital social", adică la faptul că relațiile interpersonale și conexiunile sociale sporesc productivitatea indivizilor și a grupurilor. Acest concept a fost comparat cu un panaceu pentru problemele societății moderne.

Comunitatea profesională a specialiștilor din domeniul social din Republica Moldova ar trebui să fie o formă de "Gemeinschaft", adică o comunitate ce s-a format pe baza unor interese colective și care funcționează pentru realizarea acestora și nu

pentru realizarea intereselor fiecărui membru în parte. Interesele asistenților sociali trebuie să fie cele ale comunității, ale colectivului. Forma opusă este "Gesellschaft" adică o comunitate ce se formează pe baza tendinței de satisfacere a intereselor fiecărui membru în parte. Această formă este cea pe care ne-o oferă capitalismul și globalizarea, procese ce transformă lumea într-o comunitate bazată pe interesele proprii și distruge toate subsistemele sociale formate.

În Republica Moldova există începuturi bune pentru a face schimbări în domeniul serviciilor sociale. Este foarte important să se schimbe statutul asistenților sociali, să se asigure integrarea tuturor politicilor sociale, să fie creată o nouă structură de organizare, să se îmbunătățească calitatea serviciilor sociale prestate, asistenții sociali să dețină abilități de profilactică a conflictului.

De asemenea, contează nespus de mult atitudinea pe care profesioniștii o au față de beneficiari. Ei trebuie să fie interesați de problemele sociale existente și de situația fiecărui beneficiar în parte. Acest interes ar trebui să se formeze pe parcursul pregătirii specialiștilor, prin înțelegerea, acceptarea și aderarea la valorile, principiile și standardele asistenței sociale. Profesioniștii din acest domeniu trebuie să aibă dorința și abilitatea să înțeleagă cauza problemelor fiecărui om, resursele care îi sunt disponibile și căile de soluționare. Trebuie să fie înțeleasă și acceptată ideea că asistenții sociali nu doar monitorizează situațiile problematice, dar se implică cu interes în căutarea soluțiilor și aplicarea lor. Ei sunt cei, care pot interveni la nivel de comunitate și pot cere ceea ce este nevoie.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Antonio S. Asistența și Intervenție socială. Iași: Lumen, 2002. 440 p.
2. Bocancea C. Neamtu G. Elemente de asistență socială. Iași: Polirom, 1999. 345 p.
3. Cotelnic A. Perfecționarea mecanismului protecției sociale a populației or. Chișinău în perioada de tranziție la economia de piață. Chisinau: Institutul de cercetari științifice în domeniul informației tehnico-economice, 2004. 480 p.
4. Miftode V. Fundamente ale asistenței sociale: teorii, metode, tehnici specifice, Botoșani: EIDOS. 2003 92 p.

## ORGANIZAREA SERVICIILOR PUBLICE – CONDIȚIE DE VALORIFICARE A PATRIMONIULUI CULTURAL NAȚIONAL

*Vasile COMENDANT, doctorand, Academia de  
Administrare Publică, Republica Moldova*

### SUMMARY

*This article is part of a study concerning organizational activity carried out by the public services in order to satisfy the interests of the citizens of the society they belong to.*

*The author analyzes and specifies the legal framework in regard to public services and effective reform in this area. The variety of public services and the improvement of their efficiency is related to quality management within the administrative decentralization process in which public services represent a defining principle in the organization of local public administration system.*

*Increasingly complex interference of different segments in the organization of public services leads to new ways of implementation the strategy in different state sectors. It is established that through the effective use of the national cultural heritage, which represent itself a condition for social development, public services will contribute to the modernization and rebuilding society in the spirit of its compatibility in all aspects, the strengthening and socio-cultural integration of the country.*

**Key-words:** *public services, public administration, decentralization, cultural heritage.*

Pornind de la dezideratul că administrația publică are obligațiunea de a asigura condițiile necesare de viață a membrilor comunității (economice, sociale, culturale, de securitate), evidențiem faptul că pentru îndeplinirea acestei misiuni extrem de responsabile, autoritățile locale, incontestabil au nevoie de servicii publice.

Orice unitate administrativ-teritorială în Republica Moldova (*raion, oraș (municipiu), sat (comună)*) prin autoritățile legal constituite trebuie să se îngrijească de crearea anumitor servicii ce vor fi prestate în mod continuu și permanent pentru satisfacerea cerințelor societății.

Dacă e să încercăm a defini noțiunea de organizare și gestionare a serviciilor publice atunci putem spune că aceasta este o trusă de „instrumente”, o cutie de „instrumente” cu ajutorul căroră administrația publică locală își onorează obligațiunile. Din această trusă fac parte acele instrumente care permit „posibilitățile de acțiune materializate prin organizarea și structurarea lor în servicii, direcții, compartimente, precum și prin personal, patrimoniul și finanțele disponibile, în vederea îndeplinirii funcțiilor sale” [1, p. 14].



Pentru început vom sublinia faptul că noțiunea de serviciu public este utilizată pentru a desemna o activitate de interes general, prestată de un organism, adică de o persoană juridică, autorizată de o autoritate a administrației publice.

Paul Negulescu consideră serviciul public drept „un organism creat de către stat, județ sau comună, cu o competență și putere determinate, cu mijloacele financiare procurate din patrimoniul general al administrației creatoare, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general, căreia inițiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă” [2, p. 46 ].

Profesorul Ioan Alexandru specifică faptul că, în sens larg, „serviciile publice sunt ansambluri de persoane și lucruri create în vederea satisfacerii unei nevoi publice de către o colectivitate publică, supuse autorității și controlului acesteia” [3, p. 22-23].

În același context reliefăm că potrivit lui I. Creangă, serviciul public se prezintă ca o structură organizatorică înființată de lege sau în baza unei legi de autorități centrale sau locale, încadrate cu personal de specialitate ce exercită atribuțiile și competențele serviciului respectiv și este dotat cu mijloace materiale și financiare în scopul satisfacerii unor interese generale ale societății sau ale unei colectivități distincte [4, p. 171].

În Republica Moldova reforma administrației publice este influențată, în primul rând, de obiectivele de îmbunătățire a reglementărilor administrative și îmbunătățirea serviciilor furnizate către cetățeni. Consolidarea capacității administrative în ceea ce privește managementul calității, promptitudinea și evaluarea serviciilor vor constitui un element-cheie în îmbunătățirea eficienței serviciilor publice. Serviciile publice trebuie să fie furnizate conform unui set de principii generale: egalitate, imparțialitate, continuitate, regularitate, transparență, libertatea alegerii, amabilitate, promptitudine, consulare. În același context furnizarea serviciilor publice trebuie să se bazeze pe standarde și obiective măsurabile în raport cu performanța reală. Politica îmbunătățirii

serviciilor pentru cetățeni trebuie să fie aplicată tuturor agențiilor guvernamentale de la nivel central și local.

Conceptul de serviciu public trebuie abordat, în primul rând, ca o activitate desfășurată de autoritățile publice în vederea satisfacerii intereselor generale, pentru că serviciul public nu apare decât atunci când colectivitatea scoate în evidență o anumită nevoie generală. Această definiție comportă două componente: o componentă materială și o componentă formal-organizatorică [5, p. 123].

Din punctul de vedere al componentei materiale, serviciul public prevede o activitate de interes general, ce îmbracă multiple forme în funcție de natura cerințelor sociale.

Teoretic, toate serviciile publice, cu excepția apărării naționale, ar putea fi furnizate de administrația publică locală, cu condiția să aibă resurse suficiente. Aceasta ar fi o situație ideală, deoarece, din păcate, autoritățile locale, în general, duc lipsă de resurse financiare pentru realizarea serviciilor publice.

De aceea, administrația centrală trebuie să joace un rol important în finanțarea și furnizarea de servicii publice. Guvernele dețin încă un rol major în managementul local, în multe țări, prin responsabilitățile lor funcționale, prin controlul asupra accesului, într-o măsură mai mare, la finanțe pentru investiții, prin puterile legale asupra activității autorităților locale.

Existența unui cadru juridic complet cu privire la serviciile publice și reforma efectivă în acest domeniu sunt de o mare importanță, deoarece de modul în care este concepută administrarea lor depinde eficiența actului de guvernare pe plan local.

Potrivit art.14 (2) al Legii privind administrația publică locală, consiliul local organizează servicii publice de gospodărire comunale, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare, decide asupra regulilor de asigurare a curățeniei în localitate [6]. Reiese că autoritățile publice locale pot de sine stătător organiza

serviciile publice de interes local și asigura buna lor funcționare. Dar să vedem care este realitatea în Republica Moldova.

Competențele autorităților publice locale răspund atât promovării interesului general cât și soluționării problemelor și satisfacerilor nevoilor cetățenilor. Asigurarea ordinii publice se dedică promovării interesului public pe când înființarea și asigurarea funcționării unor instituții de binefacere de interes local sau punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care se caracterizează printr-o stare dezirabilă la un moment dat, nu se mai dedică promovării, ci soluționării sau satisfacerii problemei / necesității.

Formularea interesului public revine în mare parte decidenților politice, formularea problemelor sociale revine unui număr mult mai mare de actori sociali. Cercetările sociologice demonstrează că autonomia locală este insuficientă pentru promovarea interesului general la nivel local. Majoritatea populației este nu prea mulțumită / deloc mulțumită de: asistența medicală (69%), banii pe care îi au (78%), curățenia și îngrijirea localității [7, p. 14].

Competențele autorităților locale permit o contribuție parțială în satisfacerea acestor necesități. Autoritățile publice locale de nivelul I și II, în limitele legii, dispun de libertatea deplină de acțiune în gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități.

Varietatea serviciilor publice este atestată în primul rând în localitățile care au statut de oraș indiferent de numărul populației. Însă, din cauza stării deplorabile a drumurilor și iluminare insuficientă a spațiilor publice, orașele sânt calificate ca având infrastructură medie. Mărimea colectivității are o anumită influență asupra gradului de dezvoltare a infrastructurii. În Republica Moldova nici într-o colectivitate mică după numărul de populație nu se atestă cel puțin un grad mediu de dezvoltare a infrastructurii. Gradul foarte slab de dezvoltare a infrastructurii serviciilor publice într-o colectivitate mare după numărul de populație se datorează unui alt factor, și anume

factorului geografic. Localitatea care este situată în imediata apropiere a centrului raional este o „localitate dormitor” numărul investițiilor fiind destul de mare, fapt care influențează „puterea de cumpărare a serviciilor”.

Probleme precum întreținerea și construcția drumurilor, întreținerea instituțiilor preșcolare, crearea locurilor de muncă, acțiuni de stopare a migrației sunt acțiuni prioritare pe care le indică atât primarii, cât și cetățenii.

Calitatea serviciilor publice este determinată de gradul în care acestea satisfac necesitățile permanente, de interes ale consumatorilor, ce poate fi exprimat prin timpul cheltuit pentru prestarea serviciilor sau prin gradul de confort asigurat de serviciile respective, ori prin efectul pe care îl au asupra intelectului, sănătății, siguranței, integrității consumatorilor.

O preocupare importantă a guvernelor este ca aceste servicii publice locale să fie oferite tuturor în condiții de echitate. Astfel, administrația publică locală, ca furnizor de servicii publice, ar putea să nu ofere aceste servicii în mod echitabil, pentru toată colectivitatea locală, din lipsă de resurse financiare sau din înclinații politice. De aceea, administrația centrală trebuie să vegheze asupra modului cum sunt furnizate serviciile publice către populație și să împartă resursele financiare în mod echitabil.

Analiza evoluției reformei administrației publice în Republica Moldova ne dovedește că una din cauzele care a influențat asupra ritmului ei scăzut de desfășurare a fost nesoluționarea la timp a problemei asigurării unităților administrativ-teritoriale cu capacitate administrativă reală, care le-ar permite să satisfacă pe deplin interesele locale ale cetățenilor. Adoptarea la 28 decembrie 2006 a Legii privind descentralizarea administrativă este o încercare de a ameliora situația în acest domeniu. Descentralizarea administrativă este concepută ca un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora [8].

Descentralizarea serviciilor publice reprezintă un principiu definitoriu în organizarea sistemului de administrare publică locală conform standardelor internaționale, acestea fiind prevăzute în Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985.

Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare [9, p. 48].

Expresiile de drept ale descentralizării serviciilor publice sunt fixate în articolele 112 și 113 din Constituția Republicii Moldova și sunt detaliate în legile organice privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006 [10].

Descentralizarea presupune transferul de responsabilitate de la un nivel al guvernului la altul, bazat pe un șir de instrumente fiscale, politice și administrative.

Pentru descentralizare intervine opțiunea politică ce are în vedere atât costurile descentralizării, cât și eficiența socială a acesteia. Interesul este unul singur, anume ca aceste servicii publice să răspundă cât mai bine necesităților locuitorilor, indiferent la ce nivel funcționează.

Descentralizarea nu privește însă toate serviciile publice; problema descentralizării se pune doar în legătură cu acelea care pot fi organizate la nivel local, existând servicii publice (cum ar fi apărarea, siguranța națională, relațiile externe) care nu pot fi organizate decât la nivel național.

În privința descentralizării acestor servicii publice, trebuie să facem precizarea că nu este vorba de o descentralizare, adică de un transfer, în totalitate sau în parte, de competențe de la nivel central la nivel local. Suntem în prezența unei desconcentrări administrative, ce definește un sistem în care agenții și organismele locale, aflate la fața locului și supuse centralizării, au putere de decizie. Desconcentrarea administrativă

presupune o formă de diminuare a centralizării administrative și nu un aspect al descentralizării administrative. Serviciile publice care se organizează numai la nivel național pot fi deconcentrate la nivel local, rămânând însă în structura, ierarhia și subordonarea „centrului” [11, p. 11].

Scopul pentru care sunt organizate aceste servicii publice, reprezintă tocmai implementarea strategiei statului în diverse sectoare de activitate. Serviciile publice locale sunt învestite cu atribuții, se bucură de o anumită independență în executarea deciziilor luate de autoritățile centrale de specialitate raionale, orășenești, sătești și poartă răspundere în fața acestora.

În acest context, o modalitate de organizare și gestionare de către autoritățile publice a serviciilor publice locale ar fi implementarea strategiei politicilor culturale ale statului în valorificarea patrimoniului cultural național.

„Provenită din etimonul latin *patrimonium*, vocabula „patrimoniu” caracterizează ceva bun, interesant, esențial pentru fiecare și, în aceeași măsură, pentru colectivitate. Combinată rând pe rând cu calificative precum ecologic,...genetic, geologic, artizanal sau industrial, local, mondial, natural, religios, universal, ea este purtătoarea unei încărcături semantice noi, cu contururi deosebit de fluctuante, mai ales atunci când este prezentă în sintagma *patrimoniu cultural*.... Atunci când se referă în special la cultura populară, patrimoniul este un factor de educație, de conștientizare cetățenească, de integrare socială, în contextul mondializării, este revendicat ca element de identitate și de diferențiere. Instrument de descoperire și de înțelegere reciprocă, el este în egală măsură o sursă de dezvoltare” [12, p. 527-528].

Patrimoniul constituie în esență moștenirea culturală a națiunii, iar protecția acestuia este o normă obligatorie pentru autoritățile statului.

Valorificarea patrimoniului național cultural este prerogativa autorităților publice centrale. De regulă, implementarea proiectelor de conservare sau revigorare a patrimoniului cultural vine de la nivelul central spre cel local. În permanentă căutare a

identității și confrunțați cu ștergerea reperelor tradiționale (familiale, politice, religioase, profesionale, etc.), indivizi și colectivități teritoriale se îndreaptă din ce în ce mai mult spre universul patrimonial, cu multiplele sale fațete.

Reieșind din atribuțiunile care le revin, autoritățile centrale exercită mai mult rolul de elaborare și implementare a politicilor culturale, „...iar politicile culturale se derulează cu prioritate la nivel local. Iar atunci când vorbim de acest palier ne referim cu prioritate la politicile culturale urbane, deoarece nu numai la noi acțiunea culturală în mediul rural este în mare parte ignorată, dar condițiile sunt diferite” [13, p. 193-194]. Se știe că în Republica Moldova populația rurală este îmbătrânită și condițiile de viață sunt în parte la limita subzistenței. Pentru modernizarea ruralului moldovenesc, ar fi nevoie de o viziune culturală care să valorifice valorile și tradițiile specifice în consonanță cu cerințele acestei dezvoltări. Din perspectiva politicilor culturale se are în vedere atât amenajarea culturală a teritoriului, cât și acțiunea culturală în materie de cultură sub toate aspectele, la care se adaugă resursele umane, financiare și culturale preexistente.

Spre regret, însă mai există o atitudine indiferentă, cel puțin spus, față de monitorizarea modului de înfăptuire a lucrărilor de reconstrucție a monumentelor de cultură, a controlului calității sau de a sprijini financiar autoritățile publice locale, prin alocări de fonduri, care trebuie să recunoaștem că sunt modeste. Starea deplorabilă în care se află până la moment mai multe monumente istorice relevă că în prezent autoritățile publice centrale nu manifestă interes suficient pentru valorificarea patrimoniului cultural național.

La rândul său, autoritățile locale din unitățile administrativ-teritoriale pe care le reprezintă, de obicei, sunt responsabile de executarea lucrărilor, întreținerea monumentelor și edificiilor culturale înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat, aprobat de Parlament în 1993.

O altă cauză care indică la faptul că patrimoniul cultural nu este întreținut în modul corespunzător este funcționarea serviciilor publice ineficiente, iar în unele localități identificăm lipsa acestora. Dat fiind faptul că autoritățile publice locale se fac în mare parte responsabile pentru organizarea și promovarea valorilor patrimoniale ale țării, acestea trebuie să înființeze la nivelul său acele servicii publice specializate care să fie prestate constant și calitativ atât populației autohtone, cât și celor care vin să viziteze obiectivele culturale ale localității. În acest sens, autoritățile locale (cu prisosință cele de nivelul întâi) prin serviciile publice trebuie să ia măsuri de amenajare a teritoriului și a căilor de acces în localitate, de asigurare a iluminatului stradal și cel al obiectivului de arhitectură, de prestarea serviciilor de apeduct și canalizare, să ofere servicii de internet și televiziune digitală colectivității, etc.

Referindu-ne la turismul cultural și impactul pe care îl are la nivelul național, dar și local, constatăm că această activitate „este în directă legătură cu o anumită configurație culturală și cu gradul de toleranță specific fiecărei comunități. ... Relația cu turismul, pe lângă efectele direct economice pe care le poate induce, are capacitatea de a intensifica și diversifica contactul cultural. ... Mai mult ca atât, pentru a stabili un echilibru adecvat între bunăstarea turiștilor, nevoile mediului natural, și dezvoltarea și competitivitatea destinațiilor și a întreprinderilor, este necesară o abordare politică integrată...” [13, p. 189-190] și națională, în cadrul căreia toate părțile interesate să împărtășească aceleași obiective.

Contribuind prin servicii publice calitative, obiectivele care constituie patrimoniul cultural al țării ar putea deveni mult mai cunoscute și atractive atât la nivel național de populația indigenă, cât și la nivel internațional.

Concluzionând, activitatea de organizare și funcționare a serviciilor publice nu poate fi una dezorganizată sau haotică. Astfel, la înființarea unui nou serviciu public, autoritățile publice locale trebuie să țină cont de lege, de procedură, dar și de anumite principii care au fost adoptate de specialiștii în domeniu sau care sunt prevăzute de



standardele internaționale. În special sunt demne de menționat principiile continuității, adaptabilității, descentralizării, eficienței și echității.

Trebuie de ținut cont în aceeași măsură și de specificul culturii și de rolurile multiple pe care le joacă în formarea și dezvoltarea individualității umane, a exprimării identității și, bineînțeles, a creativității. Patrimoniul cultural național este important pentru crearea unui mediu de viață plăcut și dinamic, ce reprezintă el însuși o condiție a dezvoltării sociale. Oficialitățile și instituțiile statului din Republica Moldova ar trebui să conștientizeze în mai mare măsură rolul pe care politicile culturale îl pot avea atunci când răspund unor nevoi distincte ale societății și ale diverselor grupuri sociale.

#### **BILIOGRAFIE:**

1. Deliu, T. Mihloacele de acțiune ale administrației publice locale. În: *Administrarea Publică*, 2003 nr.1.
2. Negulescu, P. *Tratat de drept administrativ*. Iași: Polirom, 1996.
3. Alexandru, I. Structuri, mecanisme și instituții administrative. București, 1996.
4. Creangă, I. *Curs de drept administrativ*. Vol.I, Chișinău, 2004.
5. Negulescu, P. *Tratat de drept administrativ*. Ed. IV. București, 1934.
6. Legea privind administrația publică locală, nr.436 - XVI din 28 decembrie, 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 32-35/116 din 09 martie, 2007.
7. Cornea, V. Probleme sociale ale perfecționării activității administrației publice locale. În: *Autoreferat al tezei de doctor în sociologie*. Chișinău, 2008.
8. Legea privind descentralizarea administrativă, nr.435 - XVI din 28 decembrie, 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 29-31/91 din 02 martie, 2007.
9. Bantuș, N. Descentralizarea – formă specifică de organizare și funcționare a administrației locale. În: *Legea și viața*, 2006, nr. 5.
10. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 29-31/91 din 02 martie, 2007.
11. Tripon, C. *Descentralizare și dezvoltare regională*. Accent, 2000.
12. *Dicționarul alterității și al relațiilor interculturale*. Coord. G.Ferreol; G. Jucquois. Iași: Polirom, 2005.
13. *Politici culturale și integrare europeană*. Coord. F. Vasiliu. Iași: Institutul European, 2009.

## FINANȚAREA PROIECTELOR PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT

*Renata ATAMUSOV, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică,  
lector universitar, Academia Militară  
„Alexandru cel Bun”, Republica Moldova*

### SUMMARY

*This article describes the financing of public-private partnership projects, types of projects and the role of the partner in these projects. The inclusion of financing within the scope of a projects for public-private partnership is of crucial importance in order to ensure an efficient and sustainable transfer of risk to the private partner. Involvement of private capital in projects result in greater transparency of risks related to the project, this translates into economic benefits.*

În Republica Moldova, parteneriatul public-privat obține cât mai mult teren, fiind o metodă eficientă de implicare și atragere a capitalului privat în realizarea unor proiecte de interes public. Parteneriatele public-private servesc sprijin și oferă posibilitatea de implicare, mai cu seamă a autorităților publice locale, în soluționarea problemelor ce țin de reabilitarea și/sau construcția infrastructurii, îmbunătățirea serviciilor etc. Proiectele parteneriatului public-privat implică fie substituirea, fie completarea mijloacelor financiare publice necesare realizării unui proiect cu capital privat și au ca efect transformarea unor necesități de capital într-un an curent în cheltuieli recurente în anii următori. De asemenea, este util să se țină seama de consecințele deciziilor adoptate cu privire la proiecte, în contextul dreptului de proprietate asupra activelor, asigurarea finanțării pentru investiții și repartizării riscurilor. [2] Un proiect de investiții este calificat ca proiect de parteneriat public-privat în cazul când acesta întrunește concomitent următoarele elemente:

- a) Proiectul este inițiat de o autoritate publică;
- b) Proiectul va fi finanțat parțial sau integral de sectorul privat;
- c) Proiectul nu este finanțat integral de către sectorul public (bugetul de stat, bugetul local sau fondurile donatorilor);
- d) Proiectul presupune proiectarea, construcția sau renovarea, finanțarea, operarea și întreținerea unui activ fizic. [4]

Parteneriatul public-privat nu trebuie confundat cu activitățile de investiții clasice ale sectorului privat. O investiție, în cazul în care, de exemplu, o companie privată intenționează să construiască o uzină de mașini și în schimb primește stimulente fiscale din partea Guvernului nu se consideră parteneriat public-privat.

În prezent, există trei concepte principale și tipuri de proiecte ale parteneriatului public-privat, care pot fi diferențiate după cum urmează: a) proiecte independente financiar; b) proiecte subvenționate parțial; c) proiecte subvenționate integral. [3]

**Proiectele independente financiar** sunt proiectele care au venituri financiare suficient de solide pentru a suporta în întregime costul de proiectare, construcție, întreținere și exploatare a activului pe parcursul perioadei de contract, precum și costurile de finanțare. Acest lucru înseamnă că beneficiarii activului vor acoperi toate costurile economice percepute sub formă de taxe sau tarife și nu partenerul public. Uneori, se poate asigura sprijin suplimentar de venituri pentru proiect din acorduri comerciale de sponsorizare sau prin includerea altor venituri externe. Important este faptul că nu este nevoie de capital public sau de sprijin bugetar recurent pentru proiect. Din acest motiv, proiectele independente financiar sunt de obicei considerate a fi forma cea mai dorită de parteneriat public-privat. Exemple de așa proiecte sunt podurile, tunelurile, unele aeroporturi și porturi maritime sau stadioane.

Rolul partenerului privat în proiectele parteneriatului public-privat sunt următoarele:

- a) inițierea proiectului parteneriatului public-privat;
- b) reglementarea pregătirii proiectului;
- c) gestionarea și reglementarea procedurii de desfășurare a concursului privind selectarea celei mai bune companii private pentru întregul proiect;
- d) reglementarea taxelor, care pot fi percepute de către furnizorii de servicii oferite de proiect;

e) monitorizarea performanței serviciului, precum și evoluția economică a proiectului. [3]

***Proiectele subvenționate parțial*** pun un accent mai mare pe obiectivele sociale decât pe cele pur economice sau financiare. Un exemplu de astfel de proiect este sistemul urban de tramvai, care în mod normal ar avea următoarele obiective: de a îmbunătăți deplasarea persoanelor din suburbie în centru, în același mod îmbunătățind disponibilitatea și mobilitatea forței de muncă, cu scopul de a convinge mai multe persoane să nu utilizeze transportul propriu, creând astfel beneficii de mediu și eliberând locurile parcarilor urbane improvizate (de pe străzile orașului) pentru utilizarea mai productivă din punct de vedere economic.

Din cauza dificultăților și constrângerilor de lucru în zona urbană și a costurilor de achiziție a imobilului pentru construcția liniei de tramvai ar însemna că un asemenea proiect este unul costisitor pentru capitalul public. Dacă ar fi ca costurile totale pentru crearea și furnizarea serviciului să fie trecute pe seama utilizatorilor, tarifele ar face serviciul unul neatractiv și numărul de pasageri nu ar ajunge la un nivel acceptabil pentru ca proiectul să-și îndeplinească obiectivele.

Oamenii ar considera opțiunea de a merge cu transportul propriu drept o alternativă mai bună. În acest sens costul biletelor de călătorie trebuie să fie ajustat artificial în așa fel ca să atragă un număr suficient de pasageri necesar pentru realizarea obiectivelor proiectului, mai exact prețul biletului de călătorie trebuie să fie unul accesibil și rezonabil. În aceste cazuri, parteneriatul public-privat presupune ca partenerul public să stabilească cerințele sale concrete împreună cu o descriere detaliată a reglementării financiare aferente proiectului.

Deoarece la multe dintre aceste proiecte obiectivele sociale sunt prioritare, tarifele sau taxele care ar putea fi colectate prin intermediul proiectului sunt susceptibile de a fi limitate (reglementate). Partenerul public va organiza ulterior un concurs de selectare a partenerului privat, competitiv, câștigătorul căruia ar fi o entitate

privată, care ar furniza serviciile prevăzute de tarife reglementate pentru valoarea cea mai mică a subvenției din partea partenerului public pe un număr stabil de ani. Entitatea privată ar fi responsabilă de proiectarea detaliată, construcția infrastructurii și furnizarea materialului rulant, asigurând funcționarea și întreținerea liniei de tramvai, materialului de semnalizare pe durata contractului. [4]

**Proiectele subvenționate integral** sunt proiectele de furnizare a serviciilor publice. Partenerul public este unicul plătitor, chiar dacă există mulți utilizatori și beneficiari ai serviciilor furnizate prin intermediul proiectului. Acest lucru este principala diferență a lor față de proiectele independente financiar și proiectele subvenționate, în cadrul cărora există de obicei numeroși beneficiari care achită taxele. În multe țări, serviciile publice de bază sunt oferite gratuit la punctele de utilizare, costurile de furnizare a acestor servicii fiind plătite din buget. Exemplu de acest tip de proiect este un proiect de întreținere și renovare a școlii, deoarece nici personalul, nici elevii nu plătesc pentru utilizarea acestui tip de infrastructură și autoritatea publică este singura autoritate administrativă care suportă costurile.

Finanțarea proiectelor parteneriatului public-privat este o modalitate de finanțare ce vizează negocierea contractului și a riscurilor în conformitate cu interesele părților implicate și alegerea combinației optime de capitaluri proprii și împrumutate, inclusiv de tip mezanin pentru un anumit proiect. Finanțarea proiectelor este efectuată de către:

- a) entități economice și juridice independente (companii investiționale sau societăți de investiții în scopuri speciale);
- b) entități care aduc, după finalizare, un flux de numerar separat care devine singura sursă de creditare legată de fluxul de numerar care urmează să fie plătit furnizorilor de capital (creditare legată de fluxul de numerar). [5]

Compania de finanțare a proiectului parteneriatului public-privat (Societatea de Investiții în Scopuri Speciale) acționează ca o companie independentă în coraport cu furnizorii de capital cu care activează ca o entitate de serviciu a datoriei. Majoritatea

proiectelor parteneriatului public-privat sunt realizate folosind finanțare de proiecte, în țările înalt dezvoltate cu mare flux de investiții și rată scăzută a dobânzii pe împrumuturi în valută, în special în cazul proiectelor mici (până la 20 milioane euro) este utilizată metoda „factoring fără recurs”. Această metodă include vânzarea creanțelor individuale existente sau viitoare de către partenerul privat ale cărui servicii se plătesc la începutul fazei operaționale, la banca de finanțare. Condițiile de finanțare pentru partenerul public poate fi realizată doar în cazul în care autoritatea publică responsabilă renunță la orice drepturi și compensare pe cererile de plată derivate din contractul principal.

Această abatere înseamnă că autoritatea publică responsabilă este dispusă să-și îndeplinească obligațiile de plată față de banca de finanțare pentru investiții în construcție sau clădire chiar dacă au loc evenimente specifice. În cazuri excepționale de reziliere anticipată a proiectului, autoritatea publică responsabilă, după semnarea unei declarații pe motive de protejare, poate fi obligată, în funcție de termeni, să plătească întreaga sumă restantă datorată băncii finanțatoare. [5]

Transferul revendicărilor de plată al entității proiectului de la partenerul public la bancă trece riscul de solvabilitate de la contractor către autoritatea publică competentă. Comparativ cu finanțarea de proiecte, acest lucru face posibil negocierea termenilor de finanțare mai mici. Declarația de a renunța la protejarea transferurilor insuficiente transferă riscurile majore la partenerul public, ceea ce înseamnă mai puțină motivație pentru ofertantul privat de a optimiza costurile ciclului de viață. Important este că valoarea transferului acestor riscuri trebuie să fie reflectată în valoarea economică.

Sursele de finanțare a proiectelor parteneriatului public-privat sunt următoarele: capitalul împrumutat, capitalul propriu, creanța preferențială, capitalul de tip mezanin. *Capitalul împrumutat* (creditul) este principala sursă de finanțare pentru proiectele parteneriatului public-privat, prin care ponderea capitalului împrumutat depinde de distribuția riscurilor și de forma de garanții. În cazul finanțării proiectelor

parteneriatului public-privat, băncile solicită ca datoria să fie însoțită de capitalul propriu pentru a garanta creanțele creditorilor, fapt ce constituie un semnal suplimentar pentru sectorul public privind temeinicia angajamentului partenerului privat. Ca alternativă pentru capitalul împrumutat, proiectele parteneriatului public-privat se bazează pe capitalul de tip mezanin, sub formă de datorii subordonate ale acționarilor, care preia careva funcții de garantare. În acest caz, nivelul dobânzii fiind mai mic, contribuie la o reducere a costurilor totale de finanțare. [4]

*Capitalul propriu* este pus la dispoziția unei societăți pentru o perioadă de timp nelimitată și servește o garanție împotriva riscurilor asumate de companie. Capitalul propriu al unei societăți compensează pierderile în favoarea datoriilor. Furnizorul de capital preia o funcție de garanție pentru riscurile de antrepriză ale proiectului.

*Creanța preferențială* este furnizată unei companii doar pe o perioadă limitată de timp și în funcție de termenii specificați în contractul de creditare: perioada, rata dobânzii și dreptul de a interveni și de a accesa informații. Furnizorii de capital solicită garanții specifice din partea beneficiarului de capital pentru a reduce riscurile de credite.

*Capitalul de tip mezanin* este un instrument hibrid, înglobând atât caracteristici specifice fondurilor împrumutate cât și ale fondurilor proprii. Comparativ cu capitalul propriu, capitalul de tip mezanin prezintă mai puține drepturi de decizie în cadrul societății, dar implică mai puține riscuri. Comparativ cu creanța preferențială, capitalul de tip mezanin este considerat drept capital propriu, deoarece este subordonat acestuia. Acest lucru înseamnă că va fi deservit după creanța preferențială, dar înainte de furnizorii de capital. În unele circumstanțe, capitalul de tip mezanin are un avantaj, deoarece consolidează capitalul social ca un înlocuitor de capital propriu, ceea ce înseamnă mai multe garanții și mai multe opțiuni de creditare pentru o companie. Așa cum există diferite tipuri de capital, care pot fi utilizate în proiectele parteneriatului public-privat, există, de asemenea, diferiți furnizori de capital. Capitalul propriu este

asigurat de promotori privați, inclusiv societăți de construcții și fonduri de capital, iar capitalul împrumutat – în mare parte de către băncile comerciale sau de investitori instituționali, cum ar fi companii de asigurare, fonduri de pensii etc. [5]

Toți furnizorii de capital vor examina proiectul înainte de a lua decizia să aloce capitalul. Ei se vor concentra în special asupra riscurilor proprii ale proiectului și le vor analiza. O decizie pozitivă de investiții sau creditare poate fi considerată ca un vot de încredere pentru stabilitatea fluxurilor de numerar și credibilitatea economică a întregului proiect. Furnizorii de capital vor continua monitorizarea proiectului pe durata de viață a contractului. Acest lucru ar trebui să fie considerat de către partenerul public drept o funcție suplimentară benefică de control.

În actualul context de criză economico-financiară la nivel global, în care toate țările se află într-o competiție reală pentru atragerea finanțării disponibile pe piață și când trebuie să se acorde o atenție deosebită investițiilor care nu determină efecte asupra deficitului bugetar și a datoriei publice a statului, este foarte important dinamizarea procesului de atragere a investițiilor private în proiecte de interes public de anvergură la nivel național și dar la nivel local.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166/605 din 02.09.2008.
2. Barbu Mihai, Parteneriatul public-privat. Ed.:SNSPA, București, 2006.
3. Costachi Jana, Parteneriatul public-privat în prestarea serviciilor publice, Ed.: Polirom București. 2006.
4. Weimer D., Vining A., Analiza politicilor publice: Concepte și practică. Ediția a III-a. Chișinău: Editura: ARC, 2004. 325 p.
5. Guidelines for public private partnerships for infrastructure development, United National Economic Commission for Europe, conform site-ului [www.unece.org](http://www.unece.org)



## PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN ELECTRONIC FORM IN UKRAINE

*Olesea POLESINA, senior lecturer of the department of information technology and management systems, NAPA ORIPA under the President of Ukraine*

*Igori PETROV, senior lecturer of the department of Ukrainian and foreign languages, NAPA ORIPA under the President of Ukraine*

### SUMMARY

*This article describes the level of development of administrative services provision in electronic form to Ukrainian at present stage. The basic state virtual resources for the provision of administrative services via the Internet are considered. The new mechanism for query processing of citizens by means of electronic petitions is considered.*

**Keywords:** *administrative services, e-governance, e-services, electronic petitions.*

The main objective of e-governance development in Ukraine is to create modern high-tech mechanisms aimed at improving the activity of the central executive bodies and their territorial subdivisions, local executive bodies and local authorities, the result of which should be ensuring the rights of individuals and legal entities to obtain objective and reliable information on the activities of government and high-quality administrative services, as well as the implementing effective tools to ensure the development of e-governance and the establishment of e-democracy.

At present stage of civil society development in Ukraine, the development of the institute of citizens' queries, which is the main channel of communication between the citizens and the state, becomes very important.

Citizens' queries are one of the current types of public participation in public administration, in dealing with governmental and public affairs, the possibility of active influence of a citizen on the activity of the state and local authorities. Today, this aspect requires a qualitatively new approach to unleash the potential of the will of the people in the process of formation and implementation of public policy.

At present moment, Ukraine has two main national portals providing administrative services electronically. These are the Unified State Portal of Administrative Services and the State System of Electronic Queries.

By means of these virtual resources, citizens and businessmen can easily obtain public administrative services via the Internet. The activity of these portals increases the openness and transparency of public authorities and local government, saving time and material resources, reducing bureaucracy and corruption component of service providing process.

The Unified State Portal of Administrative Services iGov.org.ua is one of the most popular portals where the services are obtained via the Internet. At present time, at iGov.org.ua has 215 administrative services available to citizens and businessmen. (Another 42 services will appear in the near future, and 909 are under construction). [2]

Each service provides step-by-step instructions and also there is a list of all the data necessary to obtain the service. The statistics on the number of services provided by regions and the average time spent on the provision of this service for each area are available.

To get the services in electronic form you must be registered in the portal using BankID system or by using digital signatures. After completing and submitting the application you will get the e-mail containing the information on confirming query.

Unfortunately, the system is running in test mode for some regions of Ukraine.

In order to ensure transparency and accessibility of public authorities a single web-database of citizens' queries to public authorities and local governments <http://www.z.gov.ua/> has been created. [3]

State system for electronic queries provides citizens with the possibility of forming and guaranteed transferring legally valid queries in electronic format, as well as requests for public information to government bodies and local authorities by means of a unified access point (on the "single window" principle) via the Internet, and also

monitoring the queries and requests processing for public information in the on-line mode.

Official state bodies and local authorities are given the opportunity to receive, review and provide responses to electronic queries and requests for public information, as well as to create statistical records of queries and requests for public information.

To obtain administrative services in electronic form The Unified State Portal of Administrative Services of citizens' queries to the state authorities and local authorities you must register by e-mail or digital signature.

On 28.10.2015, the Law of Ukraine of 02.07.2015 № 577 "On Amendments to the Law of Ukraine "On citizens' queries" on the issues of electronic queries and electronic petitions" (hereinafter - the Law), came into force. [1]

In accordance with the provisions of the Law the procedure for query at personal reception, or by means of telephone communication: at certain call centers, phone "hot lines", as well as in electronic form, is greatly simplified and standardized. A new type of collective complaints that is electronic petition, which can be sent to the President of Ukraine, the Supreme Council, the Cabinet of Ministers of Ukraine and local authorities, is implemented.

The new edition of Article 5 of the Law provides that in addition to traditional written form of query, sent by post or handled by a citizen to the appropriate authority, an institution, may be sent via the Internet and electronic means communication (electronic query). [1]

The digital signature to send an electronic query is no longer required. The electronic query must contain e-mail address to get the response or information on other means of communication for feedback. This greatly simplifies the procedure of filing queries by citizens.

One of the innovations is the possibility of electronic filing of petitions by citizens of Ukraine. Introduction of petitions is a real public mechanism for direct

appealing to the President of Ukraine (<https://petition.president.gov.ua/>) and to the Supreme Council (<https://itd.rada.gov.ua/petitions/List?aname=published>).

According to the Law the President begins to examine the electronic petition, when it gathers 25,000 signatures within three months term. However, it should be noted these services are still of low demand in spite of their availability on the web-portals. Perhaps this situation is due to lack of awareness about the possibility of receiving administrative services on-line or due to the citizen's conservatism.

The creation of modern high-tech mechanisms needs fundamental analysis of the state of electronic readiness, which will optimize the related financial costs from the state budget while the development of the technical component of the infrastructure of e-government in Ukraine. It will allow to see how the country uses advantages of information and communication technologies for national, economic, social and cultural development of its citizens, to compare and analyze the state of the development trends of electronic control which exist at national and regional levels.

#### **BIBLIOGRAPHY:**

1. The Law of Ukraine of 02.07.2015 № 577 "On Amendments to the Law of Ukraine "On citizens' queries" on the issues of electronic queries and electronic petitions". The electronic edition - access method: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19>
2. The Unified State Portal of Administrative Services - access method: <https://igov.org.ua/>
3. State System of Electronic Queries - access method: <http://www.z.gov.ua/>

## DEZVOLTAREA REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA

*Daniel BLIORT, doctorand, Iași, România*

### SUMMARY

*The Region Assembly defines the Region as those administrative entities that are subordinated by the Gouvernement. The developement of the Region is a new concept that has as the main purposes to help improvement of the economic activitie from the privite sector, to raise the living standards of the people and to lower the unpleiment level.*

Din punct de vedere al dezvoltării regionale cei trei termeni, **regiune**, **regionalizare** și **regionalism** trebuie clarificați, definiți.

**Regiunile** pot avea mai multe înțelesuri și anume: poate fi o zonă de teritoriu cu un ansamblu de caracteristici interne distincte și consistente, fizice sau umane, care îi conferă o unitate semnificativă și distingând-o față de alte zone învecinate.

Există un număr mare de criterii care contribuie la delimitarea unei regiuni: caracteristici fizice, socio economice, de limbă etc. Foarte mare este și numărul de tipuri de regiuni: regiuni aglomerate, de declin, geografice, istorice, naturale, de planificare, sub-dezvoltate etc.

Informațiile despre regiuni au condus la definirea regiunilor după gradul de încărcătură teritorială sau prin prisma mecanismelor de constituire, sau după caracterul de participare a masei, a energiei și informației în structurarea teritoriului după care regiunile pot fi omogene, funcționale și polarizate.

Din punct de vedere analitic, conceptul de regionalizare consideră regiunea drept una cea mai bună formă de organizare spațială a informației, iar regiunile funcționale sunt socotite ca având importanță majoră pentru procesul și obiectivele planificării dezvoltării.

În raport de anumite interese și obiective specifice, o regiune de dezvoltare poate fi definită și delimitată în spațiu. O regiune se poate constitui ca regiune administrativă dacă mărimea, structura și funcțiile sale sunt adecvate sau poate fi rezultatul unei agregări complexe de factori și criterii, care răspund nevoilor de a constitui structuri

instituționale eficace.

Parlamentul European definește regiunea de dezvoltare ca fiind: „un teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă, sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune și dorește să-și păstreze specificitatea astfel rezultată și să o dezvolte cu scopul de a stimula progresul cultural, social și economic”.

Din rațiuni statistice și de colectare a informației, la nivelul UE a fost creat un sistem unitar teritorial numit NUTS (Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice) care este organizat pe șase nivele spațiale (funcție de numărul de locuitori și gradul de dezvoltare teritorială).

În cadrul UE , politica de dezvoltare regională se realizează la nivelul NUTS II .Mărimea medie a regiunilor situate la acest nivel este de cca. 2,5 milioane de locuitori, respectiv 13.000 kmp.

Adunarea Regiunilor (ARE) definește regiunile ca fiind acele entități politice aflate pe nivelul imediat inferior statului, care dispun de anumite competențe exercitate de un guvern care este răspunzător pentru actele sale în fața unei adunări alese în mod democratic.

Dezvoltarea regională este un concept nou avînd ca scop impulsionearea și diversificarea activităților economice, stimularea investițiilor în sectorul privat, creșterea nivelului de trai și scăderea șomajului.

**Termenul de regionalizare**, ca și cel de regiune, acoperă realități politice și administrative diverse în statele europene . Termenul de regionalizare se referă la realizarea unui echilibru, o egalizare a repartiției bogățiilor, prin eforturi neobosite de a dezvolta din punct de vedere economic regiunile mai puțin dezvoltate, deci prin obiective ale politicii de dezvoltare durabilă.

Regionalizarea poate fi de mai multe tipuri:

- Regionalizare politică (Spania și Italia);
- Regionalizare încorporată (statul unitar s-a format prin unirea mai multor state care însă își păstrează caracteristici individuale);
- Regionalizarea diversificată (structurile administrative regionale sunt conturate nu numai după criteriul teritorial sau politic, ci și după criteriul de cultură și limbă);
- Regionalizarea administrativă clasică (regiunile s-au constituit ca și colectivități teritoriale locale autonome administrativ în urma descentralizării administrației publice - în Franța );
- Regionalizarea funcțională (rezultată prin deconcentrarea organelor administrative, regiunile fiind simple circumscripții ale administrației de stat-Grecia );
- Regionalizarea prin cooperare (**regiunile sunt create ca forme instituționalizate de cooperare între colectivitățile teritoriale locale –cazul României** ).

Curentului regional i se aduc însă și destule critici argumentate justificat și anume că acest curent nu este unul nou sau înnoitor, ci un proces vechi, problematic, reapărut actual odată cu discutarea statutului actual în perspectiva integrării și respectiv a delegării de competențe la nivel supra-statal.

Din punct de vedere al acestor critici, curentul regional este doar fragmentare, anarhie, haos și creșterea insecurității prin distrugerea echilibrelor actuale (dovada credibilității acestor critici și a argumentelor lor s-a reflectat în votul negativ acordate populația Franței, Constituției Europene pe 29 mai 2005, de asemenea populația Olandei a acordat vot negativ cu majoritate covârșitoare aceluiași document european, la referendumul din data de 01.06.2005).

Spre deosebire de ceilalți doi termeni, termenul de **regionalism** se concretizează în conștientizarea intereselor comune și dorința cetățenilor de a participa la gestionarea

acestor interese. El corespunde dorinței colectivităților de a fi responsabile de rezolvarea problemelor ce le privesc în mod direct, având două finalități : una politică și una organizatorică.

Finalitatea politică urmărește apropierea cetățenilor de exercitarea responsabilităților publice (în practică principiul subsidiarității pune bazele procesului de regionalism).

Finalitatea organizatorică corespunde necesității de a structura teritoriul ca să corespundă atribuirii responsabilităților publice la diferite niveluri de administrare după criterii de eficiență și economicitate .

Aceste finalități pot fi complementare și simultane, cu accent fie pe una fie pe cealaltă, după caz. În analizarea impactului regionalismului se ține seama de mai mulți factori: istorici (împărțiri tradiționale ale teritoriului), geografici( dimensiunea teritorială a statului în cauză - dacă este mai mare se delimitează colectivități intermediare), demografici (nu numai numărul locuitorilor ci și concentrarea acestora în anumite zone ale teritoriului), și factori socio- economici (discrepanțe în teritoriu cu privire la anumite activități desfășurate de populație în diferite zone).

Încă din anul 1996, strategia de reformă a Guvernului României a cuprins **politica de dezvoltare regională**, concepută ca parte a procesului de descentralizare administrativă și economică urmărind stimularea inițiativei locale și regionale, bazându-se pe un parteneriat activ între administrația centrală și reprezentanții autorităților administrației publice locale și județene, agenții economici cu capital privat, sindicate, asociații neguvernamentale, agenții locale etc.

În perioada 1 februarie 1996 – 31 ianuarie 1998, Guvernul României a stabilit, în cadrul Programului pentru politica de dezvoltare regională, pregătirea unor principii fundamentale privind dezvoltarea politicii regionale în România, program prezentat în Carta Verde, document sintetic ce pune bazele principiilor de dezvoltare regională a României, în vederea realizării integrării în Uniunea Europeană. Carta Verde subliniază



ideea că structura administrativ teritorială actuală a României cu 42 de județe, nu poate asigura o bază eficientă pentru dezvoltarea regională. Din experiența unor țări din UE, s-a propus să se utilizeze un număr mai redus de macroregiuni de dezvoltare, obținute prin asocierea mai multor județe.

Numeroase argumente vin în sprijinul politicii de dezvoltare regională adoptată în România, constituindu-se în tot atâtea obiective de bază ale politicii de dezvoltare regională:

1. Pregătirea cadrului instituțional și legal pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene și de eligibilitate în vederea accesării fondurilor acesteia, Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune al Uniunii Europene ;
2. Diminuarea dezechilibrelor regionale existente prin stimularea dezvoltării echilibrate , recuperarea întârzierilor din domeniul economic și social a zonelor mai puțin dezvoltate (întârzieri datorate unor condiții istorice, geografice, economice, politice ) și preîntâmpinarea altor dezechilibre;
3. Corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor, prin stimularea inițiativelor și prin valorificarea resurselor locale și regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și al dezvoltării culturale a acestora;
4. Stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor, participarea regiunilor de dezvoltare la structurile și organizațiile europene care promovează dezvoltarea economică și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun .

Principiile care stau la baza elaborării și aplicării politicilor de dezvoltare regională sunt:

- **Descentralizarea** procesului de luare a deciziilor, de la nivel central, spre cel al comunităților regionale;
- **Parteneriatul** între toți actorii implicați în domeniul dezvoltării regionale;
- **Planificarea** proces de utilizare a resurselor, prin programe și proiecte, în

vederea atingerii unor obiective stabilite;

- **Cofinanțarea** contribuția financiară a diverșilor actori implicați în realizarea programelor și proiectelor de dezvoltare regională.

Pentru susținerea acestui tip de politică, în România a fost adoptată Legea nr.151/1998 privind dezvoltarea regională, ea stabilind opt regiuni de dezvoltare , reprezentând structuri fără personalitate juridică, menite să joace un rol important în dezvoltarea economico-socială a României.

Cele opt regiuni de dezvoltare sunt:

- 1. Regiunea de dezvoltare Nord - Est : Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava și Vaslui;
- 2. R.D. Sud - Est : Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Vrancea și Tulcea;
- 3. R.D. Sud-Muntenia : Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova și Teleorman;
- 4. R.D. Sud - Vest Oltenia:Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt, Vâlcea;
- 5. R.D. Vest: Arad, Caraș-Severin, Hunedoara și Timiș;
- 6. R.D. Nord- Vest: Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Sălaj, Satu Mare, Maramureș;
- 7. R.D. Centru : Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș, Sibiu;
- 8. R.D. București-Ilfov : municipiul București și județul Ilfov.

În vederea creării acestor regiuni, legea a conferit administrațiilor județene dreptul de a se asocia liber, cu acordul consiliilor locale din componența lor, cu alte județe învecinate, cu care au profiluri socio-economice complementare , în vederea constituirii de regiuni de dezvoltare.

Deci crearea regiunilor de dezvoltare a fost facultativă, adică numai dacă și în măsura în care județele interesate au dorit. Regiunea de dezvoltare s-a constituit prin asocierea județelor la un nivel superior acestora.

Legea nu precizează nimic în legătură cu necesitatea vecinătății între județele care hotărâsc crearea unei regiuni de dezvoltare, ci apare ca evidentă doar circumscrierea

într-o zonă geografică care să prezinte anumite caracteristici comune, chiar dacă nu există granițe comune între toate județele participante.

Experiența a arătat că politica de dezvoltare regională nu prezintă eficiență dacă se aplică pe structuri teritoriale fragmentate, formată din unități mici, insuficient de puternice pentru a atrage fonduri și a derula programe complexe de dezvoltare .

În acest context legea nu prevede nimic cu privire la numărul județelor ce pot constitui o regiune , numărul teoretic minim fiind de două, cu toate că o asemenea regiune mică este puțin viabilă (cu excepția unor solidarități bine conturate ), numărul maxim trebuind să fie suficient de redus pentru a putea exista o adevărată regiune de dezvoltare.

Important este faptul că legea nu limitează dreptul unui județ de a face parte din două sau chiar mai multe regiuni de dezvoltare în același timp, în măsura în care are interese specifice, iar județele care compun regiunile respective nu se opun .

Regiunea de dezvoltare poate fi creată pe durată determinată sau nedeterminată și poate fi desființată de județele interesate, potrivit convenției dintre ele. Regiunile sunt conduse de un președinte și un vice-președinte, funcții care se îndeplinesc prin rotație, pentru un mandat de un an, de către reprezentanții județelor, care sunt desemnați de acestea. Consiliul este alcătuit din președinții consiliilor județene și câte un reprezentant al consiliilor locale municipale, orașenești și comunale. Poate participa la lucrări și prefectul dar fără a avea drept de vot .

Legea precizează criteriile de stabilire a zonelor defavorizate și structurile de coordonare ale regiunilor de dezvoltare. Pentru zonele defavorizate se acordă avantaje agenților economici care investesc și creează noi locuri de muncă, de exemplu: reducerea impozitului pe profit cu 50%, de asemenea a impozitului pe salarii și scutirea de taxe vamale.

Apariția acestei Legi a creat Agenția Națională de Dezvoltare Regională cu personalitate juridică (organ executiv al Consiliului Național de Dezvoltare Regională)

și Agențiile Regionale de Dezvoltare, instituții prin intermediul cărora s-au derulat programe de dezvoltare locală și se administrează fonduri europene destinate dezvoltării economico sociale a României. Această lege a fost completată prin Ordonanțele : nr. 27/30.01.2003 și nr. 256/10.06.2003, ca apoi să fie abrogată și înlocuită cu Legea nr. 315 din 28/06/2004.

The Region Assembly defines the Region as those administrative entities that are subordinated by the Gouvernement. The developement of the Region is a new concept that has as the main pourposes to help emprovement of the economic activities from the private sector, to raise the living standards of the people and to lower the unemployment level.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Onofrei, Mihaela, Filip, Gheorghe, Elemente de știința administrației , Editura Junimea , Iași 2004.
2. Brăileanu, Tiberiu, „Noua economie, sfârșitul certitudinilor ,Editura Institutului European, Iași 2001.
3. Folescu, Alexandru, Programe regionale de management și dezvoltare, curs , partea I, Iași, 2004.
4. Legea nr. 151 din 15/07/1998, completată cu Ordonanța nr. 27 din 30/01/2003, 5. Legea nr, 256 din 10/06/2003.

## POLITICA COMUNITARĂ DE DEZVOLTARE REGIONALĂ - CONCEPT ȘI MECANISME

*Diana CİCANCI, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică,  
Republica Moldova*

### SUMMARY

*The experience gained through European integration and extension enabled the observation of certain dissimilarities, incompatibilities, and incongruences noticed in the frontier areas, generated by the so-called reflex of "castle under siege" inherited from the national states members in the European Union. Consequently, the first cross-border partnerships have been established even since the end of the 60's in order to facilitate circulation and local unload of the differences in potential among neighboring territories, situated on one side or another of national frontiers. The success of the first models will bear fruit later on, in an area with much higher needs of this kind than the Western Europe, i.e. the space of Medial Europe.*

În contextul dezvoltării democratice a Europei, diversitatea și descentralizarea au fost de la început componentele construcției europene, așa cum subliniază L. Gyemant: "în Europa, niciodată un principiu, o clasă, un grup nu a triumfat în mod absolut, libertatea și pluralismul fiind esențe permanente ale spiritualității sale". În acest sens, J. Baechler susține că una dintre condițiile esențiale pentru maximizarea eficienței economice a fost eliberarea societății de sub tutela statului și că, exagerând pentru a întări ideea, starea de anarhie politică va sta la baza dezvoltării.

Nevoia schimbărilor s-a accelerat și va continua să se accelereze datorită globalizării. Deoarece mediul în care evoluează societatea este într-o permanentă schimbare, este nevoie de restructurări continue atât pentru asamblarea optimală a resurselor cât și pentru adaptarea relațiilor dintre actorii economici. Mediul economic este din ce în ce mai complex și mai agresiv, mijloacele de control asupra lui tot mai slabe, iar legăturile între nivelul regional, național și internațional tot mai dinamice. UE țintește nu doar înspre bunăstarea economică ci și înspre pace și democrație. Astfel, pe lângă asigurarea democrației și a păcii prin unitate, Uniunea Europeană, prin consolidarea unor puteri complementare statelor centrale, oferă și o soluție nevoii de exprimare a diversității.

Pe lângă importanța acestor idealuri și a necesității dezvoltării pentru orice societate, dezvoltarea regională a devenit o preocupare serioasă, deoarece regiunea prezintă unele elemente incontestabile pentru re-gândirea viitorului și democrației.

De aceea, se ia în considerație că dezvoltarea regională nu s-ar putea realiza fără o aprofundare a democrației. Aceasta a devenit o chestiune majoră a societății europene. Importanța democratizării este cu atât mai puternică, cu cât criza modelului de dezvoltare își avea o parte din cauze în lipsa democrației și a participării cetățenilor la deciziile politice. Astăzi, este pusă în evidență necesitatea ca drepturile individuale să fie completate cu drepturile colective ale grupurilor sociale, ale comunităților locale sau culturale, iar democrația liberală completată cu democrația socială. P. C. Schmitter susține că dezvoltarea regională ar avea nevoie de ambele aceste forme ale democrației, deoarece la nivel regional, persoanele votează în continuare în funcție de interesul lor individual, însă ei trebuie orientați și înspre realizarea interesului colectiv.

O democrație adevărată permite învățarea colectivă, care îmbogățește capitalul social și permite dezvoltarea armonioasă a resurselor locale. Interesul colectiv este o construcție socială, care nu poate fi realizată decât de toți membrii societății împreună, de aceea referințele, identificarea și normele comune devin domenii de investiție regională prioritare.

În aceste noi condiții economice, politice și sociale, regiunea poate răspunde mai bine așteptărilor oamenilor, actorilor politici și economici. M. Vincze atrage atenția asupra faptului că un proiect de dezvoltare regională nu este o metodă, ci un mers al lucrurilor, o transformare impusă de o piață liberă globală.

În acest context, când se vorbește despre dezvoltarea regională, trebuie să se țină seama de trei constatări. Prima este aceea că statele-naționale și-au pierdut din puteri, a doua este că dezvoltarea regională devine mai importantă în noul mediu față de cel vechi în ciuda globalizării și a treia este faptul că regiunea de astăzi este o nouă regiune, nu doar din punctul de vedere al teritoriului dar în special din cel al legăturilor

sociale. Dacă aceste trei constatări sunt corecte, dezvoltarea regională oferă oportunități interesante pentru re-gândirea raporturilor între diversele elemente fondatoare ale societății.

Politicile de dezvoltare regională își au trăsăturile lor caracteristice de promovare atât la nivelul Uniunii Europene, cât și la nivelul fiecărui stat național european.

În cadrul Uniunii Europene, procesul de acceptare a noi membri în valuri succesive, precum și extinderea domeniului politic european prin transferul de autoritate de la nivel național la cel european, au contribuit la dezvoltarea politicii de dezvoltare regională cu un caracter special, realizată prin aplicarea de instrumente financiare, pe baza următoarelor principii:

*Principiul compensatoriu* - prin care politica de dezvoltare regională europeană s-a format în vederea compensării statelor membre pentru eventualele costuri sau dezavantaje rezultate din participarea la Uniune. Această abordare a politicii regionale europene presupune ca pentru anumite țări sau regiuni participarea la Uniunea Europeană implică costuri specifice și că acestea trebuie compensate de către beneficiarii participării la Uniune prin acordarea de compensații țărilor sau regiunilor slab dezvoltate.

*Principiul redistributiv.* Pe baza acestei abordări, rațiunea pentru o politică de dezvoltare regională europeană constă într-o alocare mai eficientă a resurselor disponibile țărilor membre. Alocarea de resurse zonelor slab dezvoltate printr-un sistem coordonat la nivel european reprezintă o investiție în bunăstarea viitoare a tuturor statelor membre.

*Principiul creșterii endogene.* Măsurile propuse de această abordare prevăd susținerea și încurajarea mobilității factorilor de producție (de exemplu, capitalul și transferul tehnologic). În această situație, inovațiile tehnologice locale pot fi puse în practică prin angajarea resurselor locale, cum ar fi forța de muncă

existentă. Efectul acestor politici de îmbunătățire a eficienței productivității locale este acela de creștere a potențialului de dezvoltare a regiunilor în cauză.

Obiectivul general urmărit prin implementarea acestor trei principii este acela de a reduce disparitățile de dezvoltare a diferitelor regiuni, prin suportul regiunilor slab ori sub-dezvoltate, pentru a le ajuta să atingă niveluri de dezvoltare similare cu regiunile dezvoltate.

La nivelul statelor naționale, în Europa se disting câteva zone în care realizarea dezvoltării regionale are trăsături comune. Determinarea lor are la bază gradul de dezvoltare a regiunilor, specificul problemelor regionale, scopurile și sarcinile politicii de dezvoltare regională, instrumentele prin care se realizează. În dependență de acești factori statele europene pot fi încadrate în cinci grupuri separate, fiecare grup având trăsături caracteristice distincte.

Primul grup este alcătuit din așa-numitele „*state integrate*” (Grecia, Irlanda, Portugalia și Spania). Aceste state au un nivel mai slab de dezvoltare în comparație cu celelalte state ale UE. De aceea aspectul dezvoltării regionale este inclus în cadrul dezvoltării naționale.

Grupul al doilea îl constituie *Germania și Italia*, care se confruntă cu problema diferențierii accentuate între nivelele de dezvoltare ale regiunilor italiene din nord față de cele din sud și a landurilor est germane față de cele din vest.

*Țările scandinave* (Suedia, Finlanda), constituie grupul trei și sunt caracterizate prin teritorii vaste slab populate și îndepărtate din punct de vedere geografic. Grupul patru îl constituie *statele Europei de Nord-Vest* – Franța, Marea Britanie, Olanda, Belgia, etc., care tradițional promovează o politică de dezvoltare regională, care are o evoluție istorică mai îndelungată.

*Statele ECE* (România, Polonia, Cehia, Ungaria, Slovenia, Estonia, etc.) formează grupul cinci, unde promovarea politicii dezvoltării regionale și dezvoltarea



regională propriu-zisă în ultimul timp are o evoluție continuă atât la nivel național, cât și la nivel regional.

Pentru „*țările integrate*” este caracteristică promovarea dezvoltării regionale în concordanță cu dezvoltarea economiei naționale care este la un nivel mai jos de dezvoltare în comparație cu economiile celorlalte țări ale UE. Din acest considerent scopurile dezvoltării regionale sunt secundare și reies din scopurile dezvoltării economiei naționale (de exemplu, în *Grecia*) sau le completează. În *Irlanda* accentul de bază se pune pe dezvoltarea industriei naționale, încercându-se a realiza totodată și o dezvoltare regională uniformă. Scopul principal al dezvoltării regionale în *Spania* este intensificarea integrării europene. Intensificarea integrării europene presupune existența unei economii care să poată concura cu economiile celorlalte state membre. De aceea sarcinile dezvoltării regionale constau în crearea condițiilor necesare pentru repartizarea uniformă a veniturilor și crearea unui nivel de dezvoltare economică echilibrată între diferite zone ale țării.

În *țările scandinave* politica dezvoltării regionale tradițional este bazată pe principiul egalității și asigurării dezvoltării echilibrate a regiunilor în cadrul statului în concordanță cu necesitatea soluționării problemelor mai serioase ale zonelor nordice îndepărtate. În *Finlanda* sunt determinate trei scopuri de bază ale politicii dezvoltării regionale: (1) dezvoltarea echilibrată a regiunilor, (2) dezvoltarea economică independentă a regiunilor și (3) crearea noilor locuri de muncă. De aceea, sarcinile dezvoltării regionale sunt orientate spre: (a) îmbunătățirea condițiilor de trai și asigurarea prestării serviciilor de bază, (b) lărgirea infrastructurii necesare pentru dezvoltarea regională, (c) reînnoirea structurilor de producere regionale, (d) îmbunătățirea condițiilor de activitate ale agenților economici, (e) crearea locurilor noi de muncă, (f) fortificarea economiei regionale și (g) creșterea calificării profesionale a populației.

*Germania și Italia* se confruntă cu problema diferenței accentuate între nivelul de dezvoltare între regiuni. De aceea, promovarea politicii dezvoltării regionale este mai mult bazată pe principiile creșterii nivelului economic de dezvoltare al regiunilor subdezvoltate și participării lor efective dezvoltarea economică, socială și politică a țării. Sarcinile urmărite pentru realizarea acestor principii sunt: (I) diminuarea efectelor reformelor structurale, (II) îmbunătățirea situației pieței forței de muncă la nivel regional prin crearea locurilor de muncă concurente și de lungă durată, (III) crearea locurilor de muncă alternative în regiunile care nu au fost afectate de reformele structurale, (IV) perfecționarea infrastructurii regionale ca o condiție prealabilă pentru dezvoltarea ulterioară.

Dezvoltarea regională în *țările Europei de Nord-Vest* are o tradiție îndelungată și a trecut demult de etapa orientării spre lichidarea dezechilibrelor interregionale. Ariile prioritare pentru programele de dezvoltare regională sunt localitățile rurale greu disponibile din cauza condițiilor geografice, îmbunătățirea situației pe piața forței de muncă, echilibrarea condițiilor de trai, etc. De exemplu, în Franța politica dezvoltării regionale are drept scop contribuirea la întărirea unității și solidarității naționale. Dezvoltarea presupune și două obiective de bază: (1) asigurarea posibilităților identice pe întreg teritoriul țării și crearea condițiilor de acces egal la cunoștințe și, (2) asigurarea dezvoltării naționale echilibrate. Sarcinile urmărite de dezvoltarea regională în această parte a Europei se orientează spre:

- Îmbunătățirea continuă a infrastructurii de transport și comunicații;
- O mai bună exploatare a potențialului de dezvoltare specific regional;
- Diversificarea activităților în zone rurale pentru prevenirea migrării populației;
- Îmbunătățirea calitativă a resurselor umane;
- Rezolvarea problemelor de mediu, în special în zonele rurale.

- Politica de dezvoltare regională este un fenomen nou pentru țările ECE.

Planificarea teritorială în perioada socialistă se efectua în cadrul programelor de dezvoltare a sectoarelor economice, iar în unele țări cu economii mai liberale (de exemplu: Ungaria, Yugoslavia) dezvoltarea regională avea un caracter asemănător celei din țările Europei de Vest, cu toate că nu în aceleași proporții. Începând cu anii 1997-98 politicile de dezvoltare regională sunt în plină desfășurare practic în toate țările ECE. În majoritatea acestor țări au fost deja aprobate actele normative necesare iar la nivel național și local sunt create un șir de instituții de promovare.

Legislația *Cehiei* în acest domeniu determină politica regională ca fiind un model integrat de dezvoltare economică și socială cu accentuarea restructurării industriei, dezvoltarea sectorului de producere și dezvoltarea prioritară a comunităților locale.

Dezvoltarea regională în *Estonia* este concepută ca politică de stat promovată cu scopul de a crea condițiile pentru dezvoltarea social-economică echilibrată a tuturor regiunilor țării având în vedere interesele regionale și naționale și este orientată spre:

- Crearea condițiilor de viață adecvate în toate regiunile;
- Acordarea sprijinului pentru dezvoltarea economică optimală a tuturor regiunilor;
- Asigurarea dezvoltării continue;
- Dezvoltarea integrării teritoriale la nivel național prin asigurarea populării echilibrate a teritoriului și micșorarea migrației populației.

Scopurile dezvoltării regionale în *Ungaria* sunt: (a) asigurarea eficacității la nivel național prin diminuarea discrepanțelor existente între regiuni și (b) dezvoltarea proporțională a țării pentru creșterea nivelului de trai, creșterea posibilităților social-economice și îmbunătățirea infrastructurii. Prin implementarea programelor de dezvoltare regională se urmărește:

- Contribuirea la dezvoltarea economiei de piață în toate regiunile;
- Crearea condițiilor pentru dezvoltare autonomă;

- Diminuarea dezechilibrelor între regiuni, mai ales între capitală și restul teritoriului;
- Stimularea inițiativelor la nivel regional și local și realizarea coordonării lor cu sarcinile naționale.

Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională în *România* sunt: (a) diminuarea dezechilibrelor regionale existente, prin stimularea dezvoltării echilibrate, recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre; b) pregătirea cadrului instituțional pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile UE și de acces la fondurile europene; c) corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor, prin stimularea inițiativelor și valorificarea resurselor locale și regionale, d) stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor.

În *Polonia* dezvoltarea regională este orientată spre: (I) dezvoltarea vechilor regiuni industriale; (II) contracararea decăderii structurale a zonelor agrare; (III) renașterea economică a regiunilor din est; (IV) dezvoltarea cooperării la nivel interregional și (V) conversia orașelor construite în jurul unei întreprinderi.

Politica regională a *Sloveniei* este orientată spre sprijinirea zonelor rurale și a zonelor cu o situație demografică gravă, obiectivele urmărite fiind:

- Ameliorarea condițiilor de trai în localitățile rurale și contracararea descreșterii populației;
- Facilitarea apariției posibilităților suplimentare de obținere a veniturilor în localitățile rurale;
- Crearea condițiilor favorabile de viață în zonele cu un înalt grad de emigrare a populației.

Uniunea Europeană reprezintă una dintre cele mai prospere zone economice ale lumii, dar diferențele dintre Statele sale Membre sunt izbitoare, lucru cu atât mai evident dacă se iau în considerare cele 250 de regiuni diverse din cadrul Uniunii.

Pentru evaluarea acestor decalaje, trebuie mai întâi măsurate și comparate nivelurile de prosperitate în fiecare țară, determinate de produsul intern brut (PIB) al fiecăreia. De exemplu, în Grecia, Portugalia și Spania, PIB mediu pe cap de locuitor reprezintă numai 80% din media comunitară. Luxemburg depășește această valoare medie cu peste 60 de procente. Cele mai dinamice zece regiuni din cadrul Uniunii au un PIB aproape de trei ori mai mare decât cele mai puțin dezvoltate zece regiuni.

Cu alte cuvinte, nu toți europenii au aceleași avantaje și șanse de succes în fața provocărilor generate de fenomenul globalizării. Totul depinde de zona în care trăiesc, dacă ea se află într-o regiune prosperă sau una mai săracă, într-o zonă dinamică sau în declin, la oraș sau la țară, la periferia Uniunii sau într-unul dintre centrele sale economice.

Accesul la locurile de muncă, competitivitatea firmelor și investițiile în tehnologii pentru economia electronică cad în responsabilitatea agenților economici și a autorităților naționale și regionale. Dar nu numai a lor. Solidaritatea între popoarele Uniunii Europene, progresul economic și social și o coeziune sporită sunt stipulate în preambulul Tratatului de la Amsterdam.

De aceea Statele Membre pun în aplicare o politică regională europeană finanțată prin Fondurile Europene (Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune), politică ce reflectă această solidaritate între cetățenii Uniunii. Rolul Uniunii Europene nu se limitează doar la contribuții financiare. Prin politica sa regională, Uniunea își exprimă propria viziune asupra activităților de dezvoltare planificate la nivel local. Atunci când este necesar, ea completează piața internă și uniunea economică și monetară.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Antonescu D., 2003 „Dezvoltarea regională în România, concept, mecanisme, instituții”, Editura Oscar print, București.
2. Antonescu D., 2011, „Dezvoltarea regională – tendințe, mecanisme, instituții”, Editura Top Form, București;
3. Barna R. C., 2007, „Dezvoltarea regională în Europa”, Editura Fundației pentru Studii Europene, Cluj-Napoca;
4. Miclăuș Gh., 2002, „Dezvoltare regională cooperare transfrontalieră și integrare europeană”, Editura Dacia, Cluj-Napoca.
5. Popa N., 2006, „Frontiere, regiuni transfrontaliere și dezvoltare regională în Europa Mediană”, Editura Universității de Vest, Timișoara.

## INOVAȚIE ȘI ANTREPRENORIAL – FACTORII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ȘI LOCALĂ

*Adrian ALBU, master în drept,  
director SRL Creative Solution,  
Republica Moldova*

### SUMMARY

*In the time of serious economic challenges, which concern the modern world, innovation is believed to be the right way of dealing with difficulties and ensuring the economic growth, prosperity and facing the social problems effectively. The introduction of new, significantly improved products and methods becomes the key to the job market efficiency and the decrease of unemployment rate. The innovation performance in Moldova is not as strong as in other European countries. The support of business activity and innovative progress requires not only the modification of the system itself but also some professional establishment. The aim of the article is to present a relationship among entrepreneurship and innovativeness as the main factors of regional and local development.*

**Keywords:** *entrepreneurship; innovativeness; regional development; economic growth; factors.*

Inovarea a devenit o chestiune, care face parte din domeniul de interes a mai multor entități; atât a întreprinderilor, oamenilor de știință cât și autorităților publice. Într-un mod ilustrativ aceasta a fost prezentată de către J. Fagerberg și B. Verspagen[1], care au scris, că inovarea este un cuvânt care se află pe buzele tuturor. Întreprinderi acordă o mare importanță pentru creșterea potențialului de inovare, care determină poziția concurențială pe piață. De asemenea, politicienii concentrează atenția asupra elaborării politicilor adecvate pentru a stimula inovarea. La rândul său, Comisia Europeană a făcut din politica de inovare un instrument major în procesul de consolidare a economiilor Uniunii Europene.

Inovația este o categorie economică, care poate fi definită în mod diferit și analizată în funcție de ceea, de la ce nivel este percepută. Nu mai face referire doar la nivel de întreprinderi, dar, de asemenea de regiune și de stat. În această lucrare ne-am concentrat asupra inovației și antreprenoriatului în calitate de factori principali de dezvoltare regională și locală.

Modelul de succes al celor mai competitive state din lume, respectiv Elveția, Singapore și Finlanda evidențiază strânsa intercorelare existentă între performanțele

superioare de competitivitate și excelența în inovare, sofisticarea afacerilor, calificarea resurselor umane, susținute de o guvernare eficientă, transparentă, favorabilă mediului de afaceri și societății în general.

În abordarea largă prin inovare pot fi înțelese schimbări pozitive, care sunt eficiente din punct de vedere al contului economic și financiar. Concept foarte strâns legat de inovare este inovația. Prin inovație a agenților economici W. Janasz înțelege "capacitatea și motivația lor de a căuta în mod constant aplicarea practică a rezultatelor cercetărilor și lucrărilor de cercetare pentru dezvoltare, ideilor noi și invențiilor[2].

Inovație și inovare la nivel regional și local poate fi analizată cel puțin din două perspective:

- inovarea instituțiilor și agenților economici localizate într-un sistem regional concret,
- inovația sistemului regional.

Trebuie de remarcat faptul, că elemente importante și integrale ale proceselor inovative sunt absorbția și difuzia inovației. Prin urmare, au fost evidențiate cele trei tipuri de sisteme teritoriale[3]:

- capabil să genereze inovație
- incapabil să genereze inovație, dar capabil de absorbție și difuzie.
- incapabil atât pentru primul, cât și pentru al doilea.

Formarea de inovare, de asemenea, în regiuni, are loc datorită schimbului de informații, cunoștințe și transformarea acestora în noi produse, servicii, soluții noi de organizare sau de piață. Entitățile de diferite tipuri din regiuni ar trebui în mod eficient să administreze și să gestioneze cunoștințele. Trebuie remarcat importanța cunoștințelor ca resursă și factor de dezvoltare socio-economică. Cu toate acestea, cunoaștere este un lucru rar și ca s-o obținem și s-o utilizăm optim, trebuie să învățăm metode și tehnici care să ne permită s-o gestionăm în mod eficient, și să avem control asupra caracterului său imaterial.



Asocierea cuvintelor "inovație" și "antreprenoriatul" are o justificare deoarece aceasta derivă din opiniile lui J. Schumpeter. Antreprenoriatul în opinia sa este activitatea la baza căreia stă introducerea noilor combinații factorilor de producție, produselor și metodelor noi, dezvoltarea piețelor și surselor noi de aprovizionare, precum și crearea unor forme noi, mai eficiente de organizare a activității economice[4].

Faptul că antreprenoriatul influențează în mod direct inovarea, competitivitatea și creșterea economică este recunoscut, nu numai de autorii numeroaselor lucrări dedicate acestui subiect complex, dar tot mai mult de liderii și decidenții politicilor actuale de dezvoltare socio-economică.

Dimensiunea inovatoare și creativă a antreprenoriatului stă la baza definiției date de Schumpeter “O atitudine care ajută ca ideile inovatoare să devină realitate prin stabilirea unor noi modele de business, înlocuind în același timp sistemele convenționale de afaceri ce devin învechite”[5].

Cercetările în domeniul antreprenoriatului au pus în evidență corelații ce se stabilesc între inovare și antreprenorat, chiar și numai prin schimbările care au loc în piață ca urmare a implementării unei inițiative antreprenoriale. Astfel de schimbări pot lua diferite forme:

- introducerea pe piață a unui nou produs, serviciu sau un nivel de calitate superior
- introducerea unei noi metode sau proces de producție
- deschiderea unei noi piețe
- surse noi de furnizare sau noi materiale și componente
- realizarea unei noi structuri sau forme organizaționale.

Antreprenoriatul rămâne însă un concept foarte complex, iar caracteristicile, dinamica, determinanții și formele lui de manifestare sunt diferite de la o țară sau regiune la altă. Totuși, nivelul de dezvoltare economică generală și de prosperitate al

unei țări este strâns corelat cu dezvoltarea antreprenorială bazată pe cunoștințe și afaceri sofisticate.

În prezent, conceptele și termenii de antreprenoriat, orientare antreprenorială și procese inovatoare fac subiectul multor cercetări și studii de evaluare la nivel internațional în măsură să argumenteze importanța antreprenoriatului, ajutând la formularea de politici publice de dezvoltare adecvate contextului dat[6].

Politicile de promovare a antreprenoriatului trebuie să fie coordonate cu politicile de educație, concomitent cu acordarea de sprijin prin activități de mentorat, coaching adresat mai ales micilor afaceri, cu ajutorul organizațiilor intermediare.

Regiunea prin resursele sale unice, care includ: cunoștințe, capacitatea de învățare, cultura organizațională, infrastructură și multe alte influențează asupra competitivității întreprinderilor locale și activității de inovare a acestora. Aceste avantaje competitive, ce au un caracter local, reiese din concentrația de cunoștințe foarte specializate, prezența instituțiilor publice concurenți, partenerilor de afaceri, consumatorilor[7].

Provocările competiției globale și cerințele pentru o dezvoltare durabilă necesită excelență în inovare. Inovarea este motorul pentru productivitate, pentru eficiența energetică și eficiența consumurilor, creșterea performanțelor bunurilor și serviciilor și generarea de noi piețe[8].

Unul din cele cinci obiective ale Strategiei Europa 2020 vizează dezvoltarea cercetării și inovării în Europa. În acest cadru, s-a stabilit ca până în anul 2020, cheltuielile pentru investiții în Cercetare - Dezvoltare să reprezinte 3% din Produsul Intern Brut al Uniunii Europene. Se are în vedere, astfel, susținerea inovării, educației și dezvoltării economice la nivelul întregii Europe, chiar dacă țintele la orizontul anului 2020 pot să difere de la un stat membru la altul, în funcție de specificul mediului socio-economic al fiecăruia.

Problematica antreprenoriatului și inovării este analizată și cercetată în literatura de specialitate de o lungă perioadă de timp. Cu toate acestea, procesele globalizării și concepțiile contemporane de management provoacă la găsirea noilor soluții. Considerații prezentate în prezent articol au avut ca scop demonstrarea importanței problematicei inovației și antreprenoriatului în dezvoltarea atât na nivel global, cât și regional, local.

#### **BILBIOGRAFIE:**

1. J. Fagerberg, B. Verspagen, Innovation studies – The emerging structure of a new scientific field, “Research Policy” 2009, t. 38, nr 2, s. 218–233.
2. W. Janasz, Proces innowacji w modelu działalności przedsiębiorstw, w: W. Janasz, K. Janasz, M. Prozorowicz, A. Świadek, J. Wiśniewska, Determinanty innowacyjności przedsiębiorstw, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 54.
3. Por. T. Kudłacz, Programowanie rozwoju regionalnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 15.
4. P.F. Drucker, Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady, PWE, Warszawa 1992, s. 36.
5. [http://www.academia.edu/960887/Measuring\\_Entrepreneurship\\_and\\_Innovation\\_Activities\\_in\\_E.U](http://www.academia.edu/960887/Measuring_Entrepreneurship_and_Innovation_Activities_in_E.U)
6. Fundația Post-Privatizare, „*Inovarea și antreprenoriatul piloni ai competitivității*”, 2013, p.61
7. M.E. Porter, The Economic Performance of Regions, “Regional Studies” 2003, 37, nr 6–7, s. 549–578
8. Fundația Post-Privatizare, „*Inovarea și antreprenoriatul piloni ai competitivității*”, 2013, p.33

## **PROGRAMELE DE COOPERARE TRANSFRONTALIERĂ - ELEMENTE CHEIE PENTRU IMPLEMENTAREA POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ**

*Svetlana ANDRIEȘ, doctoranda Academia de Administrare Publică, manager de Program "Femeile în politică" Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitate de Gen și Abilitarea Femeilor, UN Women, Republica Moldova*

### **SUMMARY**

*Cross-border cooperation is the collaboration between adjacent areas across borders. In the European Union this is one of the forms of territorial cooperation (in addition to transnational and interregional cooperation). The European model is very diverse with cooperation between border regions or municipalities, or through specific cooperation structures. These structures are usually composed by public authorities (municipalities, districts, counties, regions) from different countries organized in working communities. In 2014, the European Union launched the new phase of an ambitious initiative focusing on cross-border cooperation (CBC) between its outlying member states and their neighbours as part of the comprehensive European Neighbourhood Policy (ENP) including Republic of Moldova. Cross-border cooperation is a key priority in the European Neighbourhood Policy and may be considered as one of the crucial elements contributing to the implementation of the regional development policies both at the EU and national levels. In the programming cycle covering 2014-2020, CBC programmes receive funding under the European Neighbourhood Instrument (ENI), building on its predecessor, ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument), which covered the period from 2007 to 2013[1].*

Începînd cu anul 2009, dezvoltarea regională în Republica Moldova a devenit un imperativ pentru guvernare, aliniată principiilor politicii regionale a Uniunii Europene, creșterea economică, dar și modernizarea uniformă a țării noastre s-a concentrat diferit în regiunile țării.

Drept dovadă sunt proiectele care au fost implementate sau care sunt în derulare, numeric vorbind, dar și activitățile economice sau nivelul de viață al oamenilor, ce diferă de la nord la sud sau de la est la vest.

În conformitate cu Legea privind dezvoltarea regională în R. Moldova, din 2006 [2], teritoriul țării a fost divizat în șase regiuni de dezvoltare: Nord, Centru, Sud, municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și Transnistria. Totodată, în pofida faptului că Legea prevede o creștere economică echilibrată și durabilă pe întregul teritoriul țării, îmbunătățirea calității vieții, dar și crearea locurilor de muncă, în comparație cu țările din Europa,

Republica Moldova se deosebește printr-o polarizare economică extrem de pronunțată, întrucât jumătate din produsul său intern brut este realizat în Chișinău.

Potrivit Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională pentru anii 2013-2015 (SNDR)[3], dar și a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională 2010-2013 [4], dovada acestei polarizări este concentrarea activității economice, a celor mai calificați oameni și a celei mai performante infrastructuri în capitală. De altfel, componenta principală, financiară, a proiectelor de dezvoltare regională este Fondul Național de Dezvoltare Regională (FNDR), care reprezintă 1% din bugetul de stat, aceasta în timp ce Uniunea Europeană, dar și parteneri bilaterali oferă asistență financiară suplimentară.

În contextul procesului de integrare europeană a țării, dezvoltarea regională se regăsește în Acordul de Asociere RM-UE, în Titlul VI, la capitolul 20 „Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional”[5], care prevede stabilirea relațiilor în dezvoltarea regională, cooperarea transfrontalieră și regională. Mai mult decât atât, în proiectul noii Strategii de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020[6], care prin conținutul său, reprezintă o continuare logică a precedentelor două Strategii, dar include și prevederile Acordului de Asociere, ratificat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 112 din 2 iulie 2014 [7], și inclus în Programul de activitate al Guvernului [8] care oferă cadrul de politici de guvernare a Republicii Moldova pentru perioada 2015-2018 dar și prevederile Agendei de Asociere.

Cooperarea transfrontalieră în Uniunea Europeană, reprezintă o oportunitate pentru regiunile de frontieră ale Europei, inclusiv pentru Republica Moldova. Peste o treime din cetățenii UE locuiesc și lucrează în regiunile de frontieră ale Europei. Frontierele respective au un impact atât direct, cât și indirect asupra vieților acestora.

Cooperarea teritorială europeană deține un rol important în eliminarea obstacolelor frontaliere și stimularea cooperării transfrontaliere. Deși dispun de un buget relativ redus în comparație cu alte Programe UE, acest tip de proiecte au înregistrat nenumărate realizări concrete pentru cetățeni în diverse domenii, printre care

securitatea transfrontalieră, transport, educație, energie, sănătate, formare sau crearea de locuri de muncă.

În perioada 2014-2020, peste 10 miliarde EUR vor fi investite în cooperarea dintre regiuni, dintre care aproximativ 6,6 miliarde EUR vor fi direcționate către regiunile transfrontaliere[9]. Aceasta ar trebui să asigure un impact maxim și o utilizare cu atât mai eficientă a investițiilor.

Cu toate acestea, un potențial economic semnificativ rămâne nefructificat în zonele de frontieră, din cauza unei lipse de încredere sau chiar a existenței unor atitudini negative în rândul țărilor învecinate. Prin urmare, DG REGIO a realizat un sondaj Eurobarometru dedicat în premieră identificării și cartografierii atitudinilor locuitorilor din zonele de frontieră [10]. Studiul are rolul de a contribui la o mai bună orientare a intervențiilor UE. În continuare, sunt prezentate principalele concluzii ale sondajului:

- Gradul de conștientizare cu privire la activitățile de cooperare transfrontaliere cu finanțare UE:

O treime (31 %) din locuitorii regiunilor de frontieră cunosc despre activitățile de cooperare transfrontalieră cu finanțare UE, desfășurate în regiunea lor. Gradul de conștientizare înregistrează cele mai ridicate valori în general în rândul respondenților care locuiesc în regiunile de frontieră din țările estice și centrale ale Europei.

- Obstacolele percepute în calea cooperării transfrontaliere dintre regiunile de graniță :

Peste o treime (37 %) percep traiul într-o regiune de frontieră drept o oportunitate, în timp ce doar 4 % afirmă că acesta este mai degrabă un obstacol. Jumătate (55 %) afirmă că traiul în vecinătatea frontierei cu o țară parteneră nu îi influențează cu nimic. Cel puțin jumătate dintre respondenți (57 %) identifică diferențele ca fiind o problemă de cooperare transfrontalieră.

Peste patru persoane din zece consideră diferențele socioeconomice ori diferențele de ordin juridic sau administrativ drept problematice, iar cel puțin trei

persoane din zece identifică diferențele culturale sau accesibilitatea ca fiind probleme de cooperare transfrontalieră.

Diferențele culturale sunt menționate cel mai adesea în zona de frontieră dintre Germania și Polonia. Accesibilitatea a fost menționată ca fiind o problemă cel mai adesea în vestul Europei, în special în Italia.

Mai mult decât atât, sondajul Eurobarometru referitor la „Gradul de conștientizare și percepțiile cetățenilor cu privire la politica regională a UE”, a relevat că doar o cincime dintre cetățeni (inclusiv persoanele care nu locuiesc în regiunile de frontieră) aveau cunoștință de faptul că în acest domeniu sunt investite fonduri regionale ale UE. Rezultatele arată că trebuie depuse în continuare eforturi pentru promovarea programelor Interreg la nivelul UE. Eforturi similare sunt necesare pentru promovarea programelor transfrontaliere la care Republica Moldova este parte.

Astfel, în ultimii 18 ani Republica Moldova participă la proiecte transfrontaliere ce promovează cooperarea regională și teritorială în diverse sectoare (dezvoltare economică locală, provocări comune de mediu, accesibilitate îmbunătățită, promovarea turismului, cooperare culturală și educațională, relații interumane, etc) ilustrate în tabelul de mai jos.

***Programe perioada de programare (2007-2013)***

*Tabelul 1*

<i>Programe</i>	<i>Nr. de proiecte cu participarea MD</i>	<i>Nr. de beneficiari/parteneri implicați din MD</i>	<i>Mijloace financiare accesate</i>
<b>Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova</b>	<b>27</b>	<b>147</b>	<b>21 mil euro ( licitații deschise) 18 mil euro( Proiecte Scară Largă )</b>
<b>Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>3,5 mil euro( licitații deschise)</b>
<b>Programul de Cooperare Teritorială Europa de Sud Est</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>0,9 mil euro ( licitații deschise)</b>

Sursa: Oficiul Antena din Chisinau al Secretariat Tehnic Comun (STC) din Romania: Cancelaria de stat a Republicii Moldova, anul 2015

Generația de programe pentru perioada 2014-2020, la care Republica Moldova este parte presupune alocații bugetare sporite, oportunități mai bune pentru cooperare dar și responsabilități și sarcini sporite atât pentru autoritățile Republicii Moldova, cât și pentru beneficiarii programelor. Alocațiile financiare sunt prezentate în tabelul de mai jos.

***Programe perioada de programare (2014-2020)***

*Tabelul 2*

<i>Programe</i>	<i>Alocări financiare per program din partea UE</i>
<b>Programul Operațional Comun România- Moldova</b>	<b>81 mil euro</b>
<b>Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre</b>	<b>49 mil euro</b>
<b>Programul de Cooperare Teritorială Dunărea</b>	<b>260 mil euro (5 mil euro - MD)</b>
<b>Programul operațional comun în cadrul Parteneriatului Estic Republica Moldova – Ucraina</b>	<b>3,3 mil euro</b>

Sursa: Cancelaria de stat a Republicii Moldova, anul 2015

**Programul Operațional Comun România - Republica Moldova** ENI 2014-2020, a fost adoptat de Comisia Europeană în data de 18 decembrie 2015, iar Ministerul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) al României deține rolul de Autoritate de Management. Programul are un buget total de 89,8 milioane de EURO (din care 81 mil. EUR provin de la UE prin Instrumentul European de Vecinătate ENI, iar 8,1 mil. EUR reprezintă cofinanțarea de 10% asigurată de statele participante în program) și se adresează cooperării transfrontaliere între județele Botoșani, Iași, Vaslui, Galați și întregul teritoriu al Republicii Moldova[11].

Obiectivul general al Programului este de a spori dezvoltarea economică și de a îmbunătăți calitatea vieții oamenilor din aria programului, prin investiții comune în educație, dezvoltare economică, cultură, infrastructură și sănătate, asigurând în același timp siguranța și securitatea cetățenilor din cele două țări.

În scopul de a atinge obiectivul general, sunt propuse patru obiective tematice:



- OT 2. Sprijin pentru educație, cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare  
Buget total: 7.200.000 Euro
- OT 3. Promovarea culturii locale și conservarea patrimoniului istoric  
Buget total: 12.600.000 Euro
- OT 7. Îmbunătățirea accesibilității în regiuni, dezvoltarea transportului și a rețelelor și a sistemelor de comunicații Buget total: 24.471.558 Euro
- OT 8. Provocări comune în domeniul siguranței și securității  
Buget total: 36.728.442 Euro

Pe lângă licitații ordinare, în cadrul programului vor fi finanțate proiecte mari de infrastructură atribuite prin încredințare directă (Direct Award). Selecția acestora a fost realizată de către o structură comună de lucru româno-ucraineană. Alocarea maximă pentru proiectele mari de infrastructură este de 30% din contribuția UE la Programului. Proiectele propuse spre finanțare Comisiei Europene, inclusiv cele aflate pe lista de rezervă sunt publicate pe pagina web a MDRAP <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7572/-9278>.

**Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre** este unul dintre programele de cooperare transfrontalieră finanțate din Instrumentul European de Vecinătate, cu un buget **de 49 milioane euro** pentru perioada 2014-2020. Țările eligibile în cadrul Programului sunt regiuni din România, Bulgaria, Grecia, Turcia, Rusia, Ucraina, iar pentru Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaidjan: întreg teritoriul [12]. Obiectivul general al Programului Operațional Comun Bazinul Mării Negre este de a îmbunătăți bunăstarea oamenilor din regiunea bazinului Mării Negre prin intermediul creșterii economice durabile și protecției mediului.

Pentru a atinge acest obiectiv general, două obiective au fost definite la nivel de program, fiecare dintre ele sunt abordate prin două obiective tematice, după cum este descris mai jos:

- **OT** Promovarea afacerilor și antreprenoriatului;

- **OT** Promovarea unei politici de mediu coordonate și reducerea prin acțiuni comune a deșeurilor maritime în Bazinul Mării Negre.

**Prioritățile propuse:**

*1.1 Promovarea în comun a afacerilor și antreprenoriatului în sectoarele turism și cultură;*

*1.2 Creșterea oportunităților comerciale transfrontaliere și modernizarea sectorului agricol și a celor conexe;*

*2.1 Îmbunătățirea sistemului de monitorizare în comun a mediului;*

*2.2 Promovarea în comun a unor acțiuni având ca scop conștientizarea privind deșeurile maritime și riverane.*

În conformitate cu documentul de programare ENI CBC, partenerii care implementează proiecte vor reprezenta în primul rând nivelurile administrative regionale și sub-naționale, precum și organizațiile societății civile aflate în zona geografică eligibilă a programului.

Se va acorda prioritate autorităților locale și regionale, societății civile, camerelor de comerț și comunității academice și educaționale, precum și alor actori eligibili aflați în zona geografică eligibilă a programului și care sunt importanți pentru realizarea obiectivelor programului.

**Programul de cooperare transnațională pentru regiunea Dunării 2014-2020** are ca principal obiectiv stimularea inovării și a spiritului antreprenorial, conservarea patrimoniului natural și cultural din regiunea Dunării, îmbunătățirea conectivității și sprijinirea tranziției înspre o economie cu emisii reduse de dioxid de carbon.

Programul transnațional Dunărea finanțează proiecte de cooperare transnațională în conformitate cu prioritățile Strategiei Uniunii Europene pentru regiunea Dunării (EUSDR) [13]. Concentrarea geografică a programului corespunde zonei vizate de strategie și include regiuni din nouă state membre (Austria, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Ungaria, Germania, România, Slovacia și Slovenia), dar și din trei țări

din afara UE (Bosnia-Herțegovina, Serbia și Muntenegru). **Moldova și Ucraina sunt, de asemenea, eligibile în cadrul programului odată cu stabilirea finanțării din Instrumentul european de vecinătate (IEV).** Bugetul Programului de cooperare transnațională pentru regiunea Dunării este în valoare de 222 milioane de euro[14].

Programul transnațional pentru regiunea Dunării se bazează pe patru priorități tematice:

1. O regiune a Dunării inovatoare și responsabilă din punct de vedere social: promovarea inovării, a transferului de cunoștințe și a spiritului antreprenorial
2. O regiune a Dunării ecologică: conservarea și gestionarea patrimoniului natural și cultural din regiunea Dunării
3. O regiune a Dunării mai bine conectată și mai responsabilă din punct de vedere energetic: dezvoltarea unor sisteme de transport sigure și durabile, promovarea eficienței energetice
4. O regiune a Dunării bine guvernată: oferirea de sprijin pentru punerea în aplicare a Strategiei UE pentru regiunea Dunării și îmbunătățirea cadrelor juridice și de politici pentru a aborda provocările societale majore, cum ar fi măsurile privind piața forței de muncă, sistemele de educație, schimbările demografice etc.

**Stimularea inovării și a spiritului antreprenorial, conservarea patrimoniului natural și cultural din regiunea Dunării, îmbunătățirea conectivității și sprijinirea tranziției înspre o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon constituie elementul central al Programului. Programul ar trebui să ajute țările implicate să dezvolte proiecte cu rezultate tangibile și pozitive, care să le permită să rămână în continuare atractive pentru locuire, studii, muncă, turism și investiții. Prima cerere de propuneri a fost lansată în toamna anului 2015.**

În concluzie, menționăm că principiul cooperării teritoriale este unul cheie în cadrul multor programe ale Uniunii Europene. Programele anterioare de vecinătate furnizează o experiență valoroasă la nivelul UE, dar în mod special pentru Republica Moldova, iar concluziile în urma inițiativelor concrete indică un rol catalitic clar în cooperarea

pentru un obiectiv comun de dezvoltare. Programele de Vecinătate trebuie considerate un prim pas în cadrul procesului de dezvoltare a unui profil și a unei identități regionale, într-o abordare strategică, motivând și promovând mijloacele prin care comunitățile de la graniță pot beneficia de o mai strânsă colaborare.

În urma analizei proiectelor implementate cu sprijinul financiar al Programelor de cooperare transfrontalieră rezultă clar existența relațiilor istorice, economice și culturale din zona de graniță. Programele intensifica și sprijină legăturile existente cu scopul de a obține o mai bună integrare economică și socială a zonei. Mai mult decât atât, cooperarea transfrontalieră poate sprijini adresarea unor probleme comune ale regiunilor învecinate, într-o varietate de domenii. Având în vedere cele de mai sus, *aceste programe au fost gândite pornind de la inițiativele locale/regionale fiind în același timp armonizate cu strategiile naționale ale fiecărei țări*, astfel încât să fie în beneficiul comun al partenerilor locali și regionali din fiecare parte a graniței.

Ținând cont în mod special de faptul că unul dintre scopurile principale ale programelor de cooperare transfrontalieră este acela de a stimula dezvoltarea economică în aria acestora pentru reducerea disparităților dintre regiunile eligibile și alte regiuni din țările vecine, autoritățile eligibile din Republica Moldova trebuie să depună eforturi pentru a înainta propuneri de proiecte fezabile astfel ca în rezultatul implementării acestora să contribuie la diminuarea disparităților din cadrul ariei programelor, dar și la nivel național astfel contribuind la dezideratele enunțate în Programele de Guvernare la capitolele implementării politicii de dezvoltare regională.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 897/2014 al Comisiei Europene din 18 august 2014 de stabilire a unor dispoziții specifice privind punerea în aplicare a programelor de cooperare transfrontalieră finanțate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui Instrument European de Vecinătate, disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0897>
2. Legea Nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, publicată la 16.02.2007 în Monitorul Oficial Nr. 21-24

3. Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2013-2015, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 685 din 4 septembrie 2013
4. Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2010-2013, aprobată prin HG nr. 158 din 04.03.2010.
5. 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 a fost semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles, Belgia. Acordul a fost ratificat de Parlamentul RM pe 2 iulie 2014, iar de Parlamentul European pe 13 noiembrie 2014.
6. Proiectul Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională, disponibil la [http://www.particip.gov.md/public/documente/134/ro\\_2692\\_4.-Proiectul-SNDR.pdf](http://www.particip.gov.md/public/documente/134/ro_2692_4.-Proiectul-SNDR.pdf)
7. 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, publicată la 18.07.2014 în Monitorul Oficial Nr. 185-199
8. Programul de activitate al guvernului Republicii Moldova 2016-2018, disponibil la [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program\\_guvern\\_20\\_01\\_2016.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_guvern_20_01_2016.pdf)
9. Comisia Europeană, Cooperarea transfrontalieră în Uniunea Europeană: o oportunitate pentru regiunile de frontieră ale Europei, 15.09.2015, disponibil la [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/newsroom/news/2015/09/cross-border-cooperation-in-the-european-union-an-opportunity-for-europe-s-border-regions](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/newsroom/news/2015/09/cross-border-cooperation-in-the-european-union-an-opportunity-for-europe-s-border-regions)
10. Sondaj Eurobarometru realizat de DG Regio, Comisia Europeană, disponibil pe Portalul de date deschise ale Uniunii Europene, [http://open-data.europa.eu/en/data/dataset/S2055\\_423\\_ENG](http://open-data.europa.eu/en/data/dataset/S2055_423_ENG)
11. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice al României, secțiunea / Programe europene 2014-2020 / Programe de Cooperare Teritorială 2014-2020 / Romania-Moldova, disponibil la <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7572/-9278>
12. Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre, disponibil la <http://blacksea-cbc.net/black-sea-basin-2014-2020/jop/>
13. Strategia Uniunii Europene privind Regiunea Dunării, disponibilă la <http://www.danube-region.eu/>
14. Programul de cooperare transnațională pentru regiunea Dunării 2014-2020, disponibil la <http://www.interreg-danube.eu/>

## DEZVOLTAREA REGIONALĂ PRIN PRISMA REALIZĂRILOR ȘI PROVOCĂRILOR ECONOMICE A REPUBLICII MOLDOVA

*Veronica BUTNARU, lector superior universitar  
doctorandă, Academia de Administrare Publică  
Tatiana TOFAN, doctor, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică,*

### SUMMARY

*The Moldovan economy strongly recovered from the drought-related contraction of 2012, but activity will significantly slow down in 2014 and considerable risks exist. Disciplined economic policies in the run up to the elections and addressing vulnerabilities in the banking sector are now key policy priorities to preserve stability. Returning to a path of fiscal consolidation, and maintaining low inflation and a flexible exchange rate regime are essential to mitigate the impact of downside risks. Steady implementation of the National Development Strategy—Moldova 2020 will be instrumental to promote economic growth and poverty reduction.*

Poziția țării în economia mondială depinde de modul de organizare și conducere a proceselor economice, de mecanismul de funcționare a economiei naționale, precum și de circulația fluxurilor bănești în cadrul unui sistem financiar funcțional. Fiecare economie are structuri proprii de ramuri, forme specifice de organizare a activității agenților economici, multiple instituții cu funcții diverse, ceea ce își lasă amprenta asupra formării și dezvoltării sistemului financiar. Sistemul financiar, prin elementele sale, asigură o concordanță între resursele disponibile și nevoile întregii societăți, contribuind la dezvoltarea economică și integrarea în economia mondială.[1, p.25]

Republica Moldova se confruntă cu o multitudine de vulnerabilități de natură economică și geopolitică ce subminează vizibil securitatea economică a statului și dezvoltarea regiunilor. Este o situație căreia țara i-ar fi putut mai ușor face față, dacă ar fi fost asigurat un model de guvernare deschis, transparent și eficient, care să elimine premisele de natură subiectivă ce atentează la securitatea economică a cetățenilor și a statului.

Corupția endemică, oligarhizarea instituțiilor de stat, prezența capitalului străin de origine dubioasă în sectorul financiar și vulnerabilitatea procesului decizional în fața

unor activități de lobby aflate la limita legalității sunt cele mai pregnante riscuri de natură subiectivă, ce amplifică slăbiciunile naturale ale țării.

Pe parcursul anului 2014 și începutul anului 2015, sistemul bancar moldovenesc a fost bulversat de o serie de fraude bancare de proporții istorice, care riscă să submineze nu doar perspectivele economice, dar și cele de integrare europeană a țării. În noiembrie, 3 bănci (Banca de Economii – BEM, Banca Socială – BS și Unibank – UB), care reprezintă peste o treime din întregul sistem bancar al țării, au ajuns în prag de faliment, iar BNM a instituit regim de administrare specială asupra acestora. Situația critică de la cele 3 bănci a fost cauzată de o serie de fraude care au avut drept scop final decapitalizarea băncilor prin acordarea de credite în proporții deosebit de mari, cu implicarea unor firme off-shore, firme locale, bănci străine și, cel mai probabil, cu sprijinul unor reprezentanți din instituțiile de stat.

Creșterea economică în anul 2014 a pierdut din viteză, iar în anul 2015 în general ar putea deveni negativă. Consumatorii au devenit mai precauți cu economiile lor, exportatorii suferă din cauza problemelor economice cu care se confruntă principalii parteneri comerciali ai Moldovei, iar riscurile din sectorul financiar planează amenințător asupra stabilității și integrității bugetului public. [4,p.9]

Deși indicatorii socioeconomiici principali – șomajul, ocupare, incidența sărăciei – deocamdată nu s-au înrăutățit, înăsprirea condițiilor economice și a austerității bugetare va duce inevitabil și la pierderea unor progrese obținute în ultimii ani în domeniul ocupării și reducerii sărăciei.

Contrar așteptărilor majorității experților, a organizațiilor internaționale, precum și în ciuda unei baze de comparație foarte înalte un an mai devreme, în 2014 economia moldovenească a realizat o creștere impresionantă de 4,6%.

Creșterea s-a datorat în cea mai mare parte evoluțiilor bune din sectorul producerii bunurilor, în timp ce serviciile și construcțiile au fost mai anemice. În mod cert,



sectorul agricol a surprins observatorii economici, avansând cu 8,2%, și aceasta după creșterea de recuperare de circa 38% realizată în 2013. [3,p.9]

De partea cererii, creșterea cu 2,9% a consumului final este una semnificativă, deși mai slabă decât în 2013, atestând că consumatorii devin mai precauți cu portmoneele. Formarea brută de capital fix, adăugând 10%, ar putea fi considerată o creștere cu adevărat remarcabilă numai dacă nu ar fi fost determinată aproape integral de investițiile de capital publice și aproape deloc de cele private. Austeritatea care planează amenințător asupra bugetului public în 2015-2016 (și poate chiar și mai departe) va subția, astfel, și bruma de investiții care mai sunt făcute în infrastructură.

Tabelul 1

**Principalii indicatori monitorizați privind economia Republicii Moldova**

<b>Indicatorii</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
PIB, modificare față de anul precedent, %	-0,7	8,9	4,6
Producția agricolă, modificare față de anul precedent, %	-22,3	38,3	8,2
Producția industrială, modificare față de anul precedent, %	-1,9	6,8	7,3
Volumul serviciilor prestate, modificare față de anul precedent, %	2,7	6,0	3,6
Volumul lucrărilor de construcții, modificare față de anul precedent, %	0,7	5,1	1,0
Consumul gospodăriilor casnice, modificare față de anul precedent, %	1,0	6,5	2,9
Formarea brută de capital fix, modificare față de anul precedent, %	1,8	3,3	10,1
Investiții străine directe, influx net, % din PIB	2,1	2,7	2,6
Exporturi de bunuri și servicii, % din PIB	42,5	43,8	42,1
Importuri de bunuri și servicii, % din PIB	84,5	81,5	79,8
Indicele prețurilor de consum, modificare față de anul precedent, %	4,6	4,6	5,1
Total credit bancar, % din PIB	39,7	40,3	36,6
Rata șomajului, % din populația economic activă	5,6	5,1	3,9
Rata ocupării, % din populația cu vârsta peste 15 ani	38,4	39,3	39,6
Contul curent/PIB, %	-8,8	--6,6	8,0
Deficit bugetar/PIB, %	-2,1	-1,8	-1,7

*Sursa:* Lupușor A., Fală A., Raport de stare a țării - Republica Moldova 2015, [4, p.18]

Coroborate, actualele condiții interne pentru creșterea economică sunt cele mai proaste de după criza din 2009 și ar putea să rezulte în 2015 într-o recesiune economică veritabilă.

Mai ales că și condițiile pe piețele externe sunt foarte vitrege: războiul din Ucraina, sancțiunile comerciale ruse impuse exportatorilor moldoveni, agravarea situației în



economia rusă și absența unor semne de relansare economică durabilă în Europa – toate acestea au făcut ca exporturile să crească în 2014 cu numai 1%, iar în primul trimestru al lui 2015 – să scadă cu 15%. Exporturile moldovenești pe principalele piețe sunt în cădere liberă: Italia – minus 25%, Federația Rusă – minus 50%, Ucraina – minus 70%. Comprimarea cu un sfert a volumului remitențelor este o altă reflecție a înrăutățirii situației în economia regională, doar că, judecând după ritmurile inegale de scădere a remitențelor – minus 34% pentru cele din Rusia comparativ cu -11 pentru cele din Italia – în Est situația emigranților moldoveni pare a fi mai proastă decât în Vest. [4,p.6]

În anul 2014 rata șomajului a coborât la un nivel de 3,9%, minimul pentru perioada colectării datelor începând cu anul 1999. În pofida faptului că mulți muncitori moldoveni sunt împiedicați de autoritățile migraționale ruse să revină în Federația Rusă, aceștia par să găsească căi mai puțin legale de a reintra în Rusia, și aceasta chiar în pofida înrăutățirii situației în sectorul de construcții de acolo. Rata ocupării a rămas la un nivel foarte redus, sub 40%, deși, ca și în 2013, se atestă o anumită îmbunătățire a pieței muncii în localitățile unde există zone economice libere. Veniturile medii au continuat să crească, iar un asemenea indicator-cheie cum ar fi incidența sărăciei calculată la pragul național de sărăcie, a continuat să scadă, atingând, conform estimărilor noastre un nivel de puțin peste 10%, față de 12,7% în 2013. [4,p.11] Datele preliminare pentru 2014 confirmă, o dată în plus, că ajutorul social acordat conform mecanismului de țintire a persoanelor cu venituri mici este un instrument de politici foarte eficient care permite reducerea considerabilă a sărăciei.

Tocmai din această cauză progresele atinse în reducerea sărăciei sunt foarte vulnerabile la eventualele probleme ale bugetului public. Deficitul bugetului de stat anunțat pentru 2015 – estimat la circa 2,8% din PIB – pe lângă faptul că este în creștere față de anii precedenți, acesta nu ține cont de riscurile majore care planează asupra bugetului și datoriei publice din cauza felului în care a fost gestionată situația dificilă

din sectorul bancar în 2014-2015 și care a determinat un deficit cvasifiscal enorm, doar că acesta încă nu este reflectat în statistica finanțelor publice.

Pentru anii 2016-2018 Ministerul Economiei prognozează o creștere a PIB de 1,5%-3,5% [3,p.13] anual. La baza acestei creșteri vor sta îmbunătățirea contextului economico-financiar la nivel mondial, promovarea mai intensă a exporturilor pe piața UE, dezvoltarea și susținerea întreprinderilor din sectorul privat din partea statului, continuarea reformelor structurale, dezvoltarea sectorului real al economiei, inclusiv prin atragerea investițiilor străine directe în economia națională, promovarea unei politici fiscale prudente și implementarea reformelor menite să reducă cheltuielile publice ineficiente, asigurarea stabilității financiare prin menținerea ratei inflației la nivel redus și stabilității cursului de schimb etc. În ianuarie-noiembrie 2015 la bugetul public național (BPN) au fost acumulate venituri în sumă de 39214,3 mil. lei, cu 4,1% [28,p.13] mai mult față de ianuarie-noiembrie 2014 și la nivel de 97,2% față de sarcinile stabilite pe perioada de gestiune. De asemenea, s-au efectuat cheltuieli în sumă totală de 40567,1 mil. lei, fiind în creștere cu 4,7% și, respectiv 84,2% față de prevederile perioadei gestionare. În ansamblu, BPN a înregistrat un deficit în sumă de 1352,8 mil. lei, mai mare cu 272 mil. lei decât cel obținut la aceeași dată a anului 2014. [3,p.13]

Tabelul 2

**Evoluția bugetului public național al Republicii Moldova, anii 2014-2015**

mil. lei

	2014		2015		2015/2014, %	
	noiembrie	11 luni	noiembrie	11 luni	noiembrie	11 luni
<b>Bugetul public național</b>						
Venituri	3443,6	37681,9	3746,0	39214,3	108,8	104,1
Cheltuieli	3944,4	38762,7	4067,7	40567,1	103,1	104,7
Deficit (-), excedent (+)	-500,8	-1080,8	-321,7	-1352,8	X	x
<b>Bugetul de stat</b>						
Venituri	2234,6	24545,0	2485,8	25187,7	111,2	102,6
Cheltuieli	2719,7	25946,5	2720,8	26555,9	100,0	102,3
Deficit (-), excedent (+)	-485,1	-1401,5	-235,0	-1368,2	X	x
<b>Bugetele unităților administrativ teritoriale</b>						
Venituri	977,6	9842,6	836,9	9776,8	85,6	99,3

	2014		2015		2015/2014, %	
	noiembrie	11 luni	noiembrie	11 luni	noiembrie	11 luni
Cheltuieli	1057,1	9549,5	937,8	9873,2	88,7	103,4
Deficit (-), excedent (+)	-79,5	293,1	-100,9	-96,4	X	x
<b>Bugetul asigurărilor sociale de stat</b>						
Venituri	950,0	10996,5	1031,7	12333,1	108,6	112,2
Cheltuieli	925,3	10933,0	1130,2	12288,0	122,1	112,4
Deficit (-), excedent (+)	24,7	63,5	-98,5	45,1	X	x

Sursă: elaborate de autor în baza Staff Report for the 2015 Republic of Moldova, IMF, 2015[3,p.13]

*Veniturile* BPN fără granturi și transferuri au însumat 37271,9 mil. lei. Din acestea, 91,2% revin veniturilor fiscale, care au crescut cu 6,2%. Au înregistrat o creștere de 15,1% impozitele pe venit. Din acestea, veniturile acumulate din impozitul pe venitul persoanelor juridice - o creștere cu 16,9% față de ianuarie-noiembrie 2014. [3,p.14]

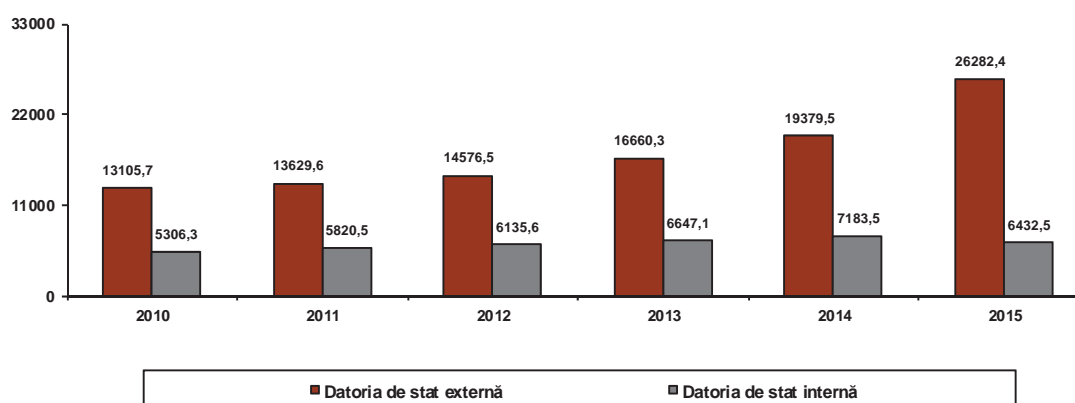
Cea mai mare pondere (49,5%) în volumul total al veniturilor fiscale revine impozitelor interne pe mărfuri și servicii, care în ianuarie-noiembrie 2015 au fost mai înalte decât în perioada similară a anului 2014 cu 1,6%. Veniturile totale din taxa pe valoare adăugată (TVA) au crescut cu 7,2%. Este îmbucurător faptul că veniturile din TVA la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul Republicii Moldova au înregistrat creștere de 11,7%.

Veniturile din accize (total), de asemenea, au crescut cu 11,5%: au fost încasate cu 9,7% mai mult, iar restituite - cu 15,2% mai puțin, respectiv. [3,p.10] Pentru susținerea bugetului și pentru finanțarea proiectelor investiționale, din partea donatorilor externi și autohtoni au fost debursate granturi în sumă de 1942,4 mil. lei, din care: granturi externe – 1846,3 mil. lei și granturi interne – 96,1 mil. lei, comparativ cu 3124,1 mil. lei și, respectiv, 67,6 mil. lei în ianuarie-noiembrie 2014. [3,p.10]

Cea mai mare pondere în volumul total al *cheltuielilor* revine cheltuielilor pentru asigurarea și asistența socială – 35,2% (14264,7 mil. lei), acestea înregistrând o creștere de 11% față de ianuarie-noiembrie 2014. S-au înregistrat majorări și la alte tipuri de cheltuieli: serviciul datoriei de stat - de circa 1,7 ori; apărarea națională (+15,1%);

asiguararea și asistența socială (+11%); învățămînt (+10,6%); activitatea externă (+10,1%); menținerea ordinii publice și securitatea națională (+8,5%); ocrotirea sănătății (+7,6%); știința și inovarea (+8,4%); justiție (+2,4%) etc. [3,p.14] Totodată s-a diminuat volumul de cheltuieli pentru complexul combustibil și energie cu 44%, protecția mediului înconjurător și hidrometeorologie – cu 35%, transporturi, gospodăria drumurilor, comunicații și informatică – cu 34,9%, gospodăria comunală și gospodăria de exploatare a fondului de locuințe – cu 25,3% etc. Pentru realizarea programelor cu caracter social-cultural au fost direcționate 69,6% din totalul cheltuielilor BPN, pentru domeniul economiei naționale – 12,1%, apărare națională, menținerea ordinii publice și securitatea națională – 6,2%, servicii de stat cu destinație generală – 4,7%, alte domenii – 7,4%. [3,p.15]

*Datoria de stat (internă și externă)* administrată de Guvern a înregistrat o creștere esențială. Astfel, la sfîrșitul lunii noiembrie 2015 aceasta a atins nivelul de 32714,9 mil. lei, fiind în creștere cu 23,2% față de aceeași dată a anului 2014 și cu 19,1% comparativ cu începutul anului curent. [3,p.15]



**Figura 1.** Datoria de stat administrată de Guvern la sfîrșitul lunii noiembrie 2010-2015, mil. lei  
Sursă: Ministerului Finanțelor [3,p.9]

Stocul *datoriei de stat interne* este complet format din valori mobiliare de stat (VMS), volumul cărora a constituit 6432,5 mil. lei la prețul de cumpărare, inclusiv:

VMS emise pe piața primară – 4345,8 mil. lei (în scădere cu 13,1% față de sfârșitul lunii noiembrie 2014), VMS convertite (datoria de stat internă contractată anterior de la BNM convertită în VMS) – 2063,4 mil. lei (la nivelul perioadei similare a anului 2014) și VMS emise pentru asigurarea stabilității financiare – 23,3 mil. lei (mai puțin de 5 ori decât în perioada similară a anului 2014). Datoria de stat internă s-a micșorat cu 10,5% comparativ cu situația din 30 noiembrie 2014 și cu 9,1% față de începutul anului curent. [3,p.9]

Tabelul 3

**Repartizarea datoriei externe a Republicii Moldova  
pe principalii donatori, anii 2012-2020**

*milioane dolari, SUA*

Donatorii principali	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	<i>planificat</i>								
<b>Banca Mondială (BM)</b>	618	605	625	638	717	824	876	924	964
Fondul Monetar Internațional (FMI)	794	772	703	636	625	597	570	489	414
<b>Comisia Europeană</b>	8 8	115	161	246	352	453	529	605	669
<b>Banca Europeană de Reconstrucții și Dezvoltare (BERD)</b>	2 3	3 2	5 7	6 7	109	153	155	155	157
<b>Fondul Internațional pentru Dezvoltarea Agricolă (IFAD)</b>	5 4	6 4	6 7	7 1	7 2	7 3	7 5	7 5	7 6

*Sursa:* Staff Report for the 2015 Republic of Moldova, IMF

FMI a acordat Republicii Moldova asistență tehnică într-un șir de sectoare, inclusiv în cel al managementului fiscal, al cheltuielilor, al impozitelor și taxelor vamale, al sistemului contabilității monetare, al supravegherii bancare, al politicii monetare/organizării băncii centrale, precum și în diverse domenii ale statisticii.

Institutul FMI a oferit instruire funcționarilor din Moldova în astfel de domenii cum ar fi: politici financiare și elaborarea programelor financiare, politici externe, operațiuni monetare și valutare, balanța de plăți și statistica financiară publică; de asemenea, funcționarii din Moldova au participat la cursurile și seminarele oferite de Joint Vienna Institute, în astfel de domenii cum ar fi: contabilitatea băncii centrale,

analize și politici macroeconomice, cheltuieli publice, administrarea și reforma politicilor fiscale, supravegherea bancară și diverse domenii ale statisticii.

Un risc major ține de creșterea riscului de țară, odată cu posibila transformare a garanțiilor de stat utilizate pentru acordarea creditelor de urgență celor 3 bănci. Volumul garanțiilor este impunător, comparativ cu dimensiunile economiei moldovenești (circa 9% din PIB și 34% din veniturile bugetului de stat). Prin urmare, ponderea datoriei de stat în PIB urmează să crească de la 32% în 2014 la 48% în 2015 și 51% în 2016. [4,p.16] Pe fundalul deficitului bugetar, deficitului de cont curent, al nivelului redus al activelor oficiale de rezervă și al riscurilor pentru moneda națională, creșterea îndatorării alimentează riscul de țară. Aceasta va genera un șoc fiscal esențial și care va dura circa 10 ani. Totodată, reducerea rezervelor valutare din ultimele luni a epuizat capacitatea BNM de a atenua eventuale noi presiuni asupra monedei naționale, fapt ce alimentează riscul deprecierii leului și, respectiv, riscuri inflaționiste suplimentare.

Migrația forței de muncă și amplificarea volumului de remitențe au avut mereu un impact pozitiv asupra nivelului de trai al populației, precum și a situației pe piața muncii. Unul dintre principalele neajunsuri, însă ale migrației externe din ultimul deceniu este caracterul extrem de asimetric al fluxurilor de emigranți, prioritate având destinația de migrație spre Federația Rusă. Importanța acestei țări a crescut treptat în ultimii ani, inclusiv în 2014, când ponderea acesteia a crescut la maximul istoric de 68,09% din totalul forței de muncă emigrată din Republica Moldova.

Astfel, în pofida reformelor ambițioase lansate în 2012, continuă să crească discrepanțele dintre oferta educațională și cererea de pe piața muncii. Cel mai problematic segment este cel al studiilor vocaționale care rămâne prins într-un cerc vicios: baza tehnico-materială învechită și calitatea studiilor subminează interesul tinerilor pentru acest tip de studii, fapt ce, la rândul său, afectează și mai mult condițiile de studii. Principalele riscuri și provocări ce necesită o abordare urgentă și strategică

sunt: calitatea cadrelor didactice la toate nivelele de învățământ; motivarea sectorului privat să participe la formarea capitalului uman; finanțarea sectorului de învățământ; numărul în creștere a persoanelor fără specializare; acutizarea intenției de emigrare; plecarea de la instituții publice a funcționarilor publici calificați și talentați. Acești factori subminează calitatea capitalului uman, productivitatea muncii, competitivitatea și, în cele din urmă, duc la ratarea oportunităților oferite de Acordul de Asociere cu UE.

**BIBLIOGRAFIA:**

1. Bran, P., Costică, S., Economia activității financiare și monetare și monetare internaționale, Editura Economică, București, 2003.
2. IMF Country Report nr. 12/38, february 2015.
3. Informație operativă cu privire la evoluția social - economică a Republicii Moldova (conform datelor disponibile la 31.12.2015), Ministerul Economiei.
4. Lupușor A., Fală A., Raport de stare a țării - Republica Moldova 2015, Chișinău, 2015.

## DELIMITĂRI NOȚIONALE PRIVIND PRINCIPIUL SUBSIDIARITĂȚII

*Marina ALBU, doctorandă Academia de  
Administrare Publică, vicepreședinte AO „Centru  
Moldo-Polonez de susținere a antreprenoriatului”,  
Republica Moldova*

### SUMMARY

*The general aim of the principle of subsidiarity is to guarantee a degree of independence for a lower authority in relation to a higher body or for a local authority in relation to central government. It therefore involves the sharing of powers between several levels of authority, a principle which forms the institutional basis for federal States. In spite of the fierce discussions surrounding it, the principle of subsidiarity continues to have a prominent place in the functioning of the multi-layered governance model of the European integration process. In particular, the principle determines when the EU is competent to legislate, and contributes to decisions being taken as closely as possible to the citizen.*

*Key words: subsidiarity; local autonomy; decentralization; integration; european community; jurisdiction; implementation; principle.*

Înainte de a analiza diferite percepții și noțiuni ale conceptului de subsidiaritate în diferite contexte filosofice și politice, ar fi util să recurgem la etimologia cuvântului „subsidiaritate”.

Dacă analizăm rădăcinile latine ale cuvântului „subsidiaritate”, se observă că conceptul are un sens cu două tăișuri: prima margină vine de la rădăcină "filială" / "de substituție"[1] și reamintește ideea de "a fi într-o stare de o importanță secundară și mai mică". În perioada Antică cuvântul „subsidiaritate” a fost folosit pentru a denumi "trupe de rezervă" pe care autoritatea superioară le utiliza în cazuri de nevoie apărute în periferie. Această utilizare a cuvântului sa bazat în principal pe ideea că autoritatea superioară, și anume statul, înlocuia trupele periferiei cu trupele sale care au fost în stare de rezervă, (și anume poziție secundară), în cazul în care periferia nu reușea să facă față problemei apărute. Această margine a conceptului constituie noțiunea negativă a principiului subsidiarității, care se referă în principal la limitarea competențelor autorităților superioare în raport cu autoritățile inferioare.

A doua margine vine de la rădăcina "subsidium", ceea ce înseamnă "sprijin" sau "de ajutor" în limba latină. În antichitate, cuvântul „subsidiaritate” a dobândit sensul care implica necesitatea sprijinului din partea trupelor de autoritate superioară la periferie, în



caz de o nevoie apărută. Această margină a conceptului constituie noțiunea pozitivă al principiului subsidiarității, care se referă la posibilitatea sau chiar obligația de intervenție de la autoritate superioară în cazul în care autoritatea de jos nu poate să rezolve problema desinestător.

Astfel, putem conchide că conceptul de subsidiaritate este unul care a întruchipat două conotații latine - de "filială", implicând nivelul superior, fiind într-o stare de poziție secundară, și "subsidium", ceea ce implică necesitatea de ajutor și de sprijin de nivel superior în cazul în care nivelul inferior nu este capabil să rezolve o problemă anumită.

Analizând definițiile principiului subsidiarității prezentate în literatura de specialitate, suntem de acord cu precizarea savantului polonez Dariusz Mielczarek, care scrie, că[2]: "nu există nici o definiție clară, coerentă și universal acceptabilă pentru acest principiu (...) motivul pentru astfel de dificultăți este că avem de-a face cu, în același timp, un principiu cu caracter filosofico-moral, sociologic și politico-juridic".

Prezentarea definiției principiului subsidiarității, care va arăta toate aspectele sale, nu este ușoară, pentru că se referă la un număr mare de planuri, iar utilizarea sa practică este asociată cu multe controverse nu numai teoretice, ci și practice.

Problema definirii principiului subsidiarității este pe larg discutată de către Françoise Leurquin de Visscher, Există-t-il le Principe de Subsidiarité, în lucrare colectivă, din 2002. Autorul scrie: "Acest principiu are ca materie primă principiul filosofiei sociale, factor de stimulare prin potențiala bogăția de aplicare și în același timp seduce prin valorile care le poartă"[3].

În opinia noastră, o definiție concisă și foarte bine formulată prezintă cercetătoarea poloneză Eva Popławska[4]: "În conformitate cu principiul subsidiarității, funcția principală a guvernului este de a satisface nevoile comunității sau persoanelor, care desinestător modelează propriul destin și își asumă pentru el responsabilitatea, dar se află în stare de imposibilitate de a finaliza dezvoltare. (...)

Cercetătoarea poloneză Ewa Popławska evidențiază, ca un principiu juridic,

subsidiaritate indică faptul că drepturile și libertățile persoanelor fizice sunt sursa de toate drepturile și obligațiile comunității. (...) Principiul subsidiarității poate fi redus la două postulate de bază cu privire la relația: individ-comunitate-stat:

- Atâta libertate cât se poate; atâta socializare cât este necesar,
- Atâta societate cât poate fi; atâta stat cât este necesar"[4].

Depășind astăzi valoarea unui simplu cuvânt, noțiunea de subsidiaritate apare ca purtătoarea unei filozofii politico-juridice, având la bază ideea că puterea statului nu trebuie să intervină decât în locurile în care societatea, în întreg sau în diferite subsisteme ale sale nu își poate satisface singură diferitele necesități. Fără să difinească scopurile acțiunii societății, conceptul începe să fie afișat din ce în ce mai mult principiului de organizare instituțională, aplicându-se mai întâi asupra raporturilor dintre individ și societate, apoi raporturilor între societate și instituții, pentru a aspira, în sfârșit, la realizarea unei repartiții de competențe de-a lungul scării instituționale, între bază și vârf. Identificându-i-se, în general, originea în Tratatul Minor al lui Marc Aureliu, care se referă la relațiile dintre biserica de la Roma și alte biserici și prin care se făcea cunoscută cererea bisericii africane de autonomie legitimă în cadrul unei comunități universale 1, principiul subsidiarității capătă pentru prima dată o formă bine conturată prin enciclica pontificală „Quadragesimo Anno” din anul 1931, în care Papa Pius al XI-lea afirmă:

*„Nu se poate nici schimba și nici zdruncina acest principiu atât de important de filozofie socială: așa cum nu se pot ridica indivizilor pentru a transfera comunității puterile pe care ei sunt în măsură să le exercite din proprie inițiativă și pentru care au mijloace proprii; tot astfel s-ar comite o injustiție și în același timp s-ar zdruncina de o manieră foarte dăunătoare ordinea socială dacă s-ar retrage grupurilor aflate pe o poziție inferioară, pentru a încredința unei comunități mai vaste și cu un rang mai înalt, funcții pe care sunt în măsură să le îndeplinească. Obiectul natural al oricărei*

*intervenții în materie socială este acela de a ajuta membrii corpului social și nu acela de a-i distruge sau de a-i absorbi.”[5]*

Din acel moment principiul subsidiarității a început să figureze ca principală regulă a societății civile datorită valențelor sale deosebite în luarea deciziilor în societate, el asociindu-se valorilor de eficiență, libertate și justiție[6].

Se consideră, că cea mai explicită definiție a principiului a fost dată de însăși cel care l-a inspirat: „Uniunea are în vedere îndeplinirea sarcinilor care pot fi preluate în comun într-un mod mai eficient decât dacă statele membre ar acționa separat”, la care Spyros A. Pappas adaugă „mai ales că dimensiunile sau efectele acțiunii nu permit autorităților naționale sau regionale să atingă obiectivele într-o manieră mai bună.”[7]

Cu modificarea Tratatului de la Roma, prin intermediul Tratatului de la Maastricht, a fost generată revitalizarea principiului subsidiarității, în sensul că art. 3B dobândește următorul conținut:

„În domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, în conformitate cu principiul subsidiarității, decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii avute în vedere nu pot fi realizate de maniera suficientă de către statele membre și pot fi deci, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii propuse, realizate mai bine la nivel comunitar.”[8]

În pofida incertitudinii și fluidității pe care le cunosc limitele și modalitățile sale de aplicare, noțiunea de subsidiaritate a devenit un concept la modă care a cunoscut o nouă valorizare prin poziția privilegiată pe care a ocupat-o în construcția europeană din perspectiva obiectivelor simultane de largire și aprofundare, răspunzând astfel criteriului flexibilității prin natura dinamică. Conceptul, na nivel european, cu toate că face parte din tradiția politică și juridical a mai multor țări – în principal de cultura germanică – a reapărut odată cu dezbaterile preliminare semnării Tratatului Uniunii Europene în încercarea de a se realiza un nou salt calitativ în direcția integrării. Ideea a

fost introdusă pentru prima dată de Actul Unic European (AUE) în 1986 în ceea ce privește competența în materie de mediu.

„Comunitatea acționează în materie de mediu în măsura în care obiectivele pot fi mai bine atinse la nivel comunitar decât la nivelul statelor membre luate izolat”, conform articolului 130, paragraful 4, iar articolul 130G prevede, de asemenea, desfășurarea în domeniul cercetării și dezvoltării a unei acțiuni complementare a C.E.E., în raport cu acțiunile „întreprinse de statele membre”.

Trebuie menționată conștientizarea incertitudinilor cu privire la definirea și limitele principiului văzute prin prisma diferitor tradiții juridice și politice, lucru care l-a dus pe Jaques Santer în anul 1991, în cadrul colocviului „Subsidiaritatea: sfidare a schimbării”, organizat de Institutul European de Administrație Publică de la Maastricht să spună, de pe poziția de prim-ministru al Luxemburgului, că „noi știm că de fapt consensul aparent în jurul subsidiarității este posibil pentru că el ascunde divergențe de interpretare”. Trebuie amintită încercarea Consiliului European de la Edinburgh, din 12 decembrie 1992, de a furniza interpretare „oficială” și o metodă de aplicare de către instituțiile comunitare a principiului subsidiarității, când s-a constatat că „subsidiaritatea este un concept dinamic care permite lărgirea acțiunii Comunității când circumstanțele o cer și invers, care o respinge, când ea nu este justificată”, făcându-se astfel o încercare de „demistificare juridică a ambiguității politice a subsidiarității”. Aceasta înseamnă că decizia va fi luată la nivelul care asigură eficiența maximă a acțiunii vizate, iar acest lucru, reglementat printr-o decizie a Comunității, explică și **dualitatea** (la caracteristici) principiului, el fiind în egală măsură un principiu juridic și unul politic.

„În domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, conform principiului subsidiarității, decât și numai în măsura în care obiectivele acțiunii avute în vedere nu pot fi realizate de o manieră satisfăcătoare de către statele membre și pot deci, în funcție de dimensiunile și de efectele acțiunii avute în vedere, să

fie mai bine realizate la nivel comunitar. Comunitatea nu excede ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor Tratatului de la Maastricht” (art. 3B).

Se poate observa, astfel, inițierea mai degrabă a unei serii de pași mărunți în definirea modului de aplicare a principiului decât o încercare de elaborare a unei definiții. În plus, acest mod de aplicare este realizat printr-o serie de termeni destul de puțin preciși: „manieră satisfăcătoare”, „mai bine realizate”, „ceea ce este necesar”. Pe fondul acestor noțiuni ambigue apare ca justificată lipsa unor consecințe juridice ce ar trebui să decurgă din principiul subsidiarității, lipsa definitorie pentru spiritul în care trebuie aplicate dispozițiile tratatelor europene, îndepărtându-se astfel teama nașterii unei birocrății suprastatale lipsite de o bază democratică corespunzătoare. Pe de altă parte, procesele de reflexie asupra construcției europene au condus, pe fondul internaționalizării schimburilor și al creării de structuri supranaționale, la reconsiderarea de către autoritățile substatale a rolului lor, considerându-se oportună crearea unui nivel, calificat adesea drept regional în multe state, fără să rezolve însă în mod satisfăcător problema repartiției competențelor între aceste nivele diferite.[9]

În opinia noastră definirea principiului subsidiarității, așa cum este ea văzută în dreptul comunitar, trebuie să fie dublă: politică și juridică. Ca principiu politic subsidiaritatea vizează apropierea cât mai mult a deciziei de cetățean. Astfel, decizia în ceea ce privește realizarea propriilor interese și rezolvarea problemelor trebuie să aparțină comunității ale cărei interese sunt în discuție și care poate să asigure cea mai eficientă soluționare. Însă, pe de altă parte principiul subsidiarității justifică intervenția altor autorități atunci când eficiența acțiunii locale nu este realizată.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Gheorghe Guțu, Dicționar latin-român (București: Editura Științifică, 1993), 407.
2. Dariusz Mielczarek, red., Subsidiarność, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 25
3. Françoise Leurquin de Visscher, Existe-t-il ne Principe de Subsidiarité, în lucrare colectivă, editura Francis Delpéré, Le Principe de Subsidiarité, L.G.D.J, Paris-Bruxelles 2002, pp. 21-45.
4. Ewa Popławska, Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce, w: Dariusz

Milczarek red., Subsidiarność, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 148 i 149.

5. Linnon, J.E, Subsidiarity, Collegiality, Catholic Diversity and their Relevance to Apostolic Visitation, The Jurist, vol. 49/1989, reluat în Sfera Politicii nr. 21/oct. 1994.
6. Ioan Alexandru „Tratat de administrație publică” 2008, București, ED.Universul Juridic. P.905-906
7. Spyros A.Pappas – Cuvântare ținută cu ocazia Colocviului Jacques Delors, Maastricht, 21 martie 1991, publicat în Subsidiarity: The Challenge of Change, European Institute of Public Administration, pg.6.
8. Jean-Claude Nemery și Serge Wachter, Entre l’Europe et la descentralisation – Les institutions territoriales francaises, Editions de l’Aube, 1993, pg.86.
9. Ioan Alexandru „Tratat de administrație publică” 2008, București, ED.Universul Juridic. P.906-907.

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Ярослав ЯКОВ, аспирант, Одесский  
региональный институт государственного  
управления Национальной академии  
государственного управления при Президенте  
Украины*

### SUMMARY

*This work is dedicated to the development of computer and information technologies and their role in the development of modern public administration. Also examines the role of information technology in public administration, ways of development and modernization.*

Основной целью использования информационных технологий в государственном управлении является повышение продуктивности в целом и каждого государственного служащего в частности. Также, данные технологии помогают лучше мониторить и контролировать интересующие информационные потоки, что является стратегически важным во время постоянных внешних информационных воздействий.

Информационные технологии (ИТ, также-информационно-коммуникационные технологии) - процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов; приёмы, способы и методы применения средств вычислительной техники при выполнении функций сбора, хранения, обработки, передачи и использования данных; ресурсы, необходимые для сбора, обработки, хранения и распространения информации.

Государственное управление – это одна из важнейших форм реализации государственной власти. Постоянное повышение эффективности государственного управления является одной из важнейших целей существования государства. В области государственного управления большинство исследователей под государственным управлением понимают

целенаправленное влияние на общество со стороны государства через исполнительные и законодательные органы.

Украина за несколько десятилетий независимости накопила большой опыт в сфере использования информационных технологий, однако этот опыт крайне мал в сравнении с опытом развитых стран мира. Это обусловлено малым опытом в сфере защиты интеллектуальной собственности, а также с очень тяжелой и запутанной схемой внедрения компьютерных технологий в сфере государственного управления.

В условиях активной европейской интеграции компьютеризация государственного управления, является одним из важнейших направлений усовершенствования данной сферы. Оперативный обмен информацией становится решающим фактором эффективного функционирования управленческой системы. Информационное обеспечение приобретает все большее значение, по сравнению с концом XX столетия. На данный момент информационное обеспечение стало не менее стратегически важным, чем финансирование, подбор и обучение кадров и прочие фундаментальные составляющие успешного и оперативного государственного управления. Управленческий аспект компьютерных и информационных технологий связан с тем, что всякое управление любой системы является информационным процессом и заключается в сборе, передаче, обработке и использовании информации.

Во всех развитых странах активное внедрение компьютерных технологий способствует развитию таких важных для государственного управления вещей как открытость, прозрачность, подотчетность и, конечно же демократия.

В Украине осознают всю необходимость развития информационных технологий. Одним из примером этого является принятием «Стратегии развития «Украина-2020»» [2]. В данной стратегии прописано множество векторов и



направлений развития, которые призваны приблизить Украину к европейским стандартам, в том числе и в области информационных технологий.

С помощью современных компьютерных технологий люди могут отправлять жалобы и предложения онлайн. Это значительно повышает эффективность многих государственных служб. Так же, анализируя сегодняшний опыт использования компьютерных технологий, можно сказать, что весьма успешно можно бороться с коррупцией. Единственное что, отдаляет нас от возможности максимально эффективно использовать данную технологию, это отсутствие максимальной автоматизации в сфере выявления коррупции. На данный момент, сервис по сбору жалоб на различные коррупционные преступления сталкивается с главной проблемой любой системы – это человеческий фактор.

Информационные технологии, современные способы связи составляют основу технического обеспечения в сфере государственного управления. Компьютерные системы значительно облегчают и ускоряют обработку данных в самых сложных сферах возможного применения. Данные системы помогают ускорить анализ и решение различных задач в сфере государственного управления.

В Украине сфера использования информационных технологий нуждается в основательной модернизации. Особенно актуально формирование системы содержания информации, нужной для рационального и эффективного государственного управления. Поскольку данной сфере не хватает достаточного количества информационных связей. По мнению ведущих специалистов, один из необходимых систем для правильной работы информационной системы, является наличие облачных хранилищ. Во-первых, данная система, при грамотном ее построении, помогает исключить возможность утери информации по причине человеческого фактора пожара или иных внештатных ситуаций. Также данная

система дает возможность с легкостью обмениваться информацией, например, разным отделам какой либо государственной структуры, что заметно может сократить расходы на канцелярию.

Внедрение компьютерных систем, безусловно, влечет за собой необходимость модернизации систем безопасности, в связи с перемещением информационных носителей и связей в сеть интернет. Дело в том, что это вынужденная мера и как показывает опыт развитых стран, вполне оправданная.

В современном обществе информация становится стратегическим ресурсом, а компьютерные (информационные) технологии одним из важнейших ресурсов повышения эффективности государственного управления.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Томлін-Татаренко В. Б. «Інформаційні технології в державному управлінні» /Томлін-Татаренко В. Б.// Бібліотека імені Вернадського Випуск 214. Том 226, 2013. – С. 61
2. Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020", схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015// Електронний ресурс – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
3. Степанов В. Ю. «Інформаційні технології як засіб забезпечення комунікацій у державному управлінні»/В.Ю.Степанов// Вісник ХДАК. Випуск 31. 2010 – С. 54

# COMPETITIVITATEA EGUVERNAMENTALĂ A REPUBLICII MOLDOVA TRANSCENDENTĂ DECIZIONAL ÎN CADRUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE TRAVERSATE DE FENOMENUL GLOBALIZĂRII

*Victoria GOREA, doctorandă,  
Academiei de Administrare Publică,  
Republica Moldova*

## SUMMARY

*Electronic government of the Republic of Moldova is becoming more competitive globally based on growing of the percentage share of the eGovernment transcendent decisional in international relations, involuntary influenced by the phenomenon of globalization. The evolution of the eGovernmental microsystem tends to be similar to the development of the eGovernmental macrosystem showing the relational hierarchies engaged in a perpetual advancement of humanity eGovernmental progress, demonstrating continuous an opportune impact on human evolution to achieve an internal environment alignment of the public opinion similar to decisional macrosystem process. The elevation of the values of the specific parameters that refers to eGovernmental mcicro and macrosystem unification what is evident in the estimative area of international ratings, to purpose performing them stimulating the human factor motivational activity in a favorable environment created by the natural factor and conditioned to be productive by directing the technical factor for prodigious continuity of the prosperous humanity forevermore etc., etc.*

**Keywords:** *eGovernment, decision making process, transcendent, competitiveness, indices, estimation, rating, international relations, natural factor, human factor, technical factor, phenomenon of the globalization.*

Evoluția fenomenului globalizării are un impact continuu asupra eguvernării care se dezvoltă ireversibil și competitiv de către factorul uman prin intermediul implementării și aplicării factorului tehnic.

Eguvernarea Republicii Moldova transcendă decizional în cadrul relațiilor internaționale și denotă un parteneriat strategic bine orientat spre o cooperare internațională efectele căreia fiind decisive în direcționarea dezvoltării viitoare a tehnologiilor informaționale și comunicaționale (TIC), a noilor tehnologii informaționale și comunicaționale (NTIC), a nanotehnologiilor, a sistemelor informaționale (SI), a sistemelor de securitate informațională (SSI) ș.a., precum și implementarea și aplicarea lor în practicile de progresare a macromediului decizional ce îmbină multitudinea micromediilor decizionale. Competitivitatea eguvernamentală globală încadrează evolutiv competitivitatea eguvernamentală a Republicii Moldova, care se axează intern,

pe productivitatea rezultatelor scontate și manipularea abaterilor de la acestea aplicând utilitatea situațiilor create modelat, de asemenea se bazează pe intervențiile parvenite din mediul extern și nemijlocit pe efectele situațiilor naturale ce pot fi ameliorate de către factorul uman continuu.

Eguvernarea mondială crează, mai mult sau mai puțin condiționat, imaginea unui decident ierarhic superior altor procese înregistrate în ratingul internațional, proces sistemic care are un impact major asupra multitudinii activităților dezvoltate pe plan național și la nivel internațional, de asemenea contribuie la fortificarea evoluării, sincronizării, monitorizării și la progresarea altor procese specifice diverselor activități caracteristice amplificării domeniilor de dezvoltare pe plan intern ce se încadrează în aria de activități microsystemice și se subinclud multitudinii domeniilor de activitate ale acestora formînd și menținînd integritatea sferei macrosistemice, în acest scop sunt evaluați ciclic și evaluați perpetuu indicii, indicatorii, parametrii ș.a. elemente particulare eguvernării ce condiționează mediul decizional prielnic dirijării multitudinii evenimentelor și faptelor în favoarea ascensiunii umanității spre infinit.

Evoluționarea ratingului internațional înregistrează date informaționale reprezentative ale eguvernării cercercetate teoretic și empiric ca fiind atuurile mediului decizional. În acest scop Republica Moldova progresează traseul eguvernamental devansînt democratic pozițiile anterioare, așa încît micromediul decizional suveran să devină contributiv la consolidarea macromediului decizional.

Pozițiile Republicii Moldova în clasamentele internaționale ce se referă la datele statistice ce țin de eguvernare și domeniile de activitate adiacente acesteia denotă tendințe de ascensiune puternic evidențiate, care în repercusiune sporesc unificarea opiniei publice comune și perpetuează micromediul decizional a fi integru, strategic direcționat global spre alinierea totală.

Amploarea dilemelor apărute este monitorizată de către N.A.T.O., O.N.U., U.E. ș.a. forțe nucleare mondiale care manifestă intervenții eguvernamentale din mediul extern ce tind a aplana conflictele fără utilizarea armei de foc.

Datele informaționale, ce țin de situația creată, înregistrează indicatori și parametri care descriu continuitatea necesității soluționării dilemelor de o manieră etică. Administrarea electronică optimală a Republicii Moldova reprezentând funcțiunea majoră care poate răspunde cererii cetățenilor aplicînd semnătura digitală, diverse servicii electronice binevenite situației create ș.a. în scopul omiterii agresiunii fizice, a elucidării deznodămîntului într-un mod edemocratic, transparent etc., etc.; Situațiile relaționale G-G guvern către guvern, G-B guvern către business, G-C guvern către cetățean ș.a., create anterior se deslușesc, din punct de vedere eguvernamental actual.

Crearea Centrului de guvernare electronică al Republicii Moldova, în august 2010, de asemenea denotă existența unor directivele necesare spre orizontul eguvernamental al anului 2020, repercusiv pot fi create nișe spre noi piste realizînd misiunea culminant doar prin echilibrarea cererii și a ofertei microsystemului similar macrosystemului, media de aur fiind soluționată elementar prin intermediul formării și aplicării opiniei publice unice, creînd factori favorabili suplinirii unicității micromediului decizional, nemijlocit modular, așa încît Republica Moldova să poată fi integrată complet în spațiul U.E., să fie recunoscută pentru viitor de multitudinea partenerilor strategici, de asemenea să prezinte o forță eguvernamentală competitivă pe plan internațional.

Eguvernarea Republicii Moldova dezvoltă o administrare electronică funcțională care este ghidată de către MTIC Ministerul Tehnologiei Informației și al Comunicațiilor, Centrul de guvernare electronică al Republicii Moldova, protejată de către Ministerul Apărării, direcționată și organizată de către Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe, Guvern ș.a., gestionată financiar de către Curtea de Conturi a Republicii Moldova ș.a. aparate autonome, instituții și organe ale administrației publice centrale și locale care de asemenea pun la dispoziție date informaționale dirijate,

controlate, supuse auditului public și intern, revizuite, estimate, evoluționate ș.a. prin intermediul aplicării audiovizualului, monitorizării datelor și înregistrării acestora în arhivele de stat [1].

În acest context Republica Moldova devine membru oficial eguvernamental al macrosistemului prin intermediul promovării imaginii integrate ciberadministrative a Republicii Moldova. Prin intermediul medierii geoplatformelor guvernării electronice de către CGE al Republicii Moldova, denotă o avansare impunătoare a valorilor indicatorilor, indicilor ș.a. parametri estimați celor 5 ani de activitate CGE, așa încât indicii de dezvoltare a eguvernării au oferit o poziționare a Republicii Moldova în ratingul internațional estimată a fi: poziția 80 ocupată printre cele 193 de țări luate în calcul în anul 2010, ulterior locul 69 în clasamentul internațional în anul 2012, mai apoi poziția 66 în anul 2014.

Eguvernarea Republicii Moldova evoluează misionar ascensiunea geoplatformelor adiacente sferei respective de activitate administrând și eadministrând rațional resursele naturale, umane și tehnice reieșind din fortificarea unicității opiniei publice comune.

În acest scop dirijează optimizarea ciberadministrării norilor MCloud rezultând din datele informaționale ce înregistrează datele minime și maxime extrase din calculele sintetice și analitice ce țin de administrarea electronică a multitudinii domeniilor de activitate pe plan național similar macrosistemului, de asemenea operează cu datele SIGEDIA, date dematerializate, on-line deschise; date informaționale PGRAP oficializate prin intermediul HOTĂRÎRII GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA nr.28 din 17 iulie 2015 cu privire la Raportul auditului TI Tehnologiilor informaționale cu elemente de performanță: „Platforma guvernamentală de registre și acte permissive, PGRAP” [3], care asigură atingerea scopului propus de e-transformare perpetuă.

Continuitatea misiunii eguvernării avansează cu realizarea scopului atingerii obiectivelor și îndeplinirea sarcinilor misiunii eguvernamentale a Republicii Moldova CGE ce evoluează PGD Parteneriatul Guvernelor Deschise care reprezintă o inițiativă

de competitivitate a statelor lumii care își doresc o eguvernare transparentă, efectivă, eficientă, economică, și deschisă pentru cetățeni, dezvoltată pe baza noilor tehnologii informaționale ș.a..

Contextual, aici se înscriu Statele Unite ale Americii, Brazilia, Indonezia, Mexic, Norvegia, Marea Britanie, Filipine, Africa de Sud ce prezintă cele opt guverne fondatoare ale Parteneriatului încă din luna septembrie a anului 2011, cu care Republica Moldova cooperează diplomatic și negociază de o manieră cât mai etică prin intermediul CGE din luna aprilie a anului 2012 ducând tratative cu alte 50 de țări deschise on-line macrosistemic.

De asemenea, urmînd recomandările Planului de Acțiuni pentru o guvernare deschisă, plan prezentat la Washington încă din luna iulie a anului 2012 ce prezenta tema respectivă cercetată în cadrul derulării Conferinței Internaționale a Datelor Deschise, în acest context, conform aprobării, semnării și implementării Hotărîrii Guvernului Republicii Moldova nr. 195 din 04.04.2012 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pentru anii 2012, .., 2013 [4].

Eforturile Republicii Moldova soluționează desăvîrșirea societății informaționale și progresează e-transformările statului ce se axau pe trei dintre pilonii prezenți în cadrul PGD creșterea transparenței, gestiunea eficientă a resurselor publice și îmbunătățirea serviciilor publice, piloni fortificați considerabil demarînd retrospectiv din anul 2012 ulterior 2013, dezvoltați emergent realizării Proiectului-pilot „Sistemul de Gestiune a Documentelor și Înregistrărilor Autorităților APC, SIGEDIA” ce face parte din Planul de Acțiuni pentru implementarea inițiativei de dematerializare și de reducere a costurilor prin intermediul implementării și aplicării în practică a circuitului electronic al documentelor înregistrate și prezentate sub formă de baze de date informaționale deschise on-line în interiorul guvernului și macrosistemic, platformă geopolitică elaborată formal și public de către Cancelaria de Stat încă din anul 2011;

De asemenea elaborează multiplicarea segmentelor de activitate a proiectelor e-transformare a Republicii Moldova demarînd din anul 2014; emergent are loc redenumirea semnăturii digitale generic MSign ce prezintă o securitate sporită din luna mai a anului 2015; actualmente eguvernarea Republicii Moldova e-transformîndu-se în anul 2016 în diversificarea serviciilor electronice precum achiziții, efactură, eeducație, ecultură, eștiință ș.a.; de asemenea progresează prin intermediul dezvoltării ideologice perpetuate mai ales de aspirațiile tineretului inovator care devine operator al interfețelor de comunicare micro și macrosistemică, de asemenea întruchipează actorii de o importanță majoră decizională ce pot contribui la unificarea opiniei publice și la dezvoltarea concepțiilor proiectelor strategice pentru viitor, a planurilor eguvernamentale, a programelor ș.a., etc., etc. și în perspectivă eguvernarea Republicii Moldova progresează nanotehnologic avansat continuu fiind influențată de către fenomenul globalizării [5], [6].

Concluziile și recomandările tind să sensibilizeze opinia publică ce poate prezenta Republica Moldova ca o forță eguvernamentală macrosistemică competitivă, avantajos poziționată, transparentă, oportună ș.a. de asemenea denotă elucidarea și realizarea obiectivelor de prezentare a imaginii Republicii Moldova ca un micromediu decizional unificat și integrat de către un proces decizional transcendent psihologiei de masă, propice dezvoltării infrastructurii țării, care recursiv și repercusiv poate prezenta pe plan național.

Soluția finală ar fi integrarea Republicii Moldova în spațiul comunitar U.E. și să devină o țară recunoscută pe plan internațional ca o parte componentă a forței motrice de dezvoltare competitivă și progresivă a eguvernării înregistrate macrosistemic în cadrul relațiilor internaționale influențate și traversate involuntar de evoluarea traseului perpetuu al fenomenului globalizării etc., etc.



## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Portal electronic oficial al MTIC Ministerului Tehnologiei Informației și al Comunicațiilor al Republicii Moldova, <http://www.mtic.gov.md/ro/colaborare-internationala/>, / Cooperare Internațională, [citată 22.01.2016].
2. Date informaționale deschise on-line, Sinteza Raportului Global „Un Global E-Government Survey – 2014”, [http://www.mtic.gov.md/sites/default/files/transparency/plans\\_and\\_reports/sinteza\\_e-gri\\_2014\\_ro.pdf](http://www.mtic.gov.md/sites/default/files/transparency/plans_and_reports/sinteza_e-gri_2014_ro.pdf), sinteza raportului, [citată 25.09.2014].
3. HOTĂRÎREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA nr.28 din 17 iulie 2015 cu privire la Raportul auditului TI Tehnologiilor informaționale cu elemente de performanță: „Platforma guvernamentală de registre și acte permissive, PGRAP”.
4. HOTĂRÎREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA nr. 195 din 04.04.2012 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pentru anii 2012, .. ,2013.
5. Portal electronic oficial al CGE Centrului de guvernare electronică al Republicii Moldova, /Transparență, /Rapoarte, <http://www.egov.md/ro/transparenta/guvernul-deschis>, rapoarte deschise on-line, [citată 24.01.2016].
6. Portal electronic oficial al CGE Centrului de guvernare electronică al Republicii Moldova, /Transparență, /Parteneriatul Guvernelor Deschise <http://www.egov.md/ro/transparenta/guvernul-deschis>, date informaționale deschise on-line, [citată 22.01.2016].

# MODERNIZAREA STATUTULUI JURIDIC AL PERSONALULUI DIN AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE ÎNTRU ASIGURAREA BUNEI GUVERNĂRI ȘI A PERSPECTIVEI DE INTEGRARE EUROPEANĂ

*Natalia SAITARLÎ, lector superior,  
doctorandă, Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu”,  
Cahul, Republica Moldova*

## SUMMARY

*Legal status of the staff from local government, which is well defined, provides these public authorities efficient governance.*

*Purpose of the present article is to study the normative acts and the literature concerning of the legal status of persons of local public authorities, for based on the analysis to make some proposals for improving the Moldovan law on the modernization of the activities of the staff from public local administration.*

Una dintre sarcinile primordiale ale Republicii Moldova pe parcursul a mai mult de două decenii a fost, și rămâne a fi, modernizarea sistemului de administrație publică, atât la nivel central cât și la nivel local. Modernizarea este un proces continuu, la care este supusă administrația publică din țara noastră, care presupune optimizarea activității autorităților administrației publice întru realizarea sarcinilor și exigențelor procesului de integrare europeană și asigurarea unei bune guvernări în folosul cetățeanului. Cele mai importante sarcini ale administrației publice, în acest sens, sunt consacrate în: Planul de acțiuni Republica Moldova–Uniunea Europeană (PARMUE) [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 [2]; Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 [3]; Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2015-2018 [4] etc.

Astfel, în Acordul de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană se menționează că, reforma administrativă „se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova...: pe 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”.*

Potrivit Planului Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 și Programului de activitate al Guvernului pentru anii 2015-2018, acesta se obligă să asigure și realizarea unor obiective ce țin de calitatea activității personalului din administrația publică locală, cum ar fi: *“Descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ); Consolidarea dialogului direct, sistematic și instituționalizat între administrația publică centrală și cea locală; Direcționarea coerentă a competențelor resurselor, responsabilităților, în baza estimării capacităților administrative ale autorităților publice locale, pentru furnizarea la nivel local și regional a unor servicii publice de calitate; Dezvoltarea managementului performanței în administrația publică; Diversificarea mecanismelor de menținere a personalului performant; Dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici”*, ș. a.

Realizarea obiectivelor date cu succes, considerăm, depinde, în mare măsură, de calitatea cadrului normativ de reglementare din acest domeniu, care, fiind elaborat în baza principiilor democratice și a bunelor practici, să stabilească un statut juridic clar pentru toate categoriile de personal din aparatul autorităților publice locale (aleși locali, demnitari, funcționari, salariați). Deoarece, numai în cazul când tuturor actorilor implicați în guvernarea locală, le sunt clare drepturile, obligațiile și responsabilitățile (statutul lor juridic), aceștia pot să realizeze cu maximă eficiență sarcinile care stau în fața lor.

Pe baza literaturii de specialitate studiate, putem constata că o serie de probleme cu care se confruntă administrația publică locală din țara noastră la moment, sunt anume din cauza unor prevederi inoportune, incoerente, necomplete, dispersate sau uneori multiple ale cadrului normativ din acest domeniu.

Astfel, în Raportul de evaluare a capacității a autorităților administrației publice locale, 2010, au fost menționate diferite probleme ce țin de acest domeniu, una din care se referă la: “cadrul legal, organizatoric și funcțional existent în domeniul administrativ, care a generat un sistem complicat al raporturilor între APL de diferite niveluri, paralelisme și suprapuneri, confuzie de atribuții, precum și o situație de prevalență nejustificată a unor autorități în raport cu celelalte, exprimând, astfel, un deficit al capacității de relaționare”. Recomandarea principală a constituit în revizuirea Strategiei de descentralizare a R.M., proiectarea reorganizării din punct de vedere teritorial și administrativ, obținerea consensului național asupra acestor măsuri de reformă, inițierea și implementarea, etapizat, acestui proces, pe măsura asigurării cadrului normativ necesar, a condițiilor financiare, materiale etc., concomitent cu pregătirea personalului din administrație pentru gestionarea și punerea în aplicare a întregului demers [5].

Alți autori, la fel, au evidențiat dintr-un șir de probleme, una care se referă la legislația din domeniul administrației publice locale: “cadrul național al politicilor APL și mediul legal, organizatoric și funcțional conex nu sânt îndeajuns de clare și nu răspund, astfel, diverselor necesități ale comunității” [6].

În aceeași ordine de idei este menționat că, în Republica Moldova au fost realizate progrese importante ce țin de reformarea fundamentelor legale ale serviciului public, dar cadrul normativ autohton încă nu încorporează toate prevederile principiilor europene de administrare [7], care constituie condițiile unui „Spațiu Administrativ European” și sunt grupate de experții SIGMA în felul următor: încredere și previzibilitate (certitudine legală); deschidere și transparență; responsabilitate; eficiență

și eficacitate [8].

Într-adevăr, administrația Republicii Moldova la etapa actuală se face a fi jertfa unor acțiuni incoerente, dictate de un sistem legislativ incomplet, datorită separării neclare a competenței între autoritățile administrației publice, nestabilității personalului în funcție, ceea ce împreună duce la un management defectuos. Deoarece, coerența în plan vertical și orizontal depinde, în opinia noastră, de la divizarea corectă a teritoriului administrat, de stabilitatea structurilor, care gestionează acest teritoriu, de profesionalismul și cum noi deja am menționat mai sus de statutul juridic clar determinat al personalului din cadrul acestor structuri.

Reieșind din faptul că în Republica Moldova cele mai importante direcții de reformare ale administrației publice locale au fost în nenumărate rânduri reiterate atât de practicieni, cât și de teoreticieni, ca fiind: redefinirea principiilor de organizare și funcționare ale administrației publice locale; determinarea corectă a categoriilor de competențe ale administrației publice locale, care să ducă la creșterea capacității administrative a acestora; aprobarea procedurilor administrative; reglementarea unitară a regimului juridic al funcției și funcționarului public; salarizarea unitară a funcționarului public etc., susținem opinia autorilor care consideră că, simplificarea acestor reglementări și corelarea legislației existente (avem în vedere numeroasele acte normative adoptate prin care se stabilesc competențe noi în sarcina autorităților administrației publice locale, cu conținut contradictoriu) ar putea contribui la eliminarea paralelismelor constatate în aplicarea legii, atât între autoritățile administrației publice locale, cât și între acestea și alte paliere ale administrației publice, cât și contradicțiile din actele normative incidente, precum și, la elaborarea unor proceduri unitare pentru activitatea administrației publice locale, care să înlăture diversele practici în procesul de punere în aplicare a legii [9].

Pentru simplificarea activității administrației publice este necesar, dacă este și posibil, să se renunțe la unele documente, contopindu-le într-unul singur, sau să se

simplifice documentele, făcându-le mai clare și mai lesnicioase, deoarece în circuitul documentelor trebuie să se găsească ordinea cea mai logică, pentru ca lucrarea să urmeze drumul scurt [10].

Unii autori români, descriu codificarea juridică ca un mijloc de realizare a simplificării legislative care permite crearea unui document unic într-o anumită materie a dreptului și adunarea normelor dispersate pentru ca acestea să devină coerente și accesibile. Codificarea este deci un instrument de sistematizare și concentrare a legislației dintr-un anumit domeniu sau dintr-o ramură de drept, subordonată unor principii comune, sub forma unei structuri unitare denumită cod. În mod corespunzător noțiunea de “cod” a fost definită în literatura de specialitate juridică din Franța ca “un corp coerent de texte înglobând, conform unui plan sistematic, ansamblul regulilor referitoare la o materie” [11].

Sistematizarea actelor normative, a legislației, în primul rând, este cerută de procesul realizării dreptului, menționează prof. Dumitru Baltag, întrucât facilitează cunoașterea dreptului pozitiv, interpretarea corectă a actelor normative și sesizarea interdependenței lor. De aceea, sistematizarea actelor normative prin încorporare sau codificare este un factor de condiționare a eficacității dreptului. Nu în ultimul rând, ea favorizează popularizarea legislației, accesibilitatea actelor normative pentru toți cetățenii [12].

Autorii Corneliu Manda și Cezar Manda menționează că în baza principiilor constituționale prevăzute în Constituția României, care după cum se observă, seamănă cu principiile consacrate în Constituția Republicii Moldova, se poate adopta, în mod distinct un statut al funcționarilor publici din administrația publică locală, pentru întregul corp de funcționari publici locali, deci și a aleșilor locali, care acționează la acest nivel. O asemenea reglementare se justifică, în opinia acestor autori, din cel puțin trei puncte de vedere, și anume [13]:

1. autonomia organizatorică, funcțională și financiară a administrației publice

locale și a autorităților care numesc acest corp de funcționari;

2. scopul funcției locale, de realizare a intereselor locale, ca interes distinct al cetățeanului;

3. necesitatea “stabilității” și “apolitismul” funcționarului public local, în contextul alegerii politice a autorităților locale (a consiliului și a primarului) și a frecvențelor lor schimbări.

O experiență demnă de urmat este în Franța, unde întreaga activitate a autorităților publice locale, inclusiv, statutul juridic al alesului local și al funcționarului public municipal (local), se reglementează printr-un unic act normativ numit Codul general al colectivităților locale. Acesta din urmă cuprinde dispoziții sistematizate ale tuturor actelor normative din domeniul administrației publice locale. Astfel, toate actele normative care se refereau la politica descentralizării, începută din 1982, și la organizarea administrației publice locale (în număr de peste 300) au fost unite în acest Cod, Partea legislativă (materială), fiind adoptată la 21 februarie 1996, iar, Partea reglementară (procesuală), la 7 aprilie 2000 (Code general des collectivites territoriales [14]), dată, de la care este abrogat Codul comunelor. Codul menționat include în sine, atât dispoziții sistematizate ale tuturor actelor normative din domeniul administrației locale adoptate anterior, cât și, dispozițiile noi de modificarea Codului [15]. În aceste condiții este mult mai facil de cercetat și de analizat, în ansamblu, normele juridice prin care este reglementat statutul personalului din administrația publică locală.

Prin urmare, reforma administrației publice locale din Republica Moldova nu trebuie privită doar din punct de vedere structural și instituțional, dar, și din punct de vedere a perfecționării cadrului normativ, simplificării acestuia, în așa fel, încât să fie pe înțelesul, atât al personalului din administrația publică locală care urmează a-l pune în executare, cât și al oricărui cetățean.

În această ordine de idei, considerăm binevenită, sistematizarea tuturor actelor din domeniul administrației publice locale prin elaborarea unui Cod, de exemplu, Cod al



colectivităților locale, după modelul francez, și anume care să cuprindă, atât norme materiale, cât și procesuale, reglementând acest domeniu în întregime și contribuind, în mare măsură, la îmbunătățirea activității autorităților publice locale. Mult mai simplu ar fi dacă am regăsi toate prevederile ce țin de organizarea, funcționarea, competențele și răspunderea juridică a personalului autorităților publice locale sistematizate într-un singur act normativ. Acest Cod în continuare, va face posibil desprinderea instituției colectivităților locale într-o ramură aparte sau, într-o subramură a dreptului administrativ – Dreptul colectivităților locale, studierea mai profundă și perfecționarea normelor acestui drept.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană. Nr. 356 din 22.04.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.04.2005, nr. 65-66/412.
2. Acordul de Asociere din 27.06.2014 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. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr. 185-199/442.
3. Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2014-2016. [http://www.polonia.mfa.md/img/docs/Titul\\_IV\\_Cooperare.pdf](http://www.polonia.mfa.md/img/docs/Titul_IV_Cooperare.pdf) (vizitat 03.02.2015).
4. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018 <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=uskJCCIZKzg%3D&tabid=128&mid=506&language=ro-RO> (vizitat 03.05.2015).
5. Popa V., Bulat V., Barbu D. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților publice locale. Noiembrie, 2010, p. 73, 76. [https://www.google.md/?gws\\_rd=ssl#q=Popa+Raportul+de+evaluare+a+capacitatii+administrative](https://www.google.md/?gws_rd=ssl#q=Popa+Raportul+de+evaluare+a+capacitatii+administrative) (vizitat 10.03.2011).
6. Chiriac Liubomir, Furdui Viorel, Creangă Ion ș. a. Metodologia evaluării capacităților administrației publice locale. Chișinău, 2010, p. 5.
7. Gheorghiu T. Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015, – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 21.
8. SIGMA - Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și a managementului în țările din Europa Centrală și de Est. Principiile europene în administrația publică, p. 5, [www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39560474.pdf](http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39560474.pdf) (vizitat la 23.09.2015).
9. Miulescu N. Oportunități de reformare a administrației publice locale. În: Culegere de comunicări științifice a Institutului de Științe administrative din România, 2010-2012, nr. 12, p. 197.
10. Brezoianu D. Drept administrativ. București: Editura Universității Independente Titu Maiorescu, 2003, p. 87.



11. Vlaicu C. Codificarea administrativă – garanție a realizării dreptului cetățeanului la o bună administrare. În culegere: Consolidarea capacității administrative în contextul buneii administrări. București: Comunicare. ro, 2011, 285-287.
12. Baltag D. Teoria generală a dreptului și statului. Cimișlia: TIPCIM, 1996, p. 203.
13. Manda C., Manda C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002, p. 357.
14. Code général des collectivités territoriales  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>(vizitat 08.04.2015).
15. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Франция. Общие принципы организации местного самоуправления.  
[http://polbu.ru/starcev\\_govmanagement/ch22\\_all.html](http://polbu.ru/starcev_govmanagement/ch22_all.html) (vizitat 03.05.2012).

## ФОРМЫ И МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ ЗА РУБЕЖОМ

*Сауле КУАНЫШ, магистр экономики,  
докторант Академии государственной службы  
при президенте Республики Казахстан  
Алия ДАУЕШОВА, магистр права, докторант  
Академии государственной службы при  
Президенте Республики Казахстан*

### SUMMARY

*In this article the international experience of management of innovative processes is considered. Innovative activity in the USA, Great Britain, France, Germany and Japan is studied. Authors considered history of development of the innovative environment and stages of formation of innovative activity. In particular, the review of innovative processes in the agricultural sphere is carried out. The role of the state support in implementation of innovative policy is defined.*

В американской теории менеджмента и его реализации в хозяйственной практике в 70-х - 80-х годах накоплен был колоссальный опыт в решении проблем управления инновационными процессами на предприятии. [1]

В экономике США на основе специфического функционального разделения труда появился и в дальнейшем хорошо развивался особый вид предпринимательской активности, специализирующаяся только на инновационной деятельности. [2]

Данный вид предпринимательства в сфере инноваций получил термин "рискового бизнеса". В рамках деятельности промышленных компаний США нарабатывались ключевые методы и формы управления инновационными процессами, максимально вписывающиеся в основные принципы функционирования крупных хозяйственно предпринимательских структур. Американский бизнес на этом пути преуспел, что позволило ему достойно ответить на вызовы со стороны иностранных конкурентов [3].

На современном этапе существенно возросла роль МСБ в сфере развития и реализации НТП, выполнения научных разработок и проведения научных исследований. Связано это, во-первых, с тем, что НТП дал средним и мелким

высокотехнологичным и внедренческим компаниям самую современную технику, которая соответствует их масштабам деятельности, позволяет проводить разработки и осуществлять производство на высокотехнологичном уровне требующего сравнительно небольших затрат.

Научная сфера по степени концентрации понесенных затрат в промышленно развитых странах намного опережает производство. К примеру, на долю 300 крупнейших фирм США приходится 92,0% всех затрат на научно-исследовательские мероприятия в промышленности, в том числе на 4 самые из них крупные — 22,0%. Примерно такое же положение наблюдается в Великобритании - 77,0 % и 25,6%, Франции - 95,6 и 20,9% [4].

Эффективность в сфере НИОКР мелких предприятий включая освоение ими крупных изобретений, никак не связано с размером того или иного предприятия. Безусловно, основными препятствиями на пути внедрения инноваций для мелкого капитала является значительная ограниченность их финансовых, человеческих и материальных ресурсов. [5]

С 80-х годов за рубежом обозначилась тенденция к более тесной взаимосвязи организаций разного размера, максимальному применению преимуществ, predetermined их размером. Реализация научно-технической политики соединённых штатов основывается на хорошо сформированной институциональной структуре. Характерной чертой американской структуры управления научно-техническим прогрессом считается тесное взаимодействие частного бизнеса и государства. Значителен удельный вес смешанных предприятий, которые финансируются по средствам частных и государственных источников.

Фундамент нынешней концепции научно-технического становления Японии был заложен впервые послевоенные годы, когда формировались

долгосрочные прогнозы становления национальной экономики, устанавливались приоритетные сферы и отрасли НИОКР.

На пике иерархической системы государственного управления НТП в Японии находится специальный Совет по научным делам, который возглавляет премьер-министр. В его составе присутствуют управляющие министерств, крупных частных промышленных корпораций. Совет по делам науки определяет общую стратегическую линию научно-технического становления государства и устанавливает объемы затрат на НИОКР из бюджета страны.

Модель государственного регулирования НТП Японии к концу 70-х - началу 80-х годов основывалась на последующих основополагающих принципах: наличие целостной долгосрочной программы научно-технического развития государства; стимулирование развития, по преимуществу, прикладных разработок и исследований; опора на большие корпорации в осуществлении научно-технической политики; поощрение активных закупок лицензий за границей [6].

В ведущих странах Европы (Франция, ФРГ, Великобритания) национальные государственные органы занимают особое положение в развитии национального научно-технического потенциала, содействие и поддержка корпораций, которые обладают возможностью увеличить конкурентоспособность собственных продуктов и национальной экономики. Государственная научно-техническая концепция данных государств основывается на стимулировании национальных чемпионов - незначительного количества крупных корпораций, которые в состоянии конкурировать с ведущими компаниями Японии и США, с выделением доли государственных средств на реализацию промышленных НИОКР.

Как показывает исследование зарубежного опыта, усовершенствование инновационного механизма на отдельно взятом промежутке не всегда

увеличивает эффективность процесса в общем. Если значимые фундаментальные идеи не применяются для создания инновационных технологических процессов, а инновационные технологии не становятся товарами широкого общественного спроса либо же находят только лишь весьма узкое использование в локальных сферах, то потенциал этого направления НТП практически не осуществится для потребительского спроса.

Применительно к разнообразным сферам и отраслям хозяйства суть инновационной работы не обладает принципиальными отличиями, в то время как направление и характер инновационного процесса в них смогут значительно отличаться. В частности, инновационный процесс в АПК обладает собственной спецификой, которая обусловлена характерными свойствами агропромышленного производства, и в первую очередь, его главного компонента - сельского хозяйства.

К ключевым отличительным чертам формирования инновационного процесса в агропромышленном производстве принадлежат: многочисленность типов сельскохозяйственной продукции и товаров ее переработки, значительная разница в технологии их возделывания и производства; значимая дифференциация отдельных регионов государства по условиям производства; большая взаимозависимость технологий производства в сельском хозяйстве от погодных и природных факторов; большая разница в периоде производства по определенным типам сельскохозяйственных товаров и продуктов их переработки; высокий уровень территориальной разобщенности; разнообразный социальный уровень сотрудников сельского хозяйства; множество разнообразных связей и форм сельскохозяйственных товаропроизводителей с инновационными формированиями; неимение точного и научно аргументированного организационно-экономического механизма передачи научных достижений сельскохозяйственным товаропроизводителям и, как

последствие, значительное запаздывание отрасли по внедрению нововведений на производстве. [7]

Высокая степень сложности агропромышленного производства как системы и отмеченные специфики инновационного процесса в нем предопределяют специфичность методов и подходов к ее осуществлению.

По своему характеру и сущности способы осуществления инновационной политики могут быть разнообразными, но их совокупность направлена на одну цель - организация на всех уровнях АПК наиболее подходящих условий для эффективной и успешной инновационной деятельности с учетом полного охвата всех ступеней инновационного цикла: от создания инноваций, до их овладения собственно в агропромышленном производстве.

Исходя из этого, появляется потребность в формировании и развитии инновационной инфраструктуры в виде разных формирований: научных и научно-технических, научно-технологических центров, технополисов, технопарков, научно-производственных систем и объединений, специальных формирований по изготовлению наукоемкой продукции. Инновационная инфраструктура пребывает в состоянии непрерывного развития: от обычных форм инновационных формирований к более сложным путям выполнения реструктуризации. [8]

В рыночных условиях весомое значение приобретают экономические методы осуществления инновационной политики. К данным методам относятся: госфинансирование инновационной деятельности, создание экономических условий для качественной разработки и реализации инновационных проектов и программ; активное привлечение инвестиций в сферу инновационной деятельности, прогресс предпринимательства и коммерциализации инновационных проектов.

Без формирования нормативно-правовых и законодательных механизмов, которые регламентируют инновационную деятельность в АПК невозможно успешное осуществление инновационной политики. Для этого нужны разработка и утверждение законов и иных нормативных документов, отражающих отношение государства к прогрессу инновационных процессов в отрасли, ответственность госорганов, меры и направления господдержки по созданию оптимальных условий для осуществления инвестирования средств в реализацию инновационную деятельность [9].

#### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Мильнер Б.З. Инновационное развитие. Экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями.- М.: ИНФРА-М, 2010. - 624 с.
2. Мазин С.С., Галайда В.А., Уколов В.Ф. Инновационный менеджмент в государственной сфере и бизнесе.- М.: Экономика, 2009. - 400 с.
3. Сафронов Н.А. Экономика организации (предприятия).- М.: Экономист, 2007. - 618 с.
4. Инновации: теория, механизм, государственное регулирование / В.И. Кушлин, А.Н. Козырев, И.В. Петухова, В.А. Рассудовский: Науч. ред. Ю.В. Яковец. М.: Изд-во РАГС, 2000.
5. Инновационное предпринимательство: Учебное пособие / В.Г. Медынский, Л.Г. Шаршукова.- М.: Инфра-М, 1997.
6. Инновационный менеджмент: Учебное пособие / Л.В. Оголева, В.М. Радиковский, В.И. Сумарков и др. М.: Инфра-М, 2001.
7. История экономических учений. / Под.ред.: В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой. М.: ИНФРА-М, 2000.
8. Кабал и на В., Кларк С. Инновации на постсоветских промышленных предприятиях // Вопросы экономики. 2001. № 7.
9. Кардашевский В., Бондаренко А. Повышение производительности; европейский подход // Экономист. 2000. №11.

## CLOUD IN PUBLIC ADMINISTRATION

*Ladislav BLAHA, student, Institute of Informatics,  
Faculty of Business and Management, Brno  
University of Technology, Brno, Czech Republic*

*Václav OLEŠOVSKÝ, Ph.D. student, Institute of  
Informatics, Faculty of Business and Management,  
Brno University of Technology, Brno, Czech  
Republic*

### SUMMARY

*Information safety is one of the fundamental problems that the public sector faces nowadays. The primary aim of the project will be to assess the possibility to use public cloud services in the public sector in terms of legislation and the requirements for the information safety of data and applications, and, based on these requirements, to design an optimum level of cloud services (DaaS, DBaaS, STaaS, PaaS), including the methodology of information safety management when using cloud services. This paper discusses the possibility of using Cloud Computing in public administration within the European Union.*

Public administration is in a complicated situation. On the one hand it is forced to apply restrictions to its budgets and reduce costs as much as possible. At the same time it should make sure safer and more available infrastructure is used for its activities and thus provide the citizens, its clients, with higher comfort of electronic interaction that might seemingly require greater investment, which does not have to be the case thanks to Cloud Computing. Cloud Computing is a concept that is currently widely discussed. IT access through a web browser is becoming an increasingly demanded form of providing information and communication technology across the society as a whole, including public administration. This paper discusses the possibility of using Cloud Computing in public administration within the European Union.

Information and communications technologies (ICT) represent a considerable potential for streamlining the running of any organization, ranging from the support of provision of services, resource administration to supporting processes. In many developed countries information technologies actively help to improve public sector services and to rationalize its activities. (Anthopoulos 2012, Diez and Silva 2013). This makes public administration one of the most important administrators and users of



information systems. The public administration thus turns into one of the most important administrators and users of information systems but the safety requirement is as vital as the functionality, price or maintainability. At the same time, however, the proper application of information technologies in public administration offers a great potential protecting the society against various threats. Therefore, it is necessary to explore and develop new, more efficient methods and approaches protecting information systems of public administration against hackers along with a timely detection and identification of the hacker, etc.

In public administration new information systems (or adjustments of the existing ones) are often built separately, limited to the relevant department or the state organization. This leads to the existence of isolated islands of infrastructure which are often underused. Thus, public administration features parallel identical technical solutions for individual information systems, and faces insufficiently defined allocation of competences, which may hinder procuring of ICT services despite the fact that public administration bodies process specific information, whose demand for availability, integrity and confidentiality are very high.

A current trend noticeable in the private sector is that of sharing and centralization of computational technology means and their use via provided services – so called cloud computing, which is by some authors considered to be the next evolutionary step superseding the model of traditional data centres (Buyya et al. 2011). Cloud computing is not a new technology, but as described by (Jackson, 2011), it is a new way of offering services, taking into consideration business and economic models for providing and consuming ICT services.

The fundamental principal of shared infrastructure is separating the ICT infrastructure (at an optional level) from its user in terms of establishing, running and maintaining the ICT infrastructure while keeping sufficient leeway for managing it and, to a certain extent, sharing the risks related to the availability of infrastructure, and data

confidentiality and integrity. Another considerable advantage is the speed at which services are deployed, their variability and scalability with the guarantee of high availability. Benefits of shared infrastructure are primarily defined by more efficient use of resources (hardware, software, human resources, energies). The basic terminology is derived from the standard 800-145 of the National Institute of Standards and Technology USA, and a summary can be found in many other authors (Buyya, et al. 2011, Srinivasan, et al. 2012, Marinescu 2013, Smoot and Tan 2012).

In paper (Merelo et al. 2011) the authors checked several differences between evolutionary algorithms using several dissimilar computers connected via WiFi or Ethernet, and they show what effects the automatic load-balancing and asynchrony have on the speed of resolution of problems. (Prevost et al. 2011) introduced a novel framework combining load demand prediction and stochastic state transition models. The paper (Kavitha et al. 2013) focuses on resource allocation for the parallel data processing, which also presents a major issue in cloud computing. The paper (Rajendran et al. 2015) attempts to give an overall idea of cloud computing, intrusion, types of Intrusion Detection Systems and earlier works done on Intrusion Detection System.

The primary and essential reason for introducing cloud computing in the public sector is potential savings in the long-term financing of the running and development of information systems. A study (Harms and Yamartino 2010) shows that total costs of owning one server are inversely related to the number of servers administered in cloud. The proportion of total costs over a 13-year ownership and operation of 1,000 virtual servers in cloud computing to ordinary non-shared infrastructure, according to another study (Alford and Morton 2010) represents 0.5 for a private cloud, 0.37 for a hybrid cloud and 0.33 for a public cloud. Migrating servers to private and to public clouds may reduce the total ownership costs by up to one-half and two-thirds, respectively. Practical experience (Marinescu 2013) with migration of several information systems

to an integrated infrastructure show a significant reduction in peak load compared to the total of individual systems' peak loads. E-mail and office productivity applications, data storage, and disaster recovery services are typical of the way public-sector organizations are using cloud services. (Olsaker 2011) Nevertheless, according to (Powel 2011 ), it is necessary to proceed differently from the private sector when introducing cloud computing in the public sector.

The European Commission has adopted the European Cloud Computing Strategy within the Digital Agenda for Europe initiative. The Strategy is designed to speed up and increase the use of cloud computing and the Commission believe there will be a net gain of 2.5 million of new European jobs and an annual boost of €160 billion to the European Union GDP (around 1 % EU GDP) connected to cloud computing. In related documents, the European Commission (2012) appealed to member states to fully use the potential of cloud computing. Besides Europe-wide projects such as Trusted Cloud for Europe, a range of national initiatives are being launched for the use of cloud computing in the public sector, and numerous authors deal with that theme in their papers. (Diez and Silva 2013) explains the impact and benefits for public organizations of cloud services and explore issues of why governments are slow to adopt use of the cloud. (Marešová and Kacetl 2015) in her contribution specified when to deploy cloud computing in the public sector and compared the situation in the Czech Republic and elsewhere. The report (Weiss 2010) examines fundamental differences in the policy and funding models for public sector information.

The aim of the descriptive statistics is to simplify the form of the data set in order to facilitate orientation. However, there is a considerable disadvantage of information loss; on the other hand, the reader gains better understanding of the data in question. The greater the scope of the data set, the more obvious the advantages. The pure phenomenon cumulative frequency determined by the number of favourable observations is one of the basic terms. Dividing this quantity by the extent of the data

set provides the value of relative frequency with a limit approaching the respective probability. The basic statistics of one-dimensional data are location characteristics (various averages, mode, median) and variability (dispersal estimate, interquartile range, average median deviation, etc.). Through consideration of more dimensions, the previous characteristics can be monitored separately for each dimension and the mutual effects of the individual dimensions can be followed as well.

Cluster analysis, one of the multidimensional statistical classification methods has been used for data evaluation. It is a method utilizing simultaneous search for similarities and differences, grouping data into meaningful units (clusters) where cases within the same cluster are similar to a high degree, while demonstrating minimum similarity to cases within another cluster. Another characteristic feature of cluster analysis is the fact that it searches for similarities and differences as well as data structure without explaining why these relations exist.

The aim of cluster analysis is the classification of  $n$  objects (here groups of countries), each of which is described by  $p$  attributes, into several, ideally homogenous groups (clusters). We demand that the objects within the clusters are as similar to each other as possible, whereas the objects from different clusters demonstrate the least possible similarities. The exact number of clusters is usually not exactly known. A so-called dendrogram is the graphic output of cluster analysis. Dendrogram is usually used to present the results of agglomerative hierarchy procedure – it demonstrates the respective steps of cluster analysis computation.

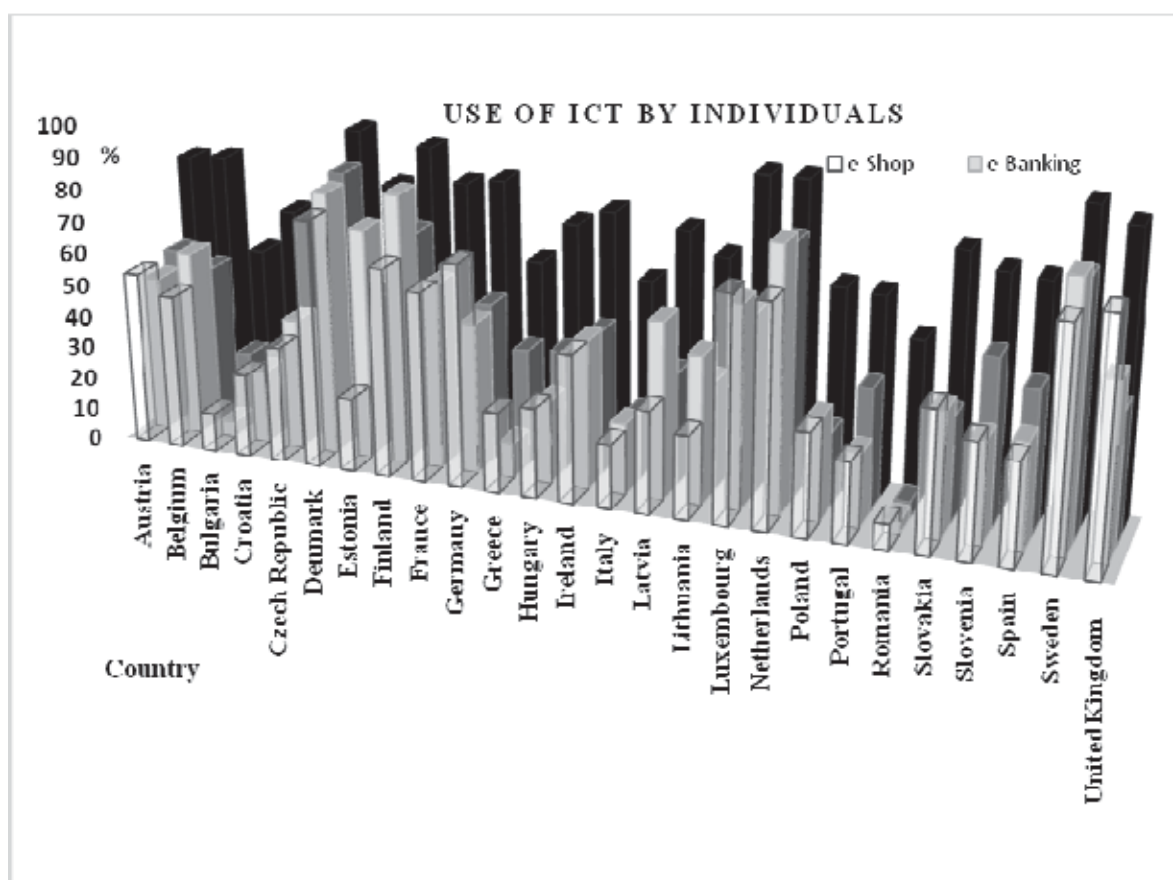
Eurostat serves as the source of data for comparison of 27 selected EU Member States in terms of ICT usage. The data originate in the Community survey on ICT usage in households and by individuals, an annual European survey coordinated by Eurostat. The subject matter of the survey is the expansion and use of information and communication technology in households and among individuals. The article discusses data from 2013 concerning the following entries:

- Individuals who used the Internet in the course of the last 3 months or 12 months prior to survey performance;
- Individuals who used the Internet in the course of the last calendar year before the survey in relation to public administration authorities for private purpose;
- Individuals who used the Internet in the course of the last 12 months before the survey to buy or order items for private purpose without typed emails.
- Individuals who used the Internet in the course of the last three months before the survey to log in to their internet banking account.
- Individuals who have never used the Internet (at home, at work or anywhere else, for private or business purpose).
- Percentage of people using cloud computing.
- All presented data show the percentage of individuals aged 16 to 74.

The data concerning cultural dimension were adopted from (Hofstede, 1991), the dimension in question being “individualism vs. collectivism” – under collectivism people are motivated by norms and obligations imposed on the group as a whole (Kacen & Lee, 2002). However, the extent of individualism and collectivism varies among the respective countries (Nayeem, 2012), (De Mooji & Hofstede, 2011). The highest values are presented in UK and NL, the lowest by Portugal and Greece.

Statistica 12 and MS Excel were used for evaluation.

Internet use is the most wide-spread in Northern Europe, the lowest numbers of Internet users are shown in the states of Southern and South-Eastern Europe. There are significant differences among the levels of Internet use within individual countries. The highest ratio of people lacking experience in using the Internet (at home, at work or elsewhere) has been recorded in Romania (42%), Bulgaria (41%) and Greece (36%), the lowest in Denmark and Sweden (4%) (see Figure 1).



**Figure 1.** Use of ICT by individuals

Public administration bodies have unrestricted access to the Internet and it is commonly used by public administration beneficiaries and users.

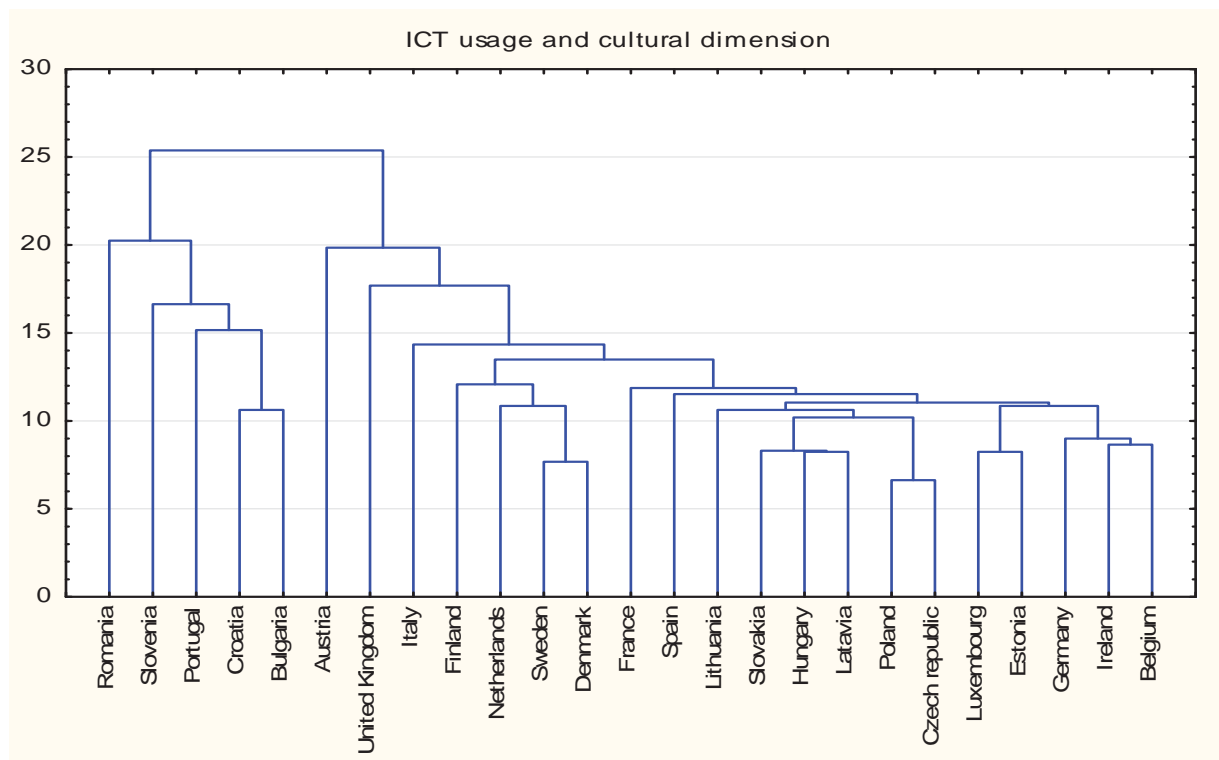
Online banking has become the most dynamic electronic distribution channel of banks. Online banking is used the least in Romania and Bulgaria. Above-average and high frequency use of online banking for financial transactions and account monitoring is demonstrated particularly by states with a highly developed banking sector and northern states.

The number of individuals who have ordered goods or services online for private purpose has been increasing. Over two thirds of individuals in Denmark, United Kingdom, Sweden, Luxembourg, Germany and the Netherlands ordered goods or services online, whereas in Italy, the proportion did not exceed one person out of five and in Bulgaria and Romania the number was about one out of ten.

The cluster analysis utilized data including information on using the Internet for communication with public administration, data on cloud computing use by individuals and information on the rate of individualism. The vertical axis of the graph (FIGG) shows the distances (difference) between the individual clusters and the horizontal axis represents the respective states. A dendrogram could be created after data standardization. Total connection has been used as the clustering rule and euclidean distances have been used as the metric.

One can see in the Figure 2 there is a positively identifiable cluster connecting countries demonstrating still a relatively high percentage of individuals who have never used the Internet (more than 30%) and if they do use it options such as shopping or online banking are exploited very infrequently.

Another identifiable group of countries is the group including the northern states and the group of countries located in Eastern Europe. The relation among these countries might be explained by similar historical development.



**Figure 2.** Dendrogram of ICT usage

In the current environment of information society, the attention within EU countries, in compliance with global statistics and analyses, is focused on the development of global information environment (in particular the Internet), the scope and structure of its exploitation both at the level of individuals and households and at the level of enterprises and whole sectors of the economy. With the emergence of modern information technology a new phenomenon called digital difference occurs. It is a new type of social differences between those who have access to new technologies and are able to operate them and those who are not able or allowed to use new technologies. The previous paragraph aimed to analyse the extent of Internet use by individuals in selected EU countries including the context of cultural dimensions defined by Hofstede. It can be concluded that the Internet has become a part of life in all countries included in the analysis; however, the utilization of certain specific features, such as online banking, is also dependent on the cultures of the respective countries. Therefore regional customs need to be respected and it is necessary to consider what values and manners are inherent to each nation and what the individuals tend to identify with easily when new information technology services, such as e-government solutions or bank services for clients are implemented. In other words, to achieve sustainable development of ICT, readiness of user sphere as well as the public to use new information services along with the citizens' mentality need to be considered.

As the EU has identified lack of semantic interoperability among public administration bodies as the principal obstacle to an integrated digital market and provision of international digital public services. Apart from the multilingualism issue, interoperability is threatened by lack of jointly arranged and widely used data models, different interpretations of the same data and the absence of common reference data (such as indicators, identifiers, taxonomies, organization links, geospatial references, licence collections, etc.). For these reasons the interoperability solutions need to be



dealt with as when used (repeatedly), they may facilitate interoperability among public administration services.

Due to the fact that the data utilized by an organization are not directly controlled by Cloud Computing, substantial attention needs to be paid to safety agreements, audits and certification and norm compliance as well.

However, on the whole we must say that specialised works dedicated to the use of cloud services in the public sector are still scarce in number. In a relatively short period of time it will be necessary to decide in the public sector whether it is fair to support public cloud service usage or to stay with the creation of private solutions for the needs of the public administration, or else the entire public sector. The deliveries of cloud services for the public sector are sometimes specific and moving the public administration agenda to a cloud means stricter requirements for the safety of the entire system. It is thus necessary to seek efficient tools and appropriate solutions, which however requires co-operation of a team of workers from several scientific branches with an expert background to get outcomes in the form of specific proposals and recommendations.

Large-scale implementation of cloud computing in public administration requires examination of the legal environment in the context of information safety, identification of critical areas of national legislation and performance of comparative study concerning the conditions within the countries in question.

Furthermore, the existing public sector information systems need to be analyzed and classified and their strengths and weaknesses in relation to the possibility of public cloud utilization need to be identified. The analysis of the potential use of public cloud services in the area of the public sector from the legislative point of view, data and application safety requirements represent another related issue.

The last option is the formation of optimum level of cloud services (DaaS, DBaaS, STaaS, PaaS) including information safety management methodology for the use of these cloud services when saving and processing public sector data.

The research of information technology focused on safety includes a wide spectrum of topics ranging from solving fundamental problems of formal – mathematic character, to applied research connecting the findings from various fields of science. However, thanks to the systematically and purposefully elaborated theoretical base within basic research a new perspective of public administration computer safety and data processing can be adopted, mostly due to the use of advanced computing methods that can be incorporated into expert systems for extensive data processing in the public sector and for computer safety.

#### **BIBLIOGRAPHY:**

1. ALFORD, Ted and MORTON Gwen. *The Economics of Cloud Computing*. In: Booz, Allen, Hamilton. [Online] 2010. [viewed 2013-11-24] Available from: <http://www.boozallen.com/media/file/Economics-of-Cloud-Computing.pdf>.
2. ANTHOPOULOS, L. G. An Investigative Assessment of the Role of Enterprise Architecture in Realizing E-Government Transformation. In: Saha, V P., Enterprise Architecture for Connected E-Government. IGI Global. 2012, pp. 288-305.
3. BUYYA, Rajkumar, BROBERG James, and GOSCINSKI Andrzej. *Cloud computing, Principles and Paradigms*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2011. ISBN: 978 0 470 88799 8.
4. De MOOJI, M. and HOFSTEDE, G. Cross-cultural consumer behavior: A review of research finding. *Journal of International Consumer Marketing*, 2011, 181–192.
5. DIEZ, O. and SILVA, A. Govcloud: Using Cloud Computing in Public Organizations. *Technology and Society Magazine*, IEEE [online]. USA: IEEE, 2013, 32(1): 66-72 [viewed 2015-08-17]. DOI: 10.1109/MTS.2013.2241473. ISSN 0278-0097.
6. HARMS, Rolf and YAMARTINO Michael. *The Economics Of The Cloud*. Microsoft. [Online] 11 2010. [viewed 2013-11-24] Available from: <http://www.microsoft.com/en-us/news/presskits/cloud/docs/the-economics-of-the-cloud.pdf>.
7. HOFSTEDE, G. *Cultures and Organizations: Software of the Mind: Intercultural Cooperation and its Importance for Survival*. McGraw-Hill, New York, 1991.
8. JACKSON, Dw. Watson. Answer Me This: Will You Make Librarians Obsolete or Can I Use Free and Open Source Software and Cloud Computing to Ensure a Bright Future? *Law Library Journal* [online]. AMER ASSOC LAW LIBRARIES, 2011, 103(3): 497-504 [cit. 2015-09-09]. ISSN 0023-9283.
9. KACEN, J.J. and LEE, J.A. The influence of culture on consumer impulsive buying behavior. *Journal of Consumer Psychology*, 2002, 163–176.

10. KAVITHA.S, DEEPAK LAKSHMI NARASHIMA and KALPANA K. Efficient Parallel Data Management Providing Load Balancing Service in Cloud Environment. *International Journal of Engineering and Technology* [online], 2013 [viewed 2015-08-19]. ISSN 0975-4024.
11. MARESOVA, P. and KACETL J. *Cloud Computing in the Public Sector – Case Study in Educational Institution*. Procedia - Social and Behavioral Sciences [online]. Elsevier Ltd, 2015, 182: 341-348 [viewed 2015-08-16]. DOI: 10.1016/j.sbspro.2015.04.781. ISSN 1877-0428.
12. MARINESCU, D.C. *Cloud Computing: Theory and Practice*. 225 Wyman Street, Waltham, 02451, USA : Elsevier Inc., 2013. ISBN: 978-0-12404-627-6.
13. MERELO, J-J.,et all. *Cloud-based Evolutionary Algorithms: An algorithmic study* [online]. 2011 [viewed 2015-08-19].
14. NAYEEM, T. Cultural influences on consumer behaviour. *International Journal of Business and Management*, 2012, 7(11), 78-91.
15. OLSAKER, E. Making Sense of Cloud Computing in the Public Sector. *Government Finance Review* [online]. Chicago: Government Finance Officers Association, 2011, 27(5): 28-32 [viewed 2015-08-16]. ISSN 08837856.
16. POWELL, A. *Buying A Public Sector Cloud. Supply Chain Europe* [online]. Leatherhead: Via Media UK Ltd, 2011, 20(6): 26 [viewed 2015-08-16].
17. PREVOST, John J., NAGOTHU Kranthimanoj, KELLEY Brian and JAMSHIDI Mo. Prediction of cloud data center networks loads using stochastic and neural models. In: *System of Systems Engineering (SoSE)*, 2011 6th International Conference on [online]. IEEE Publishing, 0110n. 1., s. 276-281 [viewed 2015-08-19]. DOI: 10.1109/SYBOSE.2011.5966610. ISBN 978-1-61284-783-2.
18. RAJENDRAN, Praveen Kumar, MUTHUKUMAR B. and NAGARAJAN G. Hybrid Intrusion Detection System for Private Cloud: A Systematic Approach. *Procedia Computer Science* [online]. Elsevier B.V, 2015, 48: 325-329 [viewed 2015-08-19]. DOI: 10.1016/j.procs.2015.04.189. ISSN 1877-0509.
19. SMOOT, Stephen R. and Nam K TAN. *Private Cloud Computing*. 225 Wyman Street, Waltham, MA 02451, USA: Elsevier, Inc., 2012. ISBN: 978-0-12-384919-9.
20. SRINIVASAN, Madhan Kumar, et al. State-of-the-art cloud computing security taxonomies: a classification of security challenges in the present cloud computing environment. ICACCI '12 14. In: *Proceedings of the International Conference on Advances in Computing, Communications and Informatics*. 2012, ISBN: 978-1-4503-1196-0, pp. 470-476.
21. WEISS, Peter. *Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information Policies and their economics impacts*. Sydney University Press, 2010.

## ATELIERUL NR.3

### FENOMENE POLITICO-ADMINISTRATIVE, DE DREPT ȘI SOCIALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

#### PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA – EXPONENT AL SUVERANITĂȚII POPORULUI

*Ilie GÎRNEȚ, lector, Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova,*

#### SUMMARY

*Republic of Moldova has proclaimed its independence and sovereignty, and this paths the state to become a real democratic country, where power belongs to the people, and this power must be exercised for people's welfare. The Parliament strives to be the outcome of the public will, in consequence of the free, direct, secret, and universal vote, and has the role to accomplish the duties and functions of the supreme representative authority. This posture is confirmed by the parliamentarians' right to decide for the people, to represent the public interests, as a result of voters' reliance on deputies.*

*Therefore, it can be affirmed that the Parliament represents the people, and deputies are the voters' delegates, and have no right to commit their duties to other state officials. The elections are the moment of trust, or from this very moment, the voters allow deputies to exercise sovereignty in behalf of the people, ensuring the representative character of the Parliament.*

**Key-words:** *Parliament, sovereignty, people, mandate, representative Body.*

Republica Moldova, proclamându-se ca stat suveran și independent, tinde spre a se transforma într-o țară cu o democrație veritabilă, în care puterea emană de la popor, și trebuie exercitată în numele acestuia de organele sale reprezentative. Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului, deoarece acesta își are o componență izvorâtă din manifestarea suveranității naționale dând expresie puterii poporului, ca unic deținător al puterii politice, încât componența Parlamentului nu poate fi alta, decât cea izvorâtă din voința corpului electoral, manifestată în urma sufragiului.

Actualitatea temei cercetate de noi este confirmată și de numeroasele studii consacrate Organului Reprezentativ al poporului. Nu putem aici să nu menționăm pe dl. profesor Victor Popa, Ion Guceag, Costache Gheorghe, Igor Bantuș, Mihai Platon, Ion

Deleanu, Ioan Muraru, Genoveva Vrabie etc. Dintre cercetătorii recenti care au consacrat studii Parlamentului și evoluției sale îl putem menționa pe Serghei Mișin.

Dacă inițial, apariția parlamentelor a fost ca o reacție firească împotriva despotismului și tiraniei specifice absolutismului feudal. Astăzi aceste instituții politico-juridice sunt justificate prin necesitatea respectării principiului de suveranitate a poporului, aceasta confirmând că puterea este generată și emană de la popor, aparține poporului și se realizează pentru popor. Prin urmare, Parlamentul constituie o instituție publică al cărei rol este de a reprezenta populația unui stat și de a exercita prerogativele prevăzute de Constituție. Astfel, delegarea puterii de către popor unor reprezentanți aleși de el a apărut ca o necesitate inevitabilă a societății contemporane, susținută și de imposibilitatea de a exercita o democrație directă.

Este știut faptul că pentru a fi exercitată, Puterea Politică trebuie să aibă un caracter organizat și instituționalizat. Instituții ale Puterii sunt, în primul rând, organele reprezentative desemnate de popor și care, în ansamblul lor, constituie *regimul reprezentativ*. *Regimul reprezentativ* poate fi definit după Victor Popa, în sens larg, ca formă de exercitare indirectă a suveranității naționale de către popor prin intermediul reprezentanților săi, iar în sens restrâns, ca ansamblu de autorități publice desemnate de popor, pentru a exercita suveranitatea în numele lui. Din ansamblul de instituții care exercită suveranitatea națională în numele poporului, și care constituie regimul reprezentativ este necesar să evidențiem Parlamentul, Șeful statului ca formă de reprezentare indirectă (deoarece este ales de către Parlament, și nu de tot corpul electoral în cazul regimului parlamentar), și Organele de administrație publică locală alese prin vot universal[10].

Autorități indirect reprezentative, după Genoveva Vrabie, sunt cele care au obținut alegerea sau numirea de către Parlament, acesta fiind autoritate reprezentativă aleasă în mod direct de popor[5].

Legea supremă a Republicii Moldova stabilește prin art. 60 alin. 1 că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova, prevedere care își găsește izvor de drept în alin. 1 al art.2 din Constituția Republicii Moldova, care spune că: „Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative”.

La momentul actual Parlamentul Republicii Moldova desemnat de către electorat în urma alegerilor, este unica formă posibilă de exercitare a puterii poporului. Poporul la rândul său este suveran. Suveranitatea fiind acea calitate a puterii de stat în temeiul căreia această putere are capacitatea de a lua decizii, fără amestecul unei părți din exterior [2, p. 356].

Prin urmare, putem afirma că și organul ales de popor și înzestrat cu împuterniciri de a-l reprezenta și de a realiza puterea în numele lui deține calitatea de a fi autonom ca și poporul. Totuși, este necesar să specificăm că mai presus ca Parlamentul se află poporul, deținătorul legitim al puterii, care s-ar părea că poate dizolva Parlamentul în orice moment.

Nimeni în ziua de astăzi nu pune la îndoială că suveranitatea națională aparține poporului. Însă modul în care poporul exercită această suveranitate stârnește discuții[6].

Art. 60 din Constituția Republicii Moldova califică Parlamentul drept un organ reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului, stabilindu-i totodată și locul de frunte în ierarhia autorităților publice. De aici rezultă că Parlamentul Republicii Moldova are un rol dublu: a) de a fi organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova; b) de a fi autoritatea legislativă a statului.

Dacă Parlamentul este autoritate publică, trebuie să înțelegem că acest organ reprezentativ al poporului are dreptul să exercite suveranitatea în locul lui, ceea ce-i conferă o autoritate și prestigiu deosebit [8; 9].

Referindu-ne, însă, la rolul Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului, vom constata că are mai multe semnificații:

1) Aceasta înseamnă că Parlamentul își exercită competențele sale bazându-se pe principiile suveranității naționale. Prin urmare, Parlamentul reprezintă întreaga societate și nu o parte a ei.

2) Odată constituit, Parlamentul trebuie să se manifeste ca exponent al întregului popor. Astfel, deputatul, din momentul delegării în Parlament, urmează să activeze nu din interes propriu sau în numele forțelor politice care l-au promovat, ci în numele întregului popor și pentru popor.

3) Parlamentul nu este un simplu organ reprezentativ al poporului, dar este organul lui reprezentativ suprem [10].

În ceea ce privește calitatea de unică autoritate legislativă a statului este necesar de făcut unele concretizări. Dreptul de a exercita funcția legislativă aparține într-adevăr doar Parlamentului. Doar Legislativul e în drept să reglementeze relațiile sociale prin legi. Legea supremă a țării, stabilește totodată prin art.72, lista de competențe, care prin natura lor sunt reglementate numai prin lege.

Însă dacă ne referim la funcția legislativă a statului, vom constata că nu numai Parlamentul o exercită. Art. 2 din Constituție stabilește că suveranitatea națională aparține poporului care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. În mod direct, trebuie înțeles că poporul exercită suveranitatea, participând la procesul de legiferare, prin intermediul referendumului legislativ. Din câte observăm însăși Legea supremă din Republica Moldova nu fixează astfel de referendumuri, însă este specificat prin art. 75 că cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului [9, p. 329].

Parlamentul are un rol deosebit în sistemul reprezentativ al Republicii Moldova. De aceea și competențele ce țin de Legislativ trebuie să răspundă necesității de a putea crea condiții necesare pentru exprimarea voinței poporului care l-a ales, și pe care-l reprezintă direct și nemijlocit. Pornind de la faptul că Parlamentul reprezintă poporul,



el are datoria să vegheze asupra modului de implementare de către guvern a politicilor de stat. Parlamentul poate realiza controlul asupra executivului pe mai multe căi:

- 1) La numirea Guvernului (într-un regim parlamentar, Guvernul și membrii săi sunt responsabili în fața Parlamentului, asigurându-se, astfel un control eficient, care poate fi individual sau colectiv).
- 2) O altă formă a controlului este *interpelarea*. Ea poate fi adresată de către un deputat unui ministru sau Prim-ministru, în funcție de caracterul întrebării. Interpelarea poate fi făcută de o singură persoană sau de mai multe persoane, deoarece ea poate genera dezbateri generale în Parlament. În urma dezbaterilor poate urma o sancțiune confirmată prin vot. Interpelarea este considerată un instrument politic puternic, folosit de Parlament pentru a obține informații cu o explicație amplă din partea miniștrilor. Dezbaterile se poate finaliza prin exprimarea votului de încredere sau neîncredere.
- 3) Prin instituirea unei comisii de anchetă care va efectua o investigație asupra activității Guvernului. Acest drept al Parlamentului constituie o pârghie constituțională puternică de exercitare a controlului, care se folosește numai în cazuri excepționale, când nu se poate obține informația prin alte metode.
- 4) Moțiunea de cenzură este procedura prin care Parlamentul pune în discuție în timpul ședințelor răspunderea politică a Guvernului. Consecința aditerii moțiunii constituie încetarea forțată a mandatului Guvernului. Procedura de investire unui nou Guvern este inițiată de Președintele Republicii Moldova.
- 5) Suspendarea Președintelui Republicii Moldova din funcție, nu este o procedură de sancționare, ci una de control parlamentar[3, p. 393-394].

Rolul Parlamentului ca organ reprezentativ al suveranității naționale reiese și din atribuțiile pe care le exercită în conformitate cu art. 66 din Constituția Republicii Moldova.



Principiul autonomiei Parlamentului garantează adunării legislative libertatea în acțiune și decizie în orice domeniu. Parlamentul este, în unele state, singurul capabil să tragă la răspundere proprii săi membri. Puterea excepțională ce revine parlamentelor și calitatea cu totul aparte a celor care le alcătuiesc au determinat elaborarea unor statute speciale, garantând existența unui regim de imunități și inviolabilități, chemat să asigure exercitarea mandatului parlamentar în condiții cât mai bune, acesta devenind tot mai mult un mandat reprezentativ. Parlamentul, reprezentând nu „o părticică” din suveranitatea națiunii, ci însăși această suveranitate[1].

Viziunea modernă a rolului și funcțiilor Parlamentului aduce în vizor importante nuanțări principiului de „suveranitate a Parlamentului”. Desigur, Parlamentul rămâne cel mai prestigios forum deliberativ și reprezentativ al națiunii capabil să destituie organe ale statului și chiar Președintele țării, să efectueze verificări asupra modului în care sunt îndeplinite atribuțiile diferitelor puteri să adreseze diferite sugestii sau interpelări organelor din structura statală, și fără îndoială, să exercite din plin una dintre atribuțiile sale fundamentale de a legifera.

Cu toate acestea Parlamentul nu poate substitui în nici un caz prerogativele puterii executive, sau celei judecătorești, consfințite prin sistemul separației puterilor în stat.

Nu trebuie scăpat din vedere și faptul că Parlamentul în toate țările lumii desfășoară o remarcabilă activitate internațională, ratificând tratate, adoptând moțiuni care înseamnă, de cele mai multe ori, luări de poziție a întregului spectru politic față de o problemă internațională.

Fără îndoială atribuțiile și ponderea parlamentelor nu sunt aceleași peste tot, ele fiind în strânsă legătură cu regimul și forma de guvernare dintr-o țară sau alta. În regimurile parlamentare, Parlamentul însuși alege șeful statului, dar în toate sistemele – cu excepția unor țări cu regimuri totalitare - există procedura destituirii șefului statului,

și a trimiterii lui în judecată de către Parlament, evidențiindu-se astfel calitățile Parlamentului de exponent al poporului.

În Republica Moldova Legea Supremă stabilește prin art.89 alin.1, în cazul săvârșirii unor fapte prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi demis de către Parlament cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși.

Parlamentul, în virtutea funcției de stabilire a cadrului legislativ și a modului de organizare și funcționare a celorlalte autorități publice, capătă o independență cu mult mai substanțială [11, p. 50-51].

Din perspectiva dreptului parlamentar, principiul autonomiei parlamentare se caracterizează printr-o triplă autonomie: regulamentară, instituțională (organizatorică) și financiară.

Principiul autonomiei reglementare îi asigură Parlamentului supremația în stabilirea regulilor proprii de organizare și funcționare, însă doar cu respectarea normelor juridice și asigurarea legii. Menționăm că datorită funcției de elaborare a cadrului legislativ-normativ, s-ar crea impresia că Parlamentul comandă și toți ceilalți se supun voinței sale. În realitate toți trebuie să se supună Constituției, până și Parlamentul.

Astfel, aspectul autonomiei reglementare este sancționat prin controlul constituționalității legilor și hotărârilor conform art. 135 lit. „a” din Constituție de către Curtea Constituțională, care se poate pronunța asupra caracterului neconstituțional al legilor sau hotărârilor, deoarece orice lege, fie adoptată chiar și în unanimitate de către Legislativ, nu poate încălca norma constituțională. Decizia prin care s-a constatat că a fost încălcată norma constituțională este obligatorie pentru Parlament. În cazul dat nu se poate vorbi de supremația Parlamentului ci de supremația legii, pe care și organul suprem reprezentativ al poporului este obligat să o respecte chiar dacă controlul constituționalității legii nu este sistematic ci la solicitare.

Cel de-al doilea aspect al autonomiei parlamentare se referă la stabilirea structurii lui instituționale. Principalele momente în constituirea acestor structuri sunt reglementate de art.64 din Constituția Republicii Moldova și Titlul I din Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, care stipulează structura organizatorică a Parlamentului: Președintele și Vicepreședinții Parlamentului, Biroul permanent, Comisiile Parlamentare, Comisiile speciale, Comisiile de anchetă, fracțiuni parlamentare. Însă, datorită autonomiei sale, Parlamentul poate constitui și alte structuri[1].

Atât autonomia regulamentară, cât și instituțională, sunt dublate de autonomia financiară a Parlamentului. În temeiul Art.64 din Constituție și de Art.13 din Regulamentul Parlamentului, legislativul își aprobă resurse financiare necesare în cadrul unui buget propriu, parte componentă a bugetului de Stat, ceea ce nu înseamnă că parlamentul poate să-și stabilească un buget exorbitant în comparație cu alte instituții politice din stat.

În concluzie putem menționa ca Parlamentul, în virtutea autonomiei sale organizatorice, este singurul care își formează organele sale de lucru și nimeni nu poate interveni sub aspect juridic în formarea lor.

Primindu-și mandatul din partea poporului Parlamentul dispune de dreptul de a-l reprezenta, de a decide în numele lui, de a promova interesul general, ceea ce vine să confirme poziția Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului. Astfel, odată constituit, Parlamentul se manifestă ca exponent al intereselor întregului popor, iar deputații își exercită mandatul ca reprezentanți ai celor care i-au desemnat, și a căror interese trebuie să le apere, nefiind îndreptățiți să-și protejeze interesul personal sau de grup.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Bantuș I., *Protecția mandatului parlamentar – mecanism inerent în realizarea suveranității naționale*. Reclama, Ch., 2002, 220p.

2. Bantuș I., *Autonomia Parlamentului – element important în consolidarea și edificarea statului de drept*. În: *Funcționarea instituțiilor democratice în statul de drept: materiale ale conf. teoretico-șt.*, 2003, Ed. Tipografia Centrală, Ch., p. 356-361.
3. Cârnaț T., *Drept constituțional*, Ed. SRL „Print-Caro”, Ch., 2010, 514 p.
4. Constituția Republicii Moldova: adoptată la 29 iulie 1994 cu modificări. Ch.,,, Elena-V.I”, 2004, 68p.
5. Genoveva V., *Organizarea politico-etatică a României*, vol.II, Ed. Cugetarea, Iași, 1999
6. Morei I., *Funcționarea instituțiilor democratice în Republica Moldova*. În *Funcționarea instituțiilor democratice în statul de drept: materiale ale conf. teoretico-șt.*, Ed. Tipografia Centrală, Ch., 2003, p. 26-34.
7. Platon M., *Administrația publică*, curs univ., Ed. Universul, Chișinău, 2007, 928 p.
8. Platon M., *Organisme democratice funcționale ale statului*, Ed. AAP, Chișinău, 2004, 248p.
9. Popa V., *Dreptul Public*, Chișinău, 1998, 460 p.
10. Popa V., *Autoritățile publice ale Republicii Moldova*, Ed. TISH, Chișinău, 2004, 257p.
11. Popa V., *Drept parlamentar al Republicii Moldova*, \_ULIM, Chișinău, 1999, 232p.
12. REGULAMENTUL PARLAMENTULUI // [on-line]  
<http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/Default.aspx>  
(citat 26.02.2015).

## UNELE ASPECTE PRIVIND REGLEMENTAREA JURIDICĂ A VOTULUI ELECTRONIC. STUDIU COMPARAT

*Ion CIOBANU, doctor, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat Alecu Russo din Bălți,  
Republica Moldova*

### **SUMMARY**

*The electoral system includes an overview of juridical, articulated and prioritized norms, having as object of regulation the right to choose deputies and senators in representative bodies of power, the right to be chosen in these bodies and, in those cases where such a possibility is provided, the right to revoke the elected ones, as well as the principles of ballot, the organization, the elections and the establishment of voting results.*

**Key words:** *electoral system, electoral rights, electoral list, electoral act, bullet, e-voting, electoral register.*

În articolele științifice precedente am abordat formarea bazei organizațional-tehnologice a alegerilor, precum și modalitățile de votare curente în Republica Moldova [2, 3, 4, 5]. De asemenea, am reflectat metodele, instrumentele și tehnologiile informaționale care sunt utilizate de guvernarea electronică. Astfel, subiectul necesar pentru următoarele studii din acest domeniu ar fi elaborarea cadrului legal adecvat și implementarea infrastructurii telecomunicațiilor moderne în Republica Moldova (după modelul electoral estonian).

### **Modelul electoral estonian**

În procesul evoluției procesului electoral, este relevant de împărtășit experiența Estoniei, care din 2005 (la alegeri locale) a implementat votul electronic. Estonia a devenit primul stat din lume care a organizat votarea electronică juridic recunoscută. În anul 2000, autoritățile estoniene au decretat că accesul la internet este un drept al omului.

Actualmente, Estonia investește cca. 50 de milioane de euro, anual, pe cercetări din domeniul tehnologiei informației. Sistemul electoral Estonian se bazează pe doi piloni: primul este cardul de identitate care este emis pentru fiecare estonian de la vârsta de 15 ani, iar al doilea pilon este infrastructura tehnologică, denumită X-Road și

care conectează bazele de date publice și private în serviciul digital al țării. Fiecare card de identitate național este prevăzut cu funcționalități criptografice. Cu aceste carduri, cetățeanul estonian poate să se înregistreze pe site-uri folosind autentificarea TLS pentru a semna diverse documente. În ziua votului, alegătorii își folosesc cardul de identitate pentru a se autentifica la servere și pentru a-și exprima opțiunea electorală.

Fiecare card de identitate conține două parole, una pentru autentificare și una pentru semnăturile digitale. Certificatele care fac legătura între identitatea deținătorului de card și aceste parole sunt stocate atât pe card dar și într-o bază de date. Cardul nu permite exportarea acestor parole iar toate operațiunile criptografice sunt procesate intern. Ca o măsură de siguranță, fiecare parolă este asociată cu un cod PIN care autorizează fiecare operațiune. Estonienii pot să semneze documente electronic și cu ajutorul telefoanelor smart dacă sunt dotate cu un card SIM special. Cca. 9% din voturi au fost exprimate la europarlamentare cu ajutorul telefoanelor mobile [13].

Sistemul de vot electronic folosește următorul concept. Semnătura digitală stabilește identitatea alegătorului, iar o parolă pentru enciptare protejează caracterul secret al votului. Odată ce s-a stabilit eligibilitatea alegătorului, semnătura este îndepărtată iar buletinele de vot anonime sunt enciptate. Apoi, voturile sunt stocate pe un alt server care le decriptează și le numără.

Alegătorul începe procesul în momentul în care accesează aplicația și își introduce cardul ID, tastând PIN-ul asociat parolei de autentificare folosită pentru a stabili o conexiune TLS. Serverul confirmă eligibilitatea votantului pe baza parolei publice și returnează lista candidaților. Alegătorul alege una din opțiuni și tastează apoi PIN-ul său. Votul enciptat este transmis către server care apoi îi returnează clientului răspunsul că votul său a fost validat sau nu. Alegătorii pot să voteze de mai multe ori în timpul procesului electoral, dar numai ultimul vot este luat în considerare.

În ceea ce privește reglementarea juridică a votului electronic, este necesar de menționat că prevederile legale sunt incluse în cadrul legii electorale estoniene.

Astfel, legea electorală a Riigikogu (în vigoare din 12.06.2002), prevede următoarele reglementări în domeniul E/I-votului[14]:

- art. 9 alin. 4 - tipul comisiei electorale (the Electronic Voting Committee);
  - art. 10 alin. 2 – durata mandatului a comisiei electorale (the Electronic Voting Committee);
  - art. 15 alin. 2) 3) 4) 5) 6) 7) – atribuțiile Comisiei Electorale Naționale;
  - art. 17<sup>1</sup> alin. 1) 2) 3) 4) 5) – constituirea Comisiei pentru vot electronic;
  - art. 17<sup>2</sup> alin. 1) 2) – atribuțiile Comisiei pentru vot electronic;
  - art. 21 alin. 2<sup>1</sup>) – cardul de alegător;
  - art. 22 alin. 1) 7) – lista alegătorilor;
  - art. 38 alin. 3) – timpul votării (de la 10 zile și până la 4 zile până la ziua votării);
  - Capitolul 7<sup>1</sup>- Votul electronic – art. 48<sup>2</sup> alin. 1) 2) 3) 4) - principiile votului electronic;
  - art. 48<sup>3</sup> alin. 1) 2) 3) – pregătirea pentru votarea electronică;
  - art. 48<sup>4</sup> alin. 1) 2) 3) 4) – procedura de votare electronică;
  - art. 48<sup>5</sup> alin. 1) 2) – schimbarea votului electronic (schimbarea opțiunii);
  - art. 48<sup>6</sup> alin. 1) 2) 4) – verificarea voturilor electronice;
  - art. 48<sup>7</sup> alin. 1) 2) 3) 4) 5) – totalizarea voturilor electronice;
  - art. 48<sup>8</sup> alin. 1) 2) 3) – suspendarea, finisarea sau neînceperea votării electronice;
  - Capitolul 9 – Votarea în afara statului - art. 49 alin. 5) 10) – pregătirea pentru votarea electronică;
  - art. 55 alin. 3) – numărarea buletinelor de vot în procesul constatării/totalizării rezultatelor votării;
  - art. 57 alin. 3) – totalizarea voturilor în circumscripție electorală;
  - art. 60<sup>1</sup> alin. 1) 2) 3) 4) 5) 6) 7) 8) 9) 10) – Numărarea voturilor utilizând mijloace electronice;
  - art. 61 alin. 1) – Constatarea rezultatelor votării de către comisia Electorală Națională;
  - art. 71 alin. 1) 3) – Procedura de completare a contestației împotriva unui act emis de consiliu de circumscripție sau pentru revizuirea contestației;
  - art. 73 alin. 2) – Declararea nevalidității rezultatelor votării;
  - art. 77<sup>1</sup> alin. 2) – Stocarea buletinelor de vot și documentelor electorale;
  - art. 78 – Implementarea votului electronic;
  - art. 85<sup>1</sup> alin. 1) 2) – Implementarea rezultatelor verificării votului electronic;
  - art. 85<sup>2</sup> alin. 2) – Începerea activității Comisiei pentru vot electronic;
- Așadar, modificările legislative privind implementarea votului electronic au fost armonizate cu prevederile votării clasice (în baza buletinelor de vot de hârtie).

### ***Cadrul legal al României privind votul electronic***

*În decembrie 2014, deputatul român Eugen Tomac a înaintat proiectul de lege privind implementarea votului electronic. Deși proiectul de lege nu a avut susținerea*

*legiutorului român, totuși ideea implementării votului la distanță a instigat numeroase dezbateri în rândul societății civile, dar și a mediului academic.*

Așadar, în expunerea de motive se menționează că statisticile referitoare la prezența la vot arată, însă, că un număr însemnat de cetățeni români nu își exercită acest drept constituțional.

Aceleași statistici dovedesc, de asemenea, că cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate nu își exercită dreptul de vot la misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale țării noastre în alte state. Din cauza acestui absenteism electoral însuși principiul constituțional al reprezentării este afectat, iar autoritățile publice constituite prin proceduri electivă la nivel național sau local au o legitimitate scăzută.

Pentru a se evita astfel de situații și ținând seama de numărul din ce în ce mai mare al deținătorilor de computere personale și de extinderea rețelei de internet, prezenta propunere legislativă are ca obiect instituționalizarea exercitării dreptului de vot prin mijloace electronice, în scopul facilitării procedurii de vot [15].

Așadar, această modalitate de vot reprezintă o alternativă posibilă la votul exprimat în secțiile de votare. Autorul proiectului de lege face trimitere la obiectul Recomandării Rec(2004)11 a Comitetului de Miniștri al statelor membre privind standardele legale, operaționale și tehnice pentru votul electronic, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 30 Septembrie 2004. Proiectul de lege cuprindea 7 capitole și 23 de articole (urmînd să fie completat prin Hotărâre a Guvernului și regulamente ale Autorității Electorale Permanente) și însuma următoarele[15]:

- Capitolul I. Scopul și domeniul de aplicare a legii.
- Capitolul II. Înregistrarea alegătorilor în registrul electronic electoral.
- *Secțiunea 1. Cererea de înregistrare.*
- Secțiunea a-2-a. Întocmirea și administrarea registrului electronic electoral.
- Capitolul III. Certificatul de alegător și buletinul electronic de vot.
- Secțiunea 1. Certificatul de alegător.
- Secțiunea a-2-a. Procedura transmiterii certificatului de alegător.



- Secțiunea a-3-a. Buletinul electronic de vot.
- Capitolul IV. Procedura de vot.
- Capitolul V. Efectuarea automată a numărării voturilor.
- Capitolul VI. Auditarea sistemului electronic de vot.
- Capitolul VII. Publicitatea legii.
- Capitolul VIII. Dispoziții tranzitorii și finale.

Așadar, sistemul electoral român a înregistrat deja tendința de a prelua modelul Estonian într-o versiune simplificată și considerăm că, într-o perioadă relativ scurtă, dezbaterile asupra necesității implementării votului electronic vor reveni în atenția clasei politice și societății civile românești.

### **Cadrul legal electoral al SUA privind votul la distanță**

În anii '90, mai mulți specialiști americani au atenționat despre riscurile majore în utilizarea tehnologiilor informaționale și despre inevitabilitatea apariției erorilor de sistem (de. ex.: Charles Perrow, B. Harris și D. Allen, R.T. Mercuri și P.G. Neumann, B. Schneier etc.) [19, p. 31-42, 7, p. 117].

Eșecul alegerilor prezidențiale din SUA (cazul alegerilor în statul Florida) în anul 2000 a servit ca o premisă de revizuire generală a sistemului electoral american și a votului electronic în special. Departamentul Apărării SUA, prin programul federal de asistență (Federal Voting Assistance) a dezvoltat sistemul numit de secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE). Acest sistem a avut menirea asigurării securității procesului electoral la alegerile generale locale din 2004 în statele care utilizau votul electronic (Arkansas, Florida, Hawaii, North Carolina, South Carolina, Utah, Washington etc.), dar experții au depistat și defecțiuni în sistem care ar fi admis atacuri cibernetice și ar putea afecta rezultatele alegerilor [27, p. 103-105]. În acest sens, se impunea reconfigurarea totală a tehnologiilor informaționale și a rețelei internet.

Astfel, s-a decis ca votul computerizat să fie aplicat în mod exclusiv doar în incinta secțiilor de vot. Totodată, a fost adoptată Legea HAVA (Help America Vote Act) în anul 2002 de către Congresul SUA [16], care prevedea implementarea unui

program național de fonduri pentru a schimba sistemul de votare *punch card* prin crearea Comisiei de Asistență Electorală pe lângă Comisia Elsectorală Federală și care ar implementa legile electorale federale cu scopul de a administra minimum de standarde la nivelul administrațiilor locale. Legea HAVA cuprinde 9 capitole și 906 articole, care creează minimum de standarde în câteva domenii electorale relevante, precum ar fi asistarea de către Comisia de Asistență Electorală în distribuția fondurilor, menținerea registrului electronic (National Voter Registration form) și cercetarea practicilor de informare a alegătorilor.

**Actualmente, legea HAVA prevede implementarea următorilor operațiuni și proceduri[17]:**

- Votarea provizorie.
- Voting Informația asupra procedurii votării.
- Resetarea și actualizarea echipamentului de votare.
- Stocarea datelor de înregistrare la nivelul fiecărui stat federal.
- Identificarea informației despre alegători.
- Administrarea procedurilor de contestare.

**Modelul electoral al Republicii Moldova. Oportunități și riscuri.**

În ceea ce privește Republica Moldova, remarcăm tendințele de implementare a tehnologiilor informaționale (începând cu anul 2007). Primul pas de armonizare tehnologică a fost condiționată de legea cu privire la Concepția Sistemului informațional automatizat de stat “Alegeri”. Astfel, legea prevedea automatizarea tuturor etapelor procesului electoral, fapt care ar permite diminuarea substanțială a muncii manuale și eficientizarea controlului asupra legalității și transparenței procesului electoral. Tot în acest context, legea stipula expres posibilitatea de a desfășura alegeri complet automatizate, fapt ce va putea fi atins după soluționarea mai multor probleme de ordin organizațional și tehnic, cum ar fi: fundamentarea unui sistem modern de automatizare a tuturor proceselor electorale, identificarea cetățenilor

în sistemul electoral electronic, implementarea totală a procedurii privind semnătura digitală, formarea deprinderilor de utilizare pe scară largă de către cetățenii Republicii Moldova a tehnologiilor informaționale etc. [18].

Diapazonul deciziilor se extinde de la tehnologiile deja utilizate de Comisia Electorală Centrală pînă la perspectiva votării complet electronice, cînd alegătorul se va identifica în sistemul informațional automatizat cu ajutorul unui document mecanolizibil, va primi pe ecran lista concurenților electorali, prin apăsarea tastei își va da votul pentru un anume concurent și va confirma alegerea făcută, după care sistemul îi va bloca posibilitatea de a vota repetat la altă secție de votare. Va deveni inutilă întocmirea listelor electorale, întrucît cetățeanul va putea vota la orice secție de votare și numai o singură dată. Rezultatele votării se vor determina imediat după încheierea votării, iar datele privind numărul de alegători care au participat la vot vor putea fi obținute în orice moment pe parcursul votării. Implementarea și utilizarea unor asemenea tehnologii informaționale în domeniul electoral sînt posibile numai după efectuarea modificărilor corespunzătoare ale cadrului legislativ-normativ. Informatizarea proceselor electorale este considerată drept o componentă importantă a Strategiei naționale de edificare a societății informaționale – “Moldova electronică” [18].

Așadar, observăm că legea 101 din 15.05.2008 invocată mai sus se raliază tendințelor contemporane de creare a E-democrației. Însă, Planul de acțiuni al Comisiei Electorale Centrale pentru anul 2012-2015 a mai diminuat din aspirațiile reflectate în Legea nr. 101 din 15.05.2008.

Astfel, obiectivul nr. 4 din Planul de acțiuni al Comisiei Electorale Centrale pentru anul 2014 în conformitate cu activitățile prevăzute în Planul strategic al CEC pentru anii 2012-2015 presupune doar punerea în aplicare a SIAS „Alegeri” către anul 2015 (Acțiunea: 4.2 Implementarea deplină a SIAS „Alegeri”, cu excepția e-voting,) [20], iar acțiunea 5.3 prevede modernizarea camerei de servere/infrastructurii TIC și mai

presupunea subacțiunile 5.3.1 Modernizarea serverelor Web&Baze de Date (destinate extinderii capacității de memorie a serverelor), precum și 5.3.2 Procurarea și instalarea sistemului de securitate Firewall (pentru Monitorizarea/configurarea, la necesitate, a sistemului) [12].

Tot în acest context, Hotărârea Nr. 2588 din 17.06.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de comunicare Comisiei Electorale Centrale pe anii 2014-2018 prevede posibilitatea implementării votului electronic la pct. 6 (Alte subiecte interesante ar putea fi votarea electronică; accesul la procesele electorale al persoanelor cu dezabilități și cetățenilor care domiciliază peste hotare; finanțarea partidelor politice etc) [8].

Astfel, în perioada 27-30 noiembrie 2015, la Comisia Electorală Centrală s-a aflat în vizită de lucru o delegație a Comitetului pentru Votul Electronic, de pe lângă Autoritatea Electorală din Estonia, avînd drept scop informarea autorităților din Republica Moldova despre necesitățile și condițiile de implementare a votării. Experții estonieni au făcut o prezentare a sistemului e-voting din Estonia care a fost elaborat timp de 10 ani și a vizat administrarea electronică, sistemul informațional electoral și registrul electronic al populației (Practica estoniană în domeniul votării electronice).

Ca urmare a priorităților stipulate în Planul strategic al Comisiei Electorale Centrale pentru anii 2016-2019, urmează ca în Republica Moldova să fie implementat votul la distanță.

Astfel, realizînd atribuțiile prevăzute de Codul electoral de studiere a modalității organizării și desfășurării alegerilor și înaintare către Guvern și Parlament a propunerilor menite să perfecționeze legislația și procedurile electorale, Comisia în ultimii ani a pus accent pe studierea și implementarea noilor soluții tehnice, astfel încît către următoarele alegeri parlamentare ordinare să fie testate metode alternative de exercitare a votului, îndeosebi votarea la distanță, prin intermediul sistemelor electronice.

Anterior, menționasem că Republica Moldova poate implementa gradual (pe etape) votul electronic datorită dimensiunilor sale reduse și caracterului centralizat al politicii naționale după modelul estonian, însă riscurile confruntărilor politice conflictuale ar putea conduce la contestarea acestui mecanism democratic și inovator de către concurenții care nu au câștigat alegerile, pe motiv că renumărarea voturilor ar fi un proces extrem de anevoios și ar implica, în mod exclusiv, doar experți în domeniul tehnologiilor informaționale. Deasemenea, va fi necesar de îmbunătățit cadrul legal electoral și infrastructura telecomunicațiilor.

La capitolul revizuirii cadrului legal putem desemna două modele electorale: american (adoptarea unei legi aparte a votului electronic, precum ar fi legea HAVA) sau estonian (armonizarea votului electronic în cadrul legii electorale existente ce reglementează votul clasic în baza buletinului de hârtie).

Considerăm că pentru Republica Moldova ar fi util și necesar de introdus modificări în codul electoral deja existent, urmărind traiectoria cadrului normativ estonian. Republica Moldova deja a înregistrat rezultate privind implementarea bazei de date *Alegătorul* și urmează să finalizeze procesul de evidență a alegătorilor prin implementarea unui registru electronic. Așadar, următorul pas în implementarea votului electronic ar fi adaptarea cadrului normativ autohton la bunele practici europene, fapt care presupune modificarea substanțială a Codului Electoral al Republicii Moldova (subiect al dezbaterilor ulterioare).

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Boțan Igor, Gurin Corneliu, Prohnițchi Elena. Votarea peste hotare: Practici internaționale și recomandări pentru Republica Moldova. Chișinău, 2010. p. 27. [online] <http://www.e-democracy.md/files/votarea-pest-hotare-2010.pdf>
2. Ciobanu Ion. Unele considerații privind implementarea accesului electronic la oficialii aleși prin vot electronic. În: mat.conf. șt.-practice intern. CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE, 2015, p. 99-107. ISBN 978-9975-115-62-9.;
3. Ciobanu Ion. Garantarea dreptului de vot și de a fi ales în Republica Moldova. În: mat.conf. șt. intern. *Colloquia professorum: tradiții și inovare în cercetare științifică*, ed. a IV, 2014, p. 48-52. ISBN 978-9975-50-136-1.;

4. Ciobanu Ion. Unele consideratii privind implementarea votului electronic în sisteme electorale contemporane, În: Mat.conf. şt. Coord. Academia Română-filiala Cluj, Institutul de Istorie George Bariţiu, Departamentul de Cercetări Socio-Umane, În mat.conf.intern. Studii şi cercetări din domeniul ştiinţelor socio-umane, Cluj-Napoca: Limes & Argonaut, 2015, p. 14-28, 489 p. ISBN 978-973-726-925-6, ISBN 978-973-109-574-5.
5. Ciobanu Ion. Asigurarea şi garantarea bunei guvernante prin conexiunea democraţiei digitale la necesităţile societăţii civile. Implementarea E-votului în Republica Moldova. În mat. Conferinţei ştiinţifico-practice internaţionale: Consolidarea administraţiei publice locale: instrumente şi mecanisme din 3-4 decembrie 2015, Chişinău: S.n. (Garomomt-Studio), 2015. p. 86-93, 268 p. ISBN 978-9975-115-86-5.
6. Donald P. Moynihan, E-Voting in the United States, In: Electronic Government: concepts, methodologies, tools and applications / Ari-Veikko Anttiroiko (ed.), Vol. II, Hershey, London, 2008, p. 1247-1254. ISBN 978-1-59904-947-2 (hardcopy) –ISBN 978-1-59904-948-9 (e-book); A se vedea versiunea online: <http://www.irma-international.org/viewtitle/11595/> (vizitat la 14.10.2015)
7. Harris B., Allen D. Black-box voting: Ballot tampering in the 21<sup>st</sup> century. Renton, WA: Talion Publishing. Retrieved October 20, 2014, 217p. ISBN 1-890916-90-0
8. Hotărâre Nr. 2588 din 17.06.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de comunicare a Comisiei Electorale Centrale pe anii 2014-2018 În Monitorul Oficial Nr. 223-230 din 08.08.2014.
9. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354271>
10. <http://jurnal.md/ro/economic/2015/10/26/cum-a-ajuns-parlamentul-cel-mai-mare-beneficiar-al-rectificarii-bugetare-alocatiile-pentru-nevoile-legislativului-majorate-cu-60/>
11. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2014/info/>
12. <http://www.cec.md/files/files/PLAN%202014%20CEC.pdf>
13. <http://europolitics.ro/zona-euro/sistemul-electoral-din-estonia-explicat-pas-cu-pas-de-ce-in-romania-nu-se-poate/>(vizitat la 14.12.2015)
14. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/514112013015/consolide/current> (vizitat la 14.12.2015)
15. <http://www.eugentomac.ro/dezbatere-publica-proiectul-de-lege-privind-votul-electronic/>(vizitat la 14.01.2016)
16. <http://www.eac.gov/about.the.eac/help.america.vote.act.aspx> (vizitat 14. 01 .16)
17. [http://www.eac.gov/assets/1/workflow\\_staging/Page/41.PDF](http://www.eac.gov/assets/1/workflow_staging/Page/41.PDF) (vizitat 14.01.16)
18. Lege Nr. 101 din 15.05.2008 cu privire la Concepţia Sistemului informaţional automatizat de stat “Alegeri” Publicat :04.07.2008, În Monitorul Oficial Nr. 117-119 art Nr : 457
19. Mercury R.T., Neumann P.G. Verification for electronic balloting systems. In D.A. Gritzalis (Ed.), Secure electronic voting. Boston: Kluwer Academic Press, 2002, pp. 31-42. Perrow C. Normal accidents: Living with high-risk technologies. Princeton: Princeton University Press, 464p. ISBN: 9780691004129
20. Planul de acţiuni al Comisiei Electorale Centrale pentru anul 2014 în conformitate cu activităţile prevăzute în Planul strategic al CEC pentru anii 2012-2015 (online) <http://www.cec.md/files/files/PLAN%202014%20CEC.pdf> şi Planul strategic al CEC pentru anii 2016-2019 (online) [http://www.cec.md/files/files/Planuri%20si%20Rapoarte/Planul%20strategic%202016\\_2019%20\(aprobat%20in%20sedinta\).pdf](http://www.cec.md/files/files/Planuri%20si%20Rapoarte/Planul%20strategic%202016_2019%20(aprobat%20in%20sedinta).pdf)
21. Raportul CEC cu privire la rezultatele alegerilor Parlamentului Republicii Moldova din 30 noiembrie 2014 Aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3108 din 5 din decembrie 2014 (online) [https://www.cec.md/files/files/raport\\_totalizare\\_alegeri\\_2014\\_din\\_5decembrie\\_redactat\\_5373809.pdf](https://www.cec.md/files/files/raport_totalizare_alegeri_2014_din_5decembrie_redactat_5373809.pdf)

22. Raportul de monitorizare a alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014 în Republica Moldova (online) [http://promolex.md/upload/publications/ro/doc\\_1417786016.pdf](http://promolex.md/upload/publications/ro/doc_1417786016.pdf)
23. R. Michael Alvarez și Thad E. Hall. The Perils and Promises of Digital Democracy. In: Electronic Elections. Princeton, Princeton University Press , 2008. 256p. ISBN-13: 9780691146225.
24. M. Alvarez , T.E. Hall, A. H. Trechsel. Internet Voting in Comparative Perspective. The Case of Estonia. PS, Political Science & Politics, 42 (3), 2009, 497-505.
25. Schneier B. Secrets and lies: Digital security in a networked world. New-York: John Wiley & Sons, 2000. 448p. ISBN:0471253111
26. Stoica Virgil, Gherasim-Proca Ovidiu, Guvernanta electronica. De la promisiuni teoretice la realitati empirice. Iași: Editura: Universitatea Al. I. Cuza Iasi, 2014, 256 p. ISBN:978-606-714-001-9
27. Why the Era of E-Voting will have to wait. In: The New Atlantis, N. 4, p. 103-105 (online) <http://www.thenewatlantis.com/publications/online-democracy>



## RELAȚIILE POLITICE, RELAȚIILE ADMINISTRATIVE ȘI ACTUL DE GUVERNARE: DEFINIȚII ȘI ABORDĂRI CONCEPTUALE

*Nighina AZIZOV, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică,  
Republica Moldova*

### SUMMARY

*The present article highlights the main concepts about political and administrative relations and the key notions about the governing process. In mature democracies, the political and administrative relations are the main drivers of decision-making process. The practical interdependence between political and administrative relations is viewed in different ways. Particularly, when we discuss about the role of politicians in the administrative field. Nowadays, researches on public administration and politics do not have a holistic approach of the role played by the politicians and civil servants in the governing process, as well as comprehensive definitions of situations that go across both, the political and administrative fields.*

În prezentul articol, vor fi analizate definițiile și caracteristicile de bază a relațiilor politice, administrative, a modelelor de guvernare și a formelor de relaționare care determină dezvoltarea unui sistem administrativ și politic unic și creativ din perspectiva promovării valorilor democratice și a drepturilor fundamentale ale omului. Totalitatea cunoștințelor și teoriilor despre relațiile politice și relațiile administrative reprezintă un domeniu complicat, deoarece în literatura de specialitate nu sunt definite cu exactitate relațiile administrative, ele fiind considerate o parte componentă a deciziei politice, administrative, economice etc. Anume acest aspect al relațiilor este mai puțin studiat în literatura de specialitate. De asemenea, teoria politică și teoria administrativă implică, tangențial, abordări care se referă la modul în care relațiile politice și relațiile administrative sunt realizate prin prisma actului de guvernare într-o anumită perioadă de timp.

Pornind de la premisa că **relațiile sociale, politice, economice, culturale etc.** alcătuiesc unul din fenomenele cele mai importante ale vieții sociale, politice și administrative, studierea acestora pe verticală și orizontală, prezintă un interes deosebit atât pentru teoria politică, cât și pentru teoria administrativă, inclusiv pentru practica social-politică. Preocuparea științifică este centrată pe studierea esenței relațiilor de



orice tip care se concentrează pe problematica puterii sub diferitele ei forme, în special a celei politice, prin cucerirea, menținerea, influențarea sau controlul ei.

*Totodată, țin și de caracterul acestei puteri, de organizarea teritorial-administrativă a statului, precum și de natura actului de guvernare din stat. Având în vedere rolul și locul politicului în societate, relațiile politice în accepțiunea lor nu vizează numai politicul, dar ele privesc organizarea și conducerea întregii societăți, întrucât orice act de conducere, indiferent de domeniul de influență are întotdeauna un substrat și un conținut politic și administrativ. Atât sub aspect teoretic, dar mai cu seama sub cel practic, relațiile politice își fundamentează acțiunea pe o ideologie, care în cele mai multe cazuri se materializează în programe și doctrine politice. **Relațiile politice se manifestă într-o formă organizată, programatică și conștientă.** [1]*

În rezultatul interacțiunii oamenilor, sistemul social global poate fi caracterizat ca un sistem unitar de relații la nivelul subsistemelor sale specializate: **social, economic, cultural, politic**. Prin urmare, noțiunea de relații politice, după V. Măgureanu [2] este interpretată prin intermediul următorului enunț: *relațiile politice* fiind modul de interacțiune dintre actorii politici, bazat pe *cooperare, competiție sau conflict*. Este important de menționat că această abordare simplistă, la prima vedere, comportă în sine un set de semnificații valorice și metodologice complexe. În cadrul acestei abordări sociologul român apreciază relațiile politice prin prisma actorilor politici și prin intermediul stărilor social-psihologice ai acestor actori, având la bază acțiunea într-un anumit context politic.

Ideea că relațiile politice apar în strânsă legătură cu relațiile sociale, desemnând conținutul principal al structurilor politice, respectiv cel al societății politice este susținută de cercetătorul Volkov [3]. Omul de știință consideră că *relațiile sociale* se formează independent de conștiința oamenilor, și sunt legate direct de apariția și dezvoltarea societății. De asemenea ele au un caracter complex și polifuncțional; *relațiile economice* sunt relațiile materiale de producție și de schimb, expresie a

satisfacerii necesităților de trai [4] iar **relațiile politice** exprimă în modul cel mai direct aspirațiile și interesele unei clase, grup sau categorii sociale, în raport cu cele ale altor clase sau grupuri, în lupta pentru obținerea bunăstării politice. Astfel de relații înainte de a se forma trec prin conștiința oamenilor.

Doctrinarul autohton V. Saca definește conceptul de relație prin faptul că relația, întruchipează în sine interacțiunile dintre diferiți agenți sociali cu privire la interesele cu semnificație socială și la putere, ca instrument de realizare a acestor interese. Termenul de relație provine din latinescul *relatio* [5] ce presupune legătură, raport, conexiune între lucruri, fapte, procese. În acest context, accentul de bază este pus pe viabilitatea relației în raport cu interesul social și politic, care ar fi elementul determinant în realizarea relației în sensul ei empirico-metodologic.

În contextul schimbărilor democratice, locul important al relațiilor politice este determinat de faptul că acestea reprezintă un mijloc de reglare, prin intermediul puterii politice al relațiilor economice, sociale, administrative, culturale. Gestionarea relațiilor politice și mai cu seamă a relațiilor administrative, reprezintă un proces continuu de evaluare și perfecționare care contribuie la reflectarea cât mai reală și mai adecvată al acestor relații în condiții de transformări politice de orice tip. Totodată, relațiile politice și administrative reprezintă un cadru complex care încearcă să faciliteze apariția unui spațiu socio-politic calitativ nou în vederea stimulării activității creative al tuturor actorilor relațiilor sociale.

Sfera relațiilor politice reprezintă totalitatea obiectelor al activității politice, [6] ceea ce determină complexitatea și multidimensionalitatea acesteia. În urma unor studii complexe vis-a-vis de acest aspect al relațiilor politice, s-a remarcat ideea că dacă totul în lume ține și depinde direct de factorul politic, atunci primordialitate în contextul acestor relații oferim relațiilor politice dintre diferiți actori socio-politici și administrativi. Anume în acest cadru științific și empiric apare necesitatea studierii relațiilor politice și administrative prin prisma impactului activității acestora asupra

bunăstării cetățeanului dintr-un stat, prin prisma modului de interacțiune și formelor de relaționare.

Este relevant faptul că în cadrul schimbărilor politice și administrative, rolul relațiilor politice și administrative crește considerabil. Ca argument este că o trăsătură immanentă al relațiilor politice și administrative este **mobilitatea** acestora. Pășind pe calea democratizării, trăsătura mobilității relațiilor a fost puternic denaturată de sistemul totalitar și a căpătat o formă amorfă cu caracteristici antagoniste și non-coerente. Cetățenii au pierdut calitatea „spiritului creativ”, capacitatea și potențialul individualist și de acțiune liber, în limita legii. Limitat în posibilități și obsedat de idealurile socialismului utopic, cetățeanul era implicat în sfera relațiilor politice și administrative caracterizate de un formalism și subiectivism exagerat. Această pierdere al mobilității generată de regimul totalitar a dus la etapa actuală la apariția unor contradicții violente legate direct de unitatea societăților puternic fragmentate în schimbare și riscul cronic vis-a-vis de integritatea politică și teritorială al acestora.

Relațiile politice și administrative concentrează în sine nu doar reflexia social-politică al diverselor grupuri sociale, economice, culturale, politice, dar reflectă inclusiv expresia proceselor ce se derulează în societate prin prisma grupurilor respective la toate nivelurile. Esența relațiilor politice constă în complexitatea sferei acestora, care determină formarea unor conexiuni complicate, conflictuale, antagoniste or consensuale și de compromis dintre indivizii unui grup cu societatea în întregime în sensul dezvoltării tuturor elementelor structural-funcționale a societății, pe de o parte. [6] Pe de altă parte, relațiile administrative, complementar, contribuie la dezvoltarea unei comunicări eficiente și delimitarea elementelor politice din sfera acțiunilor generale.

În accepțiunea politologului român D. Lepădatu [7] sensul termenului de *relații* este atotcuprinzător, exprimat clar și detaliat prin conținutul social (inclusiv politico-administrativ) al activității umane în cadrul sistemului pe care îl compune. Astfel,

relațiile sociale presupun existența unor legături (sub forma raporturilor, a unor corespondențe necesare care se construiesc și se reconstruiesc) dintre fenomene, dintre părțile care compun un anumit sistem - politic, administrativ, economic, reprezentând domeniul studiat. Se presupune că diferența fundamentală dintre relațiile politice și celelalte tipuri de relații sociale (economice, administrative, culturale, etnice, comunitare, etc.) ține de conținutul specific ce exprimă direct și totodată concentrat esența sistemului politic.

O definiție complexă al relațiilor politice și administrative ar cuprinde următorul conținut: *relațiile politice și relațiile administrative reprezintă sintetic și cvasitotal acele elemente de structură a societății datorită cărora are loc progresul social și mobilitatea socială la nivel individual, de grup sau colectiv, național. Totodată, relațiile politice integrează vădit un caracter de legături sociale prin intermediul sistemului politic și prin faptul că existența potențată a societății este indispensabilă dezvoltării unor anumite tipuri de relații sociale, care până la urmă sunt determinate de politic și administrativ.* Este destul de dificil de trasat bariera gnosiologică dintre relația politică și relația administrativă ca element teoretic și ca element practic, deoarece relația politică, și în special relația administrativă este una de natură praxiologică puternic conturată. Teoretizarea ei ar duce la pierderea esenței și caracteristicii fundamentale al acesteia care este mobilitatea și conexiunea indivizilor la nivelul micro și macro al societății.

În continuare vom enumera și vom analiza principalele caracteristici ontice (existențiale) al relațiilor politice și relațiilor administrative după sociologii Lepadatu și Belov: **„Relațiile politice, precum și relațiile administrative au o determinare profundă în structura activității umane. Ele sunt organic legate de dobândirea, prezervarea și exercitarea puterii de către indivizi, grupuri sociale, ceea ce le creează un statut separat în activitatea socială. Totodată, relațiile administrative**

**sunt generate de existența unui set de valori în baza cărora acționează funcționarul public.” [6,7]**

Astfel, politologul român încearcă să abordeze relațiile politice și administrative din perspectiva relațiilor de putere. Pe lângă acestea factorul determinant în realizarea finalității social-politice a individului este cauzată de interesul sporit al individului față de exercitarea puterii și menținerii ei cu orice preț. În condițiile create vom menționa și poziția domnului Saca V. [5] care consideră că relațiile politice reprezintă o rezultantă socială al individului în realizarea propriului interes care poate fi alimentat de diverse trăiri emoționale, social-politice, valorice. Același lucru poate fi referit la relațiile administrative, dar cu o excepție: existența relațiilor administrative ține de realizarea interesului general, comun, cu finalitate și impact pentru un grup de indivizi, dar nu pentru unul singur, cum este cazul relației politice bazate pe realizarea interesului individual îngust. Relațiile politice se manifestă sub forma unor raporturi specifice între oameni care sunt condiționate, în mare parte de existența unor diferențe ce țin de particularități de poziții, interese, aspirații, credințe, idealuri social-politice și chiar de antagonisme feroce la nivel ideologic.

Totuși, fiind ființe sociale, indivizii sunt antrenați mai mult într-un conflict latent cu semenii săi, decât într-un conflict manifest. Ideea constă în faptul că societatea le impune indivizilor un anumit tip de comportament, normă juridică care în caz de nerespectare va genera sancțiuni sociale.

**Relațiile politice se formează în virtutea unui anumit sens existențial al acestora.**

Este important să elucidăm, din perspectiva științifică, definiția relațiilor politice și administrative prin prisma administrației publice. Politologul român Liviu Radu, consideră că administrația publică s-a dezvoltat ca o ramură a puterii executive, pe măsura extinderii sarcinilor pe care guvernarea și le-a asumat, sau a celor care i-au fost impuse într-un fel sau altul în societate, făcând trimitere la modelul sociologului german

Max Weber [8] care prezintă sistemul birocratic ca o simplă curea de transmisie a deciziilor politice. În context, autorul menționează că începând cu anii 20 ai secolului XX, o nouă ipostază a administrației publice privite sub prisma birocrăției și a rolului funcționarului public în procesul decizional, modifică în mod evident relațiile sale cu lumea politică. Reieșind din considerațiile weberiene, pozițiile administrației publice până în secolul XX erau total dependente de factorul politic, după fiind reconsiderate și plasate în sistemul de putere adecvat competențelor și rolului într-o societate unde separarea puterilor reale în stat devine o normă. Bunăoară, această poziție care s-a conturat în virtutea factorilor economici și politici în perioada respectivă, a generat o nouă necesitate gnosiologică și empirică: întrebări privind rolul și competențele care trebuie atribuite acestei noi puteri în stat, tipul de relații în care aceste activități vor fi realizate și contextul legal care ar crea premise pentru un comportament politic sau altul. În lumina celor expuse, vom da o altă definiție relațiilor politice și administrative care reprezintă un domeniu relativ nou, și care se referă la modul în care se formulează și se implementează deciziile politice prin prisma actului de guvernare – proces continuu de luare a deciziilor și interacțiune permanentă cu actori politici, sociali, administrativi, economici etc. în procesul comun de realizare a binelui public.

Actul de guvernare constituie **complexitatea fenomenelor, deciziilor, relațiilor politice, sociale, administrative dintre instituții, sisteme politice, modalitățile și formele de guvernare, precum și impactul acestuia asupra calității și durabilității proceselor care contribuie la dezvoltarea și consolidarea societății, a statului și cetățeanului în particular.**

Până la urmă, finalitatea unui act de guvernare eficient, transparent și orientat spre cetățean este reflectată în indicii economici, gradul de bunăstare a cetățenilor, modul în care cetățenii interacționează între ei și se implică în procesul de luare a deciziilor. În literatură de specialitate internațională și națională, o definiție clară și exhaustivă a sintagmei **”act de guvernare”** nu există. Aceasta se datorează, în mare

parte, faptului că sintagma ține de modul în care este guvernat un stat, modul în care se dezvoltă și se consolidează democrația acestui stat, la fel ca și modul în care sunt luate deciziile politice și administrative. O abordare holistică poate genera mai multe dificultăți în teoria și practica administrației publice, decât soluții.

Conceptul de guvernare apare încă în lumea antică, când filosofii vorbeau despre democrație, aristocrație, oligarhie, monarhie, tiranie și cetatea ideală. Aceste manifestări a guvernării erau concepute drept instrumente prin care statul interacționa cu cetățenii, orînduirea acestuia făcîndu-se în limitele unor legi scrise și nescrise care au evoluat cu scurgerea timpului. De fapt, de atunci și pînă în prezent, lucrurile nu au evoluat în măsura în care să discutăm despre noi forme de guvernare, care ar schimba total caracterul puterii și interacțiunea acesteia prin prisma proceselor sociale, politice, economice ce determină evoluția unui sistem în întregime. Mai mult, accentele sunt puse pe metodele de realizare a puterii, mecanisme și pîrghii legale prin intermediul căruia actul de guvernare generează finalitate.

Un aport considerabil în dezvoltarea conceptului de relații politice și relații administrative l-a jucat Woodrow W., al 28-lea Președinte SUA care a elaborat eseul *"The Study of Administration"* [9] despre modul în care trebuie să interacționeze sfera politică cu sfera administrativă, calitățile profesionale a politicianului și a funcționarului public, locul și rolul eticii profesionale în realizarea și satisfacerea interesului general a cetățeanului. În acest eseu, autorul descrie, de fapt, în modul cel mai serios, percepția lui despre factorul de putere și utilizarea acestuia pentru a defini orînduirea politică și socială a comunității în mod transparent și democratic.

Un alt reprezentant al societății americane, care a abordat subiectul vizat în studiile și articolele sale este Waldo D. în lucrarea *"The administrative state. A study of the political theory of American public administration"* [10] în care sociologul și politologul american vorbește despre un nou concept, și anume despre statul



administrativ, unde relațiile administrative prevalează asupra relațiilor și intereselor politice, iar deciziile se iau în baza meritocrației.

Cu toate acestea, sunt prezentate etapele prin care trebuie să treacă o societate ca să ajungă la situația în care politicul să fie delimitat de administrative în totalitate. Factorul științific, profesionalizarea și introducerea unor forme și metode noi de consolidare a sistemului administrativ reprezintă priorități pentru organizarea unui guvern technocrat, cu un aparat de funcționari publici eficient și neafiliați politic.

În concluzie, referirea la modul în care sunt definite atât relațiile politice, cât și relațiile administrative prin prisma relațiilor de putere reprezintă un element important prin care pot fi clarificate mai multe necunoscute în procesul de studiere a procesului de guvernare și implicațiile practice implementate. Un lucru este cert: relațiile politice și relațiile administrative au la bază aspectul social, factorul uman, interesul, realizarea puterii politice și ideologia care determină finalitatea actului de guvernare în mod direct.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Remy R.C. *United States Government. Democracy in action*. -GLENCOE DIVISION: Macmillan/McGraw-Hill School Publishing Company, 1993, p. 355.
2. Măgureanu V. *Studii de sociologie politică*. -București: ed. Albatros, 1997, p. 225.
3. Волков Ю. *Социальные отношения и социальная сфера*. // Социологические Исследования, № 4(228), 2003, p. 34.
4. Roșca P. *Relații economice internaționale*. -Centrul Editorial ULIM: 2002, p. 19-26.
5. Saca V. *Interese Politice și Relații Politice*. -Chișinău: CE USM, 2001, p. 69.
6. Белов Г. *Развитие политических отношений в условиях перестройки*. -Москва: Издательство Московского Университета, 1989, p. 46.
7. Lepădatu D. *Politologie. Partea a II-a*. -București: Editura Hyperion XXI, 1993, p.6.
8. Liviu R. *Relațiile politico-administrative* // Revista transilvăneană de științe administrative, nr. 1(2)/1999, pag. 247. <http://www.rtsa.ro/203,relatiile-politico-%E2%80%93-administrative.html> (vizitat 18.01.13).
9. Wilson W. *The Study of Administration* extras din <http://www.heritage.org/initiatives/first-principles/primary-sources/woodrow-wilson-on-administration> (vizitat 23 ianurie 2016).
10. Waldo D. *The administrative state. A study of the political theory of American public administration*. Univeristy of California: the Ronald Press Company, New York, 1948.



## REGLEMENTAREA AUDITULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Vasile SECRIERU, doctorand, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova, Controlor de  
stat, Curtea de Conturi*

### SUMMARY

*Audit methodology consists of a number of interdependent activities which aim to ensure audit's realization by using a series of specific procedures and techniques. Meanwhile, audit activity is also ensured by a series of legislative and regulatory documents, International Audit Standards. Audit activity for entities that practice entrepreneurship in the Republic of Moldova is controlled by state Institutions such as: Ministry of Finance, Licentiate Chamber, National Bank, National Commission of Financial Market.*

Potrivit legii cu privire la activitatea de audit, subiecții activității de audit din Republica Moldova sunt societățile de audit și auditorii întreprinzători individuali care au dreptul de a presta diverse servicii precum auditul situațiilor financiare; organizarea, restabilirea și ținerea contabilității; expertiza contabilă; asistența juridică în activitatea economico-financiară; analiza economico-financiară; consultant în administrarea investițiilor; planificarea fiscală; calcularea obligațiilor la buget și întocmirea declarațiilor fiscale [1].

Metodologia de audit presupune un ansamblu de activități interdependente care, prin utilizarea unor procedee și tehnici specifice asigură realizarea auditului. Totodată activitatea de audit este asigurată și de o serie de acte legislative și normative, Standarde Internaționale de Audit.

Activitatea de audit pentru entitățile ce practică activitatea de antreprenoriat în Republica Moldova este reglementată de către instituții de stat precum: Ministerul Finanțelor, Camera de Licențiere, Banca Națională, Comisia Națională a Pieței Financiare.

Ministerul Finanțelor exercită trei funcții de bază în reglementarea activității de audit:

- elaborează și publică acte normative pentru activitatea de audit;
- supraveghează activitatea de audit;

- eliberează certificate de calificare;

Ministerul Finanțelor este împuternicit să certifice persoanele calificate în exercitarea auditului general. Eliberarea certificatelor de calificare se bazează pe decizia comisiei de certificare din cadrul Ministerului Finanțelor.

Totodată, s-a menționat ca doar societățile de audit și auditorii întreprinzători individuali pot desfășura activitatea antreprenorială de audit, însă dreptul acesta poate fi exercitat doar prin deținerea unei licențe pentru audit. Licența de audit se eliberează de Camera de Licențiere aflată în subordinea Ministerului Economiei pe un termen de cinci ani. Camera eliberează următoarele tipuri de licențe pentru activitatea de audit:

- licența pentru auditul general;
- licența pentru auditul instituțiilor financiare;
- licența pentru auditul participanților profesioniști la piața financiară nebancară.

Banca Națională, Comisia Națională a Pieței Financiare organizează procesul de certificare a auditorilor pentru genurile respective de audit. Astfel certificatul de calificare al auditorului pentru auditul instituțiilor financiare se eliberează de Banca Națională a Republicii Moldova, iar certificatul de calificare al auditorului pentru auditul participanților profesioniști la piața financiar nebancară de către Comisia Națională a Pieței Financiare.

Consiliul de supraveghere a activității de audit din cadrul Ministerului Finanțelor are în componența sa șapte membri: câte doi reprezentanți ai Ministerului Finanțelor și ai Comisiei Națională a Pieței Financiare; un reprezentant al Băncii Naționale; doi reprezentanți ai instituțiilor de învățământ superior cu profil economic specializați în contabilitate sau audit, având titlu științific în economie fiind desemnați de Ministerul Educației și Tineretului, la solicitarea Ministerului Finanțelor. Președintele consiliului este ales pe un termen de doi ani prin vot secret din rândul reprezentanților nominalizați.

Potrivit legislației în vigoare din țara noastră, consiliului dat îi revin o serie de atribuții:

- Activează proiectele standardelor naționale de audit și ale altor acte normative aferente activității de audit, elaborate de Ministerul Finanțelor;
- Elaborează recomandări pentru ameliorarea sistemului de instruire profesională și de perfecționare a auditorilor;
- Monitorizează procesul de certificare a auditorilor;
- Stabilește cerințe minime pentru executarea programului de pregătire a stagiarului în activitatea de audit;
- Prezintă Camerei de Licențiere propuneri privind retragerea sau suspendarea licențelor pentru desfășurarea activității de audit;
- Examinează problemele privind suspendarea sau retragerea certificarea de calificare a auditorilor;
- Supraveghează și controlează activitatea auditorilor, auditorilor întreprinzători individuali și a societăților de audit;
- Examinează respectarea principiului de independență a auditorului și adoptă deciziile respective.

Pentru exercitarea acestor atribuții, consiliul elaborează și prezintă anual spre aprobare Ministerului Finanțelor planul de activitate internă și devizul de cheltuieli, iar rezultatele obținute sunt publicate pe pagina web a Ministerului Finanțelor.

Certificatul de calificare al auditorului se eliberează doar în baza promovării cu succes a examenului de calificare, care se compune din mai multe discipline. Certificatul respectiv oferă dreptul de a practica genul respectiv de audit doar din numele unei societăți de audit sau a auditorului întreprinzător individual care deține licența pentru genul respectiv de audit. Certificatele în cauză sunt valabile pe un termen nelimitat cu respectarea următoarei condiții. În fiecare an, începând cu anul următor după anul primirii certificatului de calificare al auditorului, să-și ridice nivelul de

calificare (nu mai puțin de 40 ore academice) în organizațiile, institutive cu instruire profesională continuă. De menționat, că activitatea auditorului este suspendată în cazul în care acesta deține o funcție publică incompatibilă, conform legislației, cu exercitarea funcției de auditori.

Încetarea activității de audit de către auditor are loc în următoarele cazuri:

1. la cererea personală de a fi radiată din Registrul de stat al auditorilor;
2. retragerea certificatului de calificare pentru nerespectarea cerințelor de instruirea profesională continuă;
3. certificatul a fost primit la prezentarea unor documente false ori a fost depistată neautenticitatea datelor din documentele prezentate;
4. în privința titularului certificatului a fost pronunțată o sentință definitivă și irevocabilă de condamnare pentru infracțiune legată de activitatea profesională.

Astfel prin Hotărârea nr.180 din 23.03.2012 [2], privind aplicarea Standardelor de audit și Codului etic pe teritoriul Republicii Moldova, Ministerul Finanțelor va asigura negocierea cu Consiliul pentru Standardele Internaționale de Audit și Asigurare al Federației Internaționale a Contabililor privind acceptarea și implementarea Standardelor de audit și Codului etic în Republica Moldova.

Activitatea de audit în R. Moldova este reglementată de diverse acte normative și legislative precum:

1. Legea nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern;
2. Legea nr. 261-XVI din 05.12.2008 privind Curtea de Conturi;
3. Legea nr. 113-XVI din 27.04.2007 privind contabilitatea;
4. Legea nr. 61-XVI din 16.03.2007 privind activitatea de audit;
5. Legea nr. 397-XV din 16.10.2003 privind finanțe publice locale;
6. Hotărârea nr.1507 din 31.12.08, cu privire la aprobarea Planului de dezvoltare a contabilității și auditului în sectorul corporativ pe anii 2009-2014;

7. Hotărârea nr.180 din 23.03.2012, privind aplicarea Standardelor de audit și Codului etic pe teritoriul Republicii Moldova.

Legea nr.229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern, stabilește cadrul juridic al controlului financiar public intern. Scopul legii este consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor conform obiectivelor entității publice, pe baza principiilor bunei guvernări, prin implementarea sistemului de management financiar și control și a activității de audit intern în sectorul public [3]. Legea nr.61-XVI din 16.03.2007 privind activitatea de audit stabilește cadrul juridic privind organizarea activității de audit de către societățile de audit și auditorii întreprinzători individuali, reglementează exercitarea profesiei de auditor.

Legea nr.25-XVI din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public reglementează conduita funcționarului public în exercitarea funcției publice. Codul are drept scop stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice[4].

În contextul armonizării legislației și politicilor în domeniul auditului este important să subliniem că armonizarea legislației este un proces complex și pe termen mediu care implică alinierea politicilor, armonizarea/transpunerea corectă a legilor relevante, actualizarea unor astfel de legi atunci când este cazul, stabilirea și acordarea de resurse (prin organizații noi sau în alt mod) a structurilor instituționale necesare și urmărirea implementării credibile și verificabile obiectivelor.

Potrivit normelor stabilite pentru etapa de raportare sunt stabilite cerințe astfel încât conținutul raportului de audit trebuie să întrunească următoarele: să fie ușor de înțeles și lipsit de ambiguitate, să cuprindă doar informația susținute de probe suficiente

și relevante, să fie complet, exact, obiectiv, convingător, concis și uniform, astfel încât să faciliteze înțelegerea lui de către cititor.

În rapoartele de audit pe care le întocmesc, auditorii își exprimă opinia de audit asupra situațiilor financiare auditate, prezintă constatările rezultate și formulează concluzii și recomandări cu privire la măsurile ce urmează a fi luate în legătură cu situațiile financiare auditate.

Este recomandată o asemenea uniformitate privind forma și conținutul raportului de audit, deoarece aceasta contribuie la îmbunătățirea gradului de înțelegere al cititorului, precum și la identificarea situațiilor neobișnuite când acestea apar.

Conform standardelor internaționale de audit, opinia auditorului este prezentată în format standard. Opinia are în vedere situațiile financiare în ansamblul lor, ceea ce conduce la evitarea unei detalieri excesive. Opinia oferă utilizatorului raportului o apreciere de ansamblu asupra domeniului auditat. Termenii utilizați depind de cadrul juridic specific domeniului auditat, dar conținutul opiniei trebuie să indice fără ambiguitate, dacă sunt sau nu rezerve.

Legea care reglementează raporturile juridice ce apar în procesul auditului public externa supra modului de formare, administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public în RM este legea nr.261-XVI din 05.12.2008 privind Curtea de Conturi. Tot prin prisma acestei legi sunt stabilite obiectivele, mandatul, organizarea, atribuțiile, împuternicirile, precum și alte aspecte relevante pentru activitatea Curții de Conturi.

Curtea de Conturi a Republicii Moldova este unica autoritate publică a statului care exercită controlul asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public prin realizarea auditului extern în sectorul public. Curtea de Conturi dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară și nu poate fi direcționată sau controlată de nici o persoană fizică sau juridică [5].

În scopul aducerii în concordanță a activității de audit cu Standardele Internaționale de Audit ale Instituțiilor Supreme de Audit, aprobate în cadrul Congresului al XXI-lea INTOSAI, în conformitate cu prevederile art.7, art.15 și art.16 din Legea nr.261-XVI din 05.12.2008, Curtea de Conturi, stabilește prioritar aplicarea Standardelor Internaționale de Audit ale Instituțiilor Supreme de Audit (în continuare - ISSAI) și anume:

- ♣ ISSAI 100 „Principiile fundamentale ale auditului sectorului public”;
- ♣ ISSAI 200 „Principiile fundamentale ale auditului financiar”;
- ♣ ISSAI 300 „Principiile fundamentale ale auditului de performanță”;
- ♣ ISSAI 400 „Principiile fundamentale ale auditului de conformitate”.

Aplicarea Standardelor Internaționale de Audit ale Instituțiilor Supreme de Audit, în cadrul misiunilor de audit ale Curții de Conturi a fost aprobată în decembrie 2013.

Standardele ISSAI conțin reglementări privind auditul sectorului public la nivel organizațional (ISA), iar la nivel de audituri individuale au drept scop sprijinirea membrilor INTOSAI în dezvoltarea propriilor abordări profesionale, în conformitate cu mandatele, legile și reglementările naționale.

Cadrul de reglementare ISSAI are 4 niveluri. Nivelul 1 conține cadrul principii fundamentale. Nivelul 2 (ISSAI 10-99) stabilește condițiile esențiale pentru buna funcționare și conduită profesională ale ISA, precizând principiile și indicațiile referitoare la independență, transparență, responsabilitate, etică și controlul calității. Nivelurile 3 și 4 se referă la procedurile de audit în detaliu și cuprind principiile profesionale general recunoscute care stau la baza activității eficiente și independente de auditul sectorului public.

Principiile fundamentale de audit de nivelul 3 au fost concepute și elaborate având în vedere ISSAI 1 - *Declarația de la Lima*, și ISSAI-urile de nivelul 2 care prevăd cadrul de reglementare internațional de referință privitor la auditul sectorului public în contextul contemporan.

Nivelul 4 transpune principiile fundamentale de audit și în linii directorii mai specifice, detaliate și operative, utilizabile în activitatea curentă de audit, și, de asemenea, care pot fi considerate ca standarde de audit în situația în care, la nivel național, nu au fost dezvoltate astfel de reglementări. Liniile directorii generale în audit (ISSAI 1000-4999) conțin cerințele recomandate pentru realizarea auditului financiar, de performanță sau de conformitate.

Principiile Fundamentale de Audit formează fundamentul Liniilor directorii generale de nivelul 4 al cadrului de reglementare ISSAI și pot fi utilizate la dezvoltarea autoritară a standardelor în trei moduri: ca fundament pentru dezvoltarea/elaborarea propriilor standarde de către ISA; ca fundament pentru adoptarea standardelor naționale coerente; ca fundament pentru adoptarea Liniilor directorii generale în calitate de standarde.

ISA poate lua unele decizii strategice pentru a răspunde cerințelor care decurg din mandatul său ori din alte prevederi legale. Deciziile respective se pot referi la standardele de audit care vor fi aplicate, tipurile de audit sau alte misiuni de angajament care vor fi realizate și la prioritățile acestora.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea nr.61 din 16.03.2007 privind activitatea de audit;
2. Hotărârea nr.180 din 23.03.2012 privind aplicarea Standardelor de audit și Codului etic pe teritoriul Republicii Moldova;
3. Legea nr.229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern;
4. Legea nr.25-XVI din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public;
5. Legea Curții de Conturi nr.261 din 05.12.2008.



## STRESUL PROFESIONAL ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

*Ana VARZARI, șef direcție, Fondul municipal  
Chișinău de susținere socială a populației, master  
în științe politice, Republica Moldova*

### SUMMARY

*The public administration is the work of organizing and executing specific law achieved mainly by government institutions. The staff is one the means of government actions. The civil servants are the human resources of public administration. Ensuring the quality of provided services in the government depends on the quality of human resources. Occupational stress can affect all employees within any levels of the organization. Stress does not affect only the security and health of the persons, but the “health” of organization and national economies too. Occupational stress is a much deeper and widespread problem than it has been approached so far.*

Funcționarii publici activează instantaneu în situații de incertitudine iar stresul este inherent în comportamentul lor. Pentru a minimiza impactul stresului în cadrul instituțiilor publice, este binevenit de creat un mediu psihologic echilibrat, confortabil pentru activitatea funcționarilor publici. La rândul său, acest mediu psihologic echilibrat trebuie să fie parte componentă a culturii organizaționale și să fie asigurat de către toți funcționarii din cadrul instituțiilor publice: managerii top, medii, liniari și subalternii [5]. Ultimele cinci decenii au fost marcate de preocuparea științelor umaniste pentru definirea, caracterizarea și teoretizarea adaptării individului la cerințele vieții moderne. Nu este de mirare că, în aceste condiții, o serie de termeni – nevroză, stres, sindrom de neadaptare – au fost transferați din limbajul științific în cel cotidian [2].

Cel care lansează în limbajul medical, încă din 1936, *conceptul de stres*, este savantul canadian Hans Selye. Potrivit acestei concepții, stresul este *reacția nespecifică a organismului la orice solicitare*.

Descris de H. Selye ca efort făcut de organism pentru a răspunde solicitărilor mediului, numit de el Sindrom General de Adaptare – S.G.A – ulterior, numit de alții „sindromul Selye”, conceptul s-a dovedit util prin rapiditatea cu care s-a impus în limbajul cotidian la nivel internațional.

Starea organismului este caracterizată în S.G.A de parcurgerea obligatorie a trei stadii:

- **starea de alarmă**, care cuprinde o *fază de șoc* manifestată prin scăderea tensiunii arteriale, a temperaturii corpului, de o depresiune a sistemului nervos, urmată de o *fază de contrașoc* în care apar reacțiile de apărare;
- **stadiul de rezistență** sau revenire, în care organismul pare că s-a adaptat la situație, comportându-se relativ normal;
- **stadiul de epuizare**, apare în cazul în care adaptarea, obținută ca urmare a reacțiilor de contrașoc prelungit, nu mai poate fi menținută [3, p. 397].

Din punct de vedere al *efectelor asupra organismului*, stresul poate fi:

- **pozitiv**, numit și *eustres*. Acest tip de stres permite concentrarea și focalizarea forțelor fizice și psihice pentru realizarea unor obiective la cote maxime;
- **negativ**, numit și *distres*, în care organismul supramobilizat refuză să revină la starea normală. Individul este nervos, gata de reacție, cu tensiunea arterială modificată (de regulă, crescută), cu musculatura încordată [4].

În abordările timpurii ale stresului muncii s-a adoptat o perspectivă unidimensională (unele ocupații erau considerate ușoare, altele grele - deci mai stresante), iar cel mai des utilizați indicatori ai solicitării muncii erau considerați: orele efective muncite, termenele-limită frecvente, ritmul alert al muncii automatizate. Această orientare unidimensională, combinată cu ipoteza generală arată că efortul intelectual este mai mare decât cel fizic, a lansat conceptul de *stres al conducerii* sau *managerial (executive stress)*, care sugera că directorii/managerii sunt supuși unui risc mai mare de boli cardiovasculare sau mortalitate relaționate stresul ocupațional [1].

Procesul stresului ocupațional este alcătuit din următorii descriptori majori: stresori, reacții la stres, factori mediatori/moderatori, strategii de evaluare și mecanisme de coping.

În ultimele decenii, cercetătorii au elaborat mai multe modele teoretice ale

stresului organizațional. O parte dintre aceste modele au scopul de a facilita o mai bună cunoaștere a legăturii dintre caracteristicile psihosociale și fizice ale muncii, pe de o parte, și bunăstarea și sănătatea angajaților, pe de altă parte. Noi ne vom rezuma la prezentarea acestora din urmă [7].

#### Modelul solicitări - control - suport social

Stresul profesional ridicat intervine în cazul în care cerințele solicitante în muncă sunt însoțite de un control scăzut asupra sarcinilor de efectuat.

În 1998 Johnson și Hatt au extins modelul solicitări-control aflat în circulație până în acel moment, adăugând o a treia dimensiune, și anume suportul social. Pe baza acestuia, grupul aflat în cel mai mare pericol este așa-numitul grup *iso-strain*, care poate fi caracterizat prin cerințe ridicate, control scăzut asupra muncii și lipsa suportului social.

Din intersecția celor două dimensiuni ale modelului solicitări-control rezultă patru tipuri de activități:

1. *activitățile cu stres ridicat* – se caracterizează printr-un nivel ridicat al cerințelor și un nivel redus al controlului pe care individul îl poate exercita;
2. *activitățile cu stres scăzut* – cerințele muncii nu sunt considerate a fi mari, iar controlul pe care individul îl poate exercita este ridicat;
3. *muncile active* - vorbim de munci active în cazul în care un nivel ridicat al cerințelor muncii se asociază cu un nivel ridicat al controlului pe care subiectul îl poate exercita. Este situația care permite creșterea, participarea, activitatea, creșterea stimei de sine, a motivației de a învăța, a autorealizării;
4. *muncile pasive* - în acest caz atât nivelul cerințelor, cât și cel al controlului sunt scăzute, ceea ce provoacă treptat o deteriorare a capacităților individului.

### Modelul dezechilibrului efort-recompensă

Acest model este elaborat de sociologul german Johannes Siegrist. Conform modelului lui Siegrist, adică o situație în care eforturile ridicate se combină cu o recompensă scăzută, produce o stare de stres emoțional care poate conduce la excitarea sistemului nervos, probleme de sănătate mentală și fizică.

Conform acestui model, recompensa are trei forme : apreciere (stimă, suport și echitabilitate), recunoaștere materială (un salariu corespunzător) și controlul statutului (posibilități de promovare, posibilitatea de a evita schimbările nedorite, securitatea locului de muncă, permanentizarea statutului)

### Modelul potrivirii persoană-mediu

Acest model a fost elaborat la începutul anilor '70 de un grup de cercetători de la University of Michigan, fiind cel mai vechi dintre cele trei modele ale stresului în muncă pe care le prezentăm. Acest model consideră că stresul în muncă apare atunci când există o discrepanță între motivațiile persoanei și condițiile asigurate de mediu (muncă) sau o discordanță între cerințele postului și abilitățile persoanei de a le face față [1, p. 569].

Stresul face parte din existența cotidiană a fiecăruia dintre noi și nu pot fi evitate efectele acestuia. În 1974, H. Freudenberg redefinea stresul profesional prin sindromul de burnout, uzura și epuizarea energiei, forțelor și a resurselor care determină o scădere a întregului potențial de acțiune al individului. Acest sindrom este indus de stresul cronic în profesiile care presupun implicare directă în ajutorarea semenilor.

Pornind de la studiu efectuat la Universitatea Yale, care a arătat că aproape 30% dintre adulții care lucrează se simt extrem de stresați de locul de muncă, experții Administrației pentru Sănătate și Siguranța Muncii din Statele Unite au declarat stresul ca factor de risc la locul de muncă.

În 2 iulie 2002, Președintele Parlamentului European și Comisarul European pentru Angajări și Afaceri Sociale au deschis oficial Prima Campanie pan – Europeană

de combatere a Stresului profesional, placând de la următoarele efecte ale Stresului Profesional la nivelul Uniunii Europene :

- stresul profesional este a doua gravă problemă de sănătate la locul de muncă, după durerile de spate (care în cea mai mare parte sunt provocate sau agravate tot de stres);
- stresul profesional afectează 1 din fiecare 3 angajați ai Uniunii Europene;
- stresul profesional este responsabil pentru apariția afecțiunilor cardiovasculare la 16 % din totalul bărbaților și 22 % din totalul femeilor care suferă în prezent de aceste afecțiuni;
- stresul profesional este responsabil pentru 50-60% din absenteismul medical al angajaților Uniunii Europene;
- stresul profesional produce pierderi anuale în economia Uniunii Europene de cca 20 mld. Euro. [3]

Nu este posibilă o prescripție universală de prevenire a stresului la locul de muncă, dar este posibilă oferirea unor linii de ghidare pentru procesul de prevenire a stresului în organizații. În toate situațiile, programele de prevenție a stresului implică trei etape distincte: 1) identificarea problemei, 2) intervenția și 3) evaluarea.

Procesul de prevenție a stresului nu se termină cu evaluarea. Procesul trebuie să fie văzut, mai degrabă, ca un proces continuu ce folosește datele evaluării pentru a redefini și redirecționa strategia de intervenție. Reducerea stresului în muncă și a riscurilor psihosociale nu este numai o problemă morală și legală, ci și una economică. Eficiența economică a unei întreprinderi și succesul în afaceri se bazează de obicei pe cele mai bune performanțe ale acesteia în domeniul securității și sănătății. Sănătatea la locul de muncă înseamnă încredere și prosperitate în afaceri. [6]

Cu luarea în considerare a celor enunțate mai sus, am efectuat o cercetare empirică chemată să determine nivelul de stres al angajaților Direcției generale a Fondului municipal Chișinău de susținere socială a populației (DGFMSPP).

Este de menționat faptul că în cadrul DGFMCSPP activează 91% femei și doar 9% bărbați. Pe parcursul cercetării am folosit metoda observației, metoda convorbirii și interviului precum și testarea psihologică utilizând chestionarele. Dat fiind faptul că un factor de risc în apariția și dezvoltarea stresului profesional o constituie tipul și trăsătura de temperament, a fost necesară determinarea tipului de personalitate utilizând *Chestionarul de Personalitate Eysenck*, care măsoară două dimensiuni generale, independente între ele ale personalității: extraversiunea - introversiunea și nevrotismul-stabilitatea având un total de 57 întrebări. În urma examinării chestionarului a fost determinat tipurile de personalitate ale angajaților în cadrul DGFMCSPP: 7 angajați – extravertiți, 6 angajați – introvertiți, 4 angajați – nevrotiști.

Un alt factor foarte important în determinarea stresului ocupațional este satisfacția în muncă și în acest scop s-a utilizat Testul de evaluare al satisfacției muncii elaborat de Adina CHELCEA. Deci, nivelul de satisfacție în muncă este relativ scăzut datorită faptului că o parte din angajați nu au intrat în esența specificului acestui domeniu de activitate. O insatisfacție în muncă mai pronunțată s-a dovedit a fi prezentă la angajații din DEPDAM, dat fiind faptul că anume ei interacționează direct cu cetățenii. Interacțiunea cu cetățenii implică o muncă psihologică grea și în aceste posturi este foarte important ca angajatul să dispună de așa calități precum răbdare și compătimire, în afară de principiile de conduită ale funcționarului public. Acest chestionar a fost aplicat la începutul săptămânii și la finele săptămânii cu un interval de 2 săptămâni. Rezultatul s-a dovedit a fi același la angajații Direcției evidență contabilă pe când la angajații din DEPDAM rezultatul diferă – nivelul de satisfacție în muncă este mai ridicat la începutul săptămânii decât la sfârșitul săptămânii.

Analizând factorii principali ce accentuează vulnerabilitatea la stres a fost determinat nivelul stresului ocupațional. La investigație au participat 17 funcționari: 13 funcționari din cadrul DEPDAM cu vârsta cuprinsă între 25 și 37 ani și cu experiență profesională în postul ocupat de la 1 până la 9 ani și 4 funcționari din cadrul Direcției

evidență contabilă cu vârsta cuprinsă între 30 și 65 ani. S-a utilizat Testul de stabilire a stresului profesional elaborat de Charles D. Spielberger ( a fost un psiholog clinic și comunitar). Testul a inclus 30 întrebări.

Rezultatele testului efectuat au demonstrat că nivelul de stres în cadrul direcției nominalizate este de nivel mediu-ridicat . Un disconfort psihologic ridicat îl au angajații privind salarizare neadecvată a muncii, comportament înjositor al colegilor, posibilități reduse de creștere profesională, lipsa condițiilor optime de lucru, utilaj tehnic neperformant sau de calitate joasă, acces limitat la administrație, susținere insuficientă din partea administrației, precum și neaprecierea la justa valoare a lucrului bine efectuat. Respectiv un disconfort psihologic mediu îl au unii angajați privind executarea însărcinărilor neconvenabile, colegii de serviciu nu-și execută atribuțiile de serviciu, îndeplinirea sarcinilor neincluse în atribuțiile personale de lucru, insuficiența personalului pentru îndeplinirea volumului mare de lucru, necesitatea luării deciziilor „*ad-hock*”, implicarea parțială a personalului în procesul de luare a deciziilor strategice, concurență în promovarea profesională, management nereușit sau nu prea bun, motivație insuficientă, precum și conflictele cu alte subdiviziuni.

Evaluând rezultatele cercetării empirice, putem concluziona că stresul ocupațional este prezent în cadrul administrației publice, fie la nivel ridicat, mediu, sau mai scăzut, dar el persistă. Nivelul stresului este influențat direct de vârstă, de sex, de situația social-economică, de statut social, precum și de relațiile familiale. Reieșind din cele expuse mai sus, stresul trebuie și poate fi controlat abordându-l individual.

Organizarea programelor de training vizând îmbunătățirea abilităților sociale, care să includă câteva abordări: înțelegerea politicilor organizaționale; crearea unui climat relaxat și prietenos în cadrul organizației, prin relații colegiale optime; comunicarea corespunzătoare; întâlnirile cu colegii sau subalternii sunt foarte importante pentru stabilirea unor informații și sfaturi utile, criticile trebuie aduse constructiv și confidențial pentru a nu bloca comunicarea în grup și pentru a fi primite

cu receptivitate și obiectivism; echilibrul interior sau controlul reacțiilor la evenimente neconvenabile; observarea stresului la colegi și subordonați și implicarea în rezolvarea lui – conștientizarea stresului este prima condiție a eliminării lui, persoanele aflate în stres trebuie tratate cu răbdare, cu tact, prin discuții individuale într-o atmosferă destinsă și plăcută.

Concluzionând, putem afirma că stresul profesional este una din cele mai importante probleme de sănătate la locul de muncă în statele Uniunii Europene. Însă, în Republica Moldova stresul profesional nu este investigat. Aceasta, se datorează insuficienței de resurse umane, precum și a lipsei unor norme legislative.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Avram E., Cary L. Cooper., Psihologie Organizațional-Managerială. Tendințe actuale, Editura Polirom, 2008, pp. 29-32; 547-584.
2. Bogathy Z., PITARIU H., Manual de Psihologia Muncii și Organizațională, Editura Polirom, 2004, pp. 181-185.
3. Burduș E., CĂPRĂRESCU G, Fundamentele managementului organizației, București, Editura Economică, 1999, pp.395-413.
4. Omer, I., Psihologia muncii, Editura Fundației Române de Măine, București, 2003, p. 470.
5. Tofan, T., Impactul stresului asupra activității funcționarilor publici, Materiale ale conferinței științifico-practice internațională, Editura AAP, Chișinău, 2012, p. 312.
6. Văcaru, I., Stresul profesional. Importanță, prevenire, management organizațional, revista „Aspecte Clinice, AMT”, vol. II, nr. 2, 2009, pp. 73-75.
7. Zlate, M., Tratat de psihologie organizațional – managerială, Polirom, Iași, 2007, pp. 567-614.



## REFORMA FISCALĂ DE MEDIU ȘI NECESITATEA IMPLEMENTĂRII ACESTEIA ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Olga DRIGA, doctorandă, Academia de  
Administrare Publică, Republica Moldova*

### SUMMARY

*By definition, the Environmental Fiscal Reform is about welfare gains generated by reducing taxes on labor, capital, consumption while simultaneously increasing taxes or charges on externalities, as well as subsidy reform (developing green subsidies and reforming environmentally harmful subsidies). The Organization for Economic Development and Cooperation has pointed out many opportunities offered by EFR to address poverty alleviation. Accordingly an EFR approach should be integrated within existing national policies and plans.*

Termenul de “Reforma fiscală a mediului” (RFM) a fost pentru prima dată folosit la sfârșitul anilor 1990 în țările industrializate. A fost recunoscut pe scena politicii globale în 2005 ca urmare a raporturilor publicate de către Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și Banca Mondială (BM). RFM se referă la aplicarea unei serii de impozite și măsuri de stabilire a prețurilor în politicile interne, care pot spori veniturile fiscale ce promovează obiectivele de mediu. [1]

Conceptul care stă la bază este considerat de Comisia Europeană, Programul de Mediu al Națiunilor Unite (UNEP), Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP) și țări, precum Marea Britanie, Danemarca, Suedia, Germania, ca o politică ce va contribui la atingerea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului (ODM), întrucât țările în curs de dezvoltare se confruntă cu provocări uriașe și sunt obligate să-și crească veniturile interne pentru a investi în domeniul asistenței medicale, educație, infrastructură și mediu. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că RFM este considerată o componentă importantă a politicii instrumentale de dezvoltare. RFM are potențialul de a juca un rol important în sprijinirea țărilor în curs de dezvoltare, de a ridica venituri, creând în același timp stimulente care generează beneficii de mediu; și de-a oferi suport în reducerea sărăciei.

Principalul criteriu în sprijinirea activităților RFM constituie sprijinul politic, unde factorii cheie de decizie politică urmează și impementează conceptul RFM în

activitatea lor politică de zi cu zi. Având în vedere multiplele beneficii pe care o RFM le-ar putea realiza, de asemenea, este important de a evalua de ce conceptul de RFM face parte arareori din politicile de mediu, fiscale sau naționale de dezvoltare. Principalele motive pentru care RFM nu este utilizat ca instrument de politică pot fi rezumate după cum urmează:

- alte priorități politice: integrarea slabă a mediului în alte politici;
- politica de mediu și ministerele sunt adesea slabe;
- lipsa de capital uman pentru a transpune aplicarea legilor și a normelor de mediu; și
- cunoașterea insuficientă a valorii economice a resurselor sau a serviciilor de mediu.

O funcționare corectă a cadrului legal și instituțional este o cerință de bază pentru succesul oricărui instrument a RFM (și a oricărei alte măsuri politice). Acest aspect este de un interes critic atunci când se discută propuneri ce țin de RFM - fie în contextul reformării instrumentelor RFM deja existente sau de punere în aplicare a altor noi. Obstacolele instituționale pot afecta eficiența instrumentelor economice, deoarece acestea nu sunt un substitut pentru măsuri de reglementare (de exemplu, politici de comandă și control), ceea ce înseamnă că instrumentele economice "necesită, de asemenea, instituții puternice, o legislație adecvată, și o monitorizare și implementare efectivă". [2, p. 2]

Realitatea politică arată că RFM este un pachet de politici care ar putea fi aplicat atât în țările dezvoltate și cât și în cele în curs de dezvoltare. Cu toate acestea, schema exactă a RFM trebuie să reflecte diferitele condiții generale (economice, politice, instituționale, sociale, juridice, etc.), precum și obiectivele de politică pe care țările doresc să realizeze. Acest lucru înseamnă că nu există nici o abordare unică. Punctul de plecare este diferit între țări, care vor fi, de asemenea, reflectate în instrumentele economice care vor fi disponibile.

La moment, Moldova nu dispune de o politică de mediu modernă și comprehensivă, mai cu seamă în ceea ce privește cerințele politicilor Uniunii Europene.

În prezent, politica de mediu adoptată este incompletă și împiedică progresul în managementul de mediu. Deși diverse politici sub-sectoriale cu privire la managementul mediului au fost adoptate în Moldova, nivelul de integrare a problemelor de mediu în politicile sectoriale rămâne a fi unul foarte slab.

Bugetul sectorului de mediu din Republica Moldova este foarte limitat și constituie 0,2% din bugetul național total. Mai mult decât atât, majoritatea acestor fonduri acoperă cheltuielile ce țin de personal și nu permit Ministerului Mediului să-și implementeze activitățile de bază și nici să promoveze politicile necesare.

Deși, RFM este considerată drept un domeniu prioritar de intervenție, eforturile actuale rămân a fi insuficiente pentru a declanșa un proces național pentru dezvoltarea și integrarea eficientă a instrumentelor RFM în politicile sectoriale și bugete. Acest lucru are loc parțial din cauza lipsei de cooperare formală și a acordurilor de parteneriat pentru a lega în mod legitim RFM de alte sectoare cheie pentru dezvoltare, atât la nivel central cât și la nivel local.

Totuși, oportunitățile pe care le oferă RFM sunt prea importante pentru a fi ignorate: prin implementarea RFM, Guvernul Republicii Moldova va putea să mobilizeze o finanțare suplimentară pentru activitățile care fac față priorităților și obligațiilor la nivel global, să catalizeze dezvoltarea ecologică durabilă și rațională, și să consolideze strategiile naționale ale Republicii Moldova pentru a susține emisiile scăzute și dezvoltarea rezistentă la schimbările climatice. În plus, RFM poate contribui în mod semnificativ la internalizarea strategiilor de stabilire a prețurilor într-o serie de domenii-cheie referitoare la Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului.

Câteva aspecte cheie trebuie luate în considerație la elaborarea și alocarea de resurse în cadrul componentelor reformei pentru a promova cost-eficiența acesteia.

În primul rând, strategia reformei de identificare, reformare și implementare a instrumentelor economice și financiare pentru managementul național și global al mediului este cel mai cost-eficient mijloc de realizare a rezultatelor politice. Acest lucru se datorează stimulentele economice și financiare bine concepute care duc la stimulente dinamice pentru reducerea poluării sau utilizării resurselor naturale, prin urmare, o alocare mai eficientă a resurselor. Această practică este frecvent promovată de către OCDE și alte instituții internaționale în diferite publicații și apare în teorii și aplicații moderne de internalizare a externalităților de mediu pentru a ajuta la corectarea eșecurilor pieței și de a spori eficiența costurilor politicii de mediu.

În domeniul subvențiilor dăunătoare mediului, câștigurile de cost-eficiență pot fi realizate prin simpla redirectionare a fluxurilor de subvenție de la practicile ne-sustenabile la practicile mai durabile, de exemplu, prin eliminarea activităților subvenționate, care duc la creșterea costurilor externe. Deseori, astfel de reforme pot fi asociate cu economii mari, de exemplu, în cazul în care activitățile și practicile poluante nu mai sunt subvenționate, nu mai este necesar de investit în reducerea poluării. RFM va încerca să realizeze astfel de câștiguri în sectoarele agriculturii și energiei, ca fiind cele mai relevante pentru a îndeplini angajamentele de mediu ale Republicii Moldova, inclusiv în cadrul Acordului de Asociere cu UE.

RFM va analiza și se va baza în mod sistematic pe cele mai bune practici internaționale în implementarea politicilor, în special câștigurile de cost-eficiență realizate prin RFM, și va determina aplicabilitatea lor în Republica Moldova. Prin urmare, RFM va ajuta Moldova să alinieze și să întărească în continuare politicile sale de mediu cu standardele internaționale, în special, cu dispozițiile relevante din cadrul UE. Această strategie este foarte relevantă având în vedere starea actuală a Republicii Moldova ca fiind una dintre cele mai sărace națiuni din Europa și în care finanțarea pentru sectorul de mediu este extrem de insuficientă.

Prin reforma și adoptarea unor instrumentelor fiscale adecvate (în special taxe alocate, subvențiile verzi și ecologizarea proceselor bugetare publice), Republica Moldova va putea acumula venituri suplimentare care vor putea fi utilizate pentru catalizarea implementării politicilor de mediu, în special a politicilor legate de angajamentele Republicii Moldovei în cadrul Convențiilor de la Rio.

Beneficii socio-economice importante se preconizează să fie livrate prin intermediul Reformei fiscale de mediu, prin îmbunătățirea durabilității financiare a activității agricole și economice de-a lungul nivelurilor mai sustenabile. Aceasta include consolidarea și aplicarea stimulentei pentru aplicarea tipului de reformă agrară care reduce presiunea antropică asupra mediului, pe când în același timp, abordează cauzele unor astfel de presiuni, și anume direcția veniturilor financiare pentru îmbunătățirea mijloacelor de existență durabile alternative. Un alt exemplu este punerea în aplicare a mijloacelor de constrângere, taxelor și amenzilor mai importante care atribuie un cost și o povară mai mare pe activitățile care afectează în mod disproporționat mediul urban sărac, femeile și copiii.

Reformele fiscale și instituționale asociate vor lua o abordare holistică pentru a garanta că beneficiile socio-economice naționale, inclusiv abordarea priorităților de gen sunt pe deplin abordate, deoarece acestea vor juca un rol critic în realizarea și durabilitatea beneficiilor de mediu la nivel mondial. Detaliile privind aceste reforme trebuie să se bazeze pe o analiză specializată minuțioasă și profundă și o consultare și negociere largă pe parcursul implementării reformei.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. OECD, 2005, Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, France, 108 p.
2. Huber R.M., J. Ruitenbeek și R.S. Da Motta, Market Based Instruments for Environmental Policymaking in Latin America and the Caribbean Lessons from Eleven Countries, World Bank Discussion Paper Series, Washington D.C., 2005, p. viii, 79 p.
3. World Bank, Environmental Fiscal Reform What Should be Done and How to Achieve it, Washington D.C. Annex: Examples for taxation or price-based instruments for environmental policy purposes in developing countries, 2005, 120 p.

4. European Comission (EC), Innovative financing at a global level, Commission Staff Working Document, SEC(2010) 409 final, 2010c.
5. Norregaard J. and T.S. Khan, Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges, International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/07/274, Washington D.C., 2007.
6. Vădineanu, A. Dezvoltarea Durabilă. Vol. 1 Teorie și practică. București: Ed. Universității din București. 1998, 248 p.

## SECURITATEA DEMOGRAFICĂ – PREMISĂ FUNDAMENTALĂ A SECURITĂȚII NAȚIONALE

*Leonid BOAGHI, masterand, Academia de  
Administrare Publică, Republica Moldova*

### SUMMARY

*In a society dramatically influenced by globalization and the global social insecurity, the demographic safety is equally relevant to the military security, food security and energetic security among others. For the states aiming to resist over time, demographic safety is a compulsory issue of the strategy. The current state of Moldova's demographic security raises many questions. On the government agenda, the concern of demographic safety has been included only after 2010. According to several studies and rankings, our country is facing a high depopulation and mortality rate. Based on the Central Intelligence Agency's World Factbook in 2013, Moldova was in top 5 countries worldwide whose local population is declining, being ranked as 2nd with negative growth of -1.01%.*

În condițiile unei societăți tot mai globalizate și a creșterii insecurității sociale pe mapamond, tema ca securitatea demografică devine tot mai actuală, în egală măsură cu securitatea militară, securitatea alimentară, energetică, etc. Pentru statele care doresc să supraviețuiască în timp, tema securității demografice este permanentă pe agenda guvernamentală.

Conceptul de securitate demografică face parte din concepția contemporană de securitate. Etimologic, termenul securitate provine din lat. *securitas*, însemnând „fără grijă, serenitate, liniște sufletească; iar demografie de la „*demos*”=popor, „*grafie*”= a desena, a scrie, a descrie. În literatura științifică există mai multe concepții și puncte de vedere asupra securității demografice, iar fiecare autor pune accent pe un anumit element. În linii generale *securitatea demografică* este starea populației ce exprimă protecția de riscurile de orice natură în scopul creării condițiilor demo-socio-economice pentru promovarea intereselor umane.

Cu alte cuvinte, securitatea demografică reprezintă protecția proceselor demografice de la amenințările reale și potențiale, asigurând cel puțin păstrarea statutului geopolitic, economic și etnic al statului, și țintește în primul rând procesele

demografice vitale, adică procesele, legate de însăși existența societății, ce reflectă calitatea, nivelul de dezvoltare, funcționalitatea acesteia.

Acestea nu sunt altceva decât procesele de reproducere, constituite din cele trei forme ale mișcării populației: mișcarea naturală (natalitatea, mortalitatea, nupțialitatea, divorțialitatea), mecanică (migrația) și socială (schimbarea structurii sociale), cât și procesele, care reflectă caracteristicile calitative ale populației (starea de sănătate fizică, psihică și socială).

Scopul principal al securității demografice constă în crearea condițiilor necesare pentru prevenirea amenințărilor demografice și asigurarea stabilității efectivului populației, deci în linii generale, securitatea demografică este rezistența la depopulare, păstrarea efectivului populației inclusiv a celei activ economic, asigurarea reproducerii acesteia. [1] Jackson și Howe notează că securitatea demografică nu este numai evaluarea impactului direct al tendințelor demografice asupra numărului populației, dimensiunii economice, și a capacității de apărare, dar, de asemenea să ia în considerare modul în care aceste tendințe pot afecta în mod indirect performanța economică, temperamentul social, și obiectivele naționale. [2] Graham concluzionează că valurile mari de imigrare pot dăuna securității politice, culturale, sociale, economice, de mediu, omogenității statului care este inundat cu diverși imigranți. Graham adaugă că securitatea demografică, privită din punct de vedere tradițional de populație, va percepe mișcările date doar ca o amenințare, ca în cazul unei invazii armate sau unui număr mare de refugiați. În opinia sa acest concept nu face referire, așadar, numai la securitatea fizică a oamenilor, dar și la așa-numita "securitate ontologică".

Raportată la realitatea de astăzi a Republicii Moldova, securitatea demografică pune multe semne de întrebare. Pe agenda guvernamentală tema securității demografice a survenit abia după anii 2010. Conform mai multor studii și clasamente, țara noastră se confruntă cu o depopulare și mortalitate imensă. Conform Central Intelligence Agency's World Factbook în 2013, Republica Moldova era inclusă în top 5 țări din



lume a căror populație este în scădere, ocupând locul 2 cu sporul negativ de -1.01%. CIA notează că fiind cea mai săracă țară din Europa, tranziția demografică a țării a fost finalizată la începutul anilor 1990, iar populația sa a scăzut în fiecare an, de la destrămarea Uniunii Sovietice. Ajungând la puțin peste 4,36 milioane de locuitori în 1990, populația Moldovei (inclusiv Transnistria) se află în prezent la aproximativ 3650000 datorită combinației scăderii ratei natalității și o criză economică prelungită. Emigrarea este în apogeul ei - aproximativ de la 600 000 la 1 milion de moldoveni se află la lucru în străinătate, iar circa 38 la suta din PIB-ul Moldovei provine din remitențe. [3] Astăzi aceeași sursă plasează de locul 5 țara noastră, însă cu sporul negativ de -1.02 %. [4]

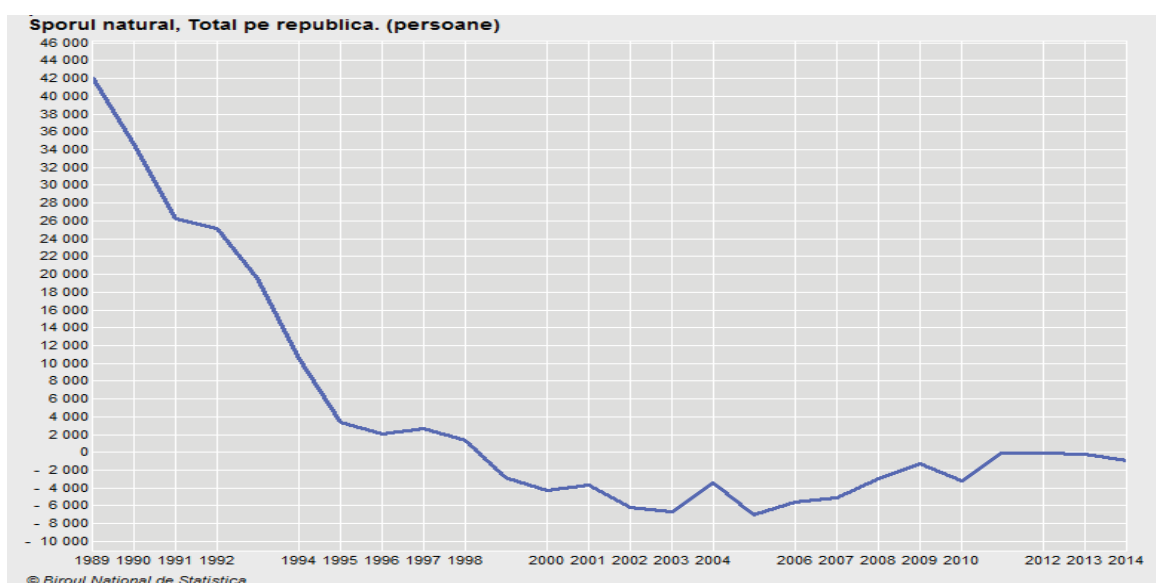
Astfel în anul 2011, pe 5 octombrie Guvernul a examinat și a aprobat Programului național strategic în domeniul securității demografice a Republicii Moldova (2011-2025). [5] Prezentul Program are drept obiectiv crearea premiselor și formarea cadrului de dezvoltare demografică, cuprinzând acțiuni ale căror rezultate vor fi resimțite de generațiile viitoare, deoarece influența fenomenelor și comportamentului demografic se manifestă în decursul vieții mai multor generații și nu neapărat în funcție de măsurile administrative de intervenție. În condițiile țării noastre, când scăderea natalității se menține pe parcursul unei lungi perioade, se resimte deteriorarea structurii pe vârste, perpetuată și prin mecanismele dinamicii interne ale demograficului.

Acest curs de degradare a echilibrului construcției demografice poate fi oprit doar într-o perioadă lungă și în ipoteza atingerii unei natalități mult mai ridicate decât cea actuală. În conformitate cu raționamentele expuse, Programul cuprinde și un Plan de acțiuni de implementare pe termen mediu (2011-2013), corelat cu acțiunile planificate în politicile guvernamentale și sectoriale.

Obiectivele prioritate ale programului stipulau: - promovarea politicilor de stimulare a natalității, reducere a morbidității și mortalității, a migrației, în vederea diminuării declinului demografic prin implementarea Programului național strategic în

domeniul securității demografice (2011-2025); - gestionarea eficientă a problemelor de îmbătrânire demografică, integrarea în strategiile de dezvoltare a obiectivelor de adaptare la schimbările în structura populației și de ameliorare a indicatorilor calitativi ai capitalului uman; - promovarea multilaterală a politicilor familiale și a solidarității între generații; - constituirea unui Centru de cercetări demografice cu funcții în domeniul cercetării, recomandării și argumentării politicilor demografice, determinării mecanismelor de monitorizare a implementării și de evaluare a impactului acestora; - implementarea unui mecanism unic de elaborare a prognozelor demografice și utilizarea plenară a acestora în programele de dezvoltare și planificare.

Chiar dacă acțiunile ale căror rezultate vor fi resimțite de generațiile viitoare, deoarece influența fenomenelor și comportamentului demografic se manifestă în decursul vieții mai multor generații și nu neapărat în funcție de măsurile administrative de intervenție, precum indică autorii programului, ba chiar din contra măsurile administrative de intervenție trebuie sporite și întărite, fie ele de scurtă durată sau cu efecte în timp, precum fac state ca Federația Rusă sau cele din Orientul Mijlociu. Conform Biroului Național de Statistică, sportul natural al populației este negativ, tendință menținută încă din anii 2000 (Anexa nr.1) [6], iar conform graficului acesta tendință va fi menținută în continuare.



Astfel în 2014, Guvernul a aprobat modificări la Programul național strategic în domeniul securității demografice a Republicii Moldova (2011-2025), [7] la propunerea MMPSF în contextul în care situația devine tot mai precară. Printre modificări sunt și acțiuni privind consolidarea serviciilor sociale de protecție a familiilor și a copiilor aflați în situații de dificultate. În acest sens s-a propus și modificarea cadrului legal pentru a permite majorarea volumului prestațiilor sociale. Printre alte propuneri au fost introduse în Programul național sunt modificarea legislației pentru a introduce și noțiunea de ”concediu paternal”, acțiuni de prevenire a victimizării copiilor, eficientizarea sistemului de prestații sociale, îmbunătățirea situației financiare a pensionarilor, etc.

În concluzie, chiar și cu aceste modificări la program, este necesară promovare unor politici de creștere demografică și familiale mai ”dure”, dar și totodată corelate cu celelalte politici interdependentă precum cea economică, educațională, ocupațională, migraționale (atât coordonarea emigrației cât și imigrației) etc. În acest context ar fi oportune măsurile de creștere a prestațiilor sociale, a indemnizațiilor unice la naștere, căsătorie, a familiilor cu mai mulți copii; dotarea centrelor de sănătate și maternități cu utilaj contemporan pentru scăderea mortalității infantile; incriminarea avortului (doar în cazuri excepționale); promovarea educației familiale și a sănătății în sistemul de învățământ din treptele gimnaziale; înăsprirea legislației muncii și a politicii ocupaționale în sensul pedepselor mai dure pentru angajatorii care nu respectă drepturile salariale ale angajaților (salariul la timp sau oferă salariul ”în plic”); promovarea valorilor familiale prin mass media, organizații non-guvernamentale, biserica și alți actori sociali; subvenții pentru procurarea locuințelor pentru familii tinere; sprijinirea familiilor cu copii prin intermediul alocațiilor familiale de stat, scutiri de taxe, și măsuri de susținere a ocupării profesionale a părinților; etc.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. NOTĂ INFORMATIVĂ Cu privire la indicatorii de monitorizare a componentelor demografice și a securității demografice //  
[http://www.demografie.md/files/6587\\_informatie\\_iefs\\_indicatori\\_de\\_monitorizare.doc](http://www.demografie.md/files/6587_informatie_iefs_indicatori_de_monitorizare.doc)
2. Demographic Security Trends in Southeastern Europe // <http://hrcak.srce.hr/file/211308>
3. Top 5 Declining Populations by Country // <http://basementgeographer.com/top-5-declining-populations-by-country/>
4. COUNTRY COMPARISON : POPULATION GROWTH RATE //  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2002rank.html#md>
5. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Programului național strategic în domeniul securității demografice a Republicii Moldova (2011-2025) Nr. 768 din 12.10.2011 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 182-186 din 28.10.2011
6. Miscarea naturala pe medii, 1940-2014 //  
<http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=POP0201&ti=Miscarea+naturala+pe+medii%2C+1940-2014&path=../Database/RO/02%20POP/POP02/&lang=1>
7. Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea modificărilor ce se operează în anexa la Programul național strategic în domeniul securității demografice a Republicii Moldova (2011-2025) Nr. 551 din 10.07.2014 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 209-216 din 25.07.2014

## ESENȚA ȘI AVANTAJELE SISTEMULUI POLITIC BAZAT PE MERITOCRAȚIE

*Dinu MANOLE, masterand, Academia de  
Administrare Publică, Republica Moldova*

### SUMMARY

*After theoretical considerations, this article gives ideas and proposes solutions focusing on appointments and why in this moment the meritocracy is more important than anything. This essay tries to answer the following questions: Why is meritocracy important? Who are the integral components of meritocracy? How do you define it? Why proper structures do not pay much attention to meritocracy? How to extend its use? Another focus of this article is the concern on patronage and meritocracy concept, how to distinguish between them in daily practice. In such circumstances and especially on this moment of the Republic of Moldova state, it is important undertaking reforms for some change, not only to implement the law regarding appointments in the public administration but something more than that.*

Cuvântul *meritocrație* este adesea utilizat în zilele noastre pentru a descrie un tip de societate în care bogăția și poziția socială sunt obținute în principal prin competiție, sau prin talent și competențe demonstrate. Principiul este că o poziție investită cu responsabilități și prestigiu social trebuie dobândită, nu moștenită sau obținută prin criterii arbitrare. Meritocrația este, de asemenea, termenul folosit pentru a descrie sau critica o societate concurențială care acceptă decalaje inechitabile ale venitului, averii și poziției sociale în funcție de talent, merit, competență, motivație și efort. [4]

Ce este, totuși meritocrația? Conform Dex-ului: „Este un sistem în care se aleg persoanele talentate, cu scopul de a fi promovate pe baza realizărilor obținute.” [1]

Dicționarul Cambridge dă o definiție mai amplă: „Meritocrația - sistem social, societate sau organizație în care indivizii au putere în dependență de abilitățile lor, nu în dependență de bani sau poziție socială.” [2]

Sintagma meritocrație ar avea semnificația de *puterea meritului*. Conceptul conform unor cercetători ar avea originea în operele și învățămintele lui Confucius 550-470 î Hr., dar la creștini întâlnim, în vechiul testament, un exemplu clasic de meritocrație în cazul lui Iosif, care din sclav ajunge consilierul faraonului. Revenind la Confucius, acesta afirma, că în învățământ nu trebuie făcută deosebire de clasă. Pentru

prima dată întâlnim ideea înlocuirii nobilimii de sânge cu una a virtuții. A permis oricui să-i fie discipol, în tentativa sa de a crea și promova conducători. Învățămintele au prins rădăcini, de-a lungul istoriei, în China s-au practicat examene pentru selectarea personalului la curtea imperială, începând cu secolul II î.Hr. în timpul dinastiei Han. Examenul imperial - keju în dinastia Sui (581-618). Sau susținătorii „școlii legii” cu numeroase elemente meritocratice în statul Qin, în care puneau accent pe aptitudini, spirit de inițiativă și inteligență.

În Europa elemente de meritocrație întâlnim la Aristotel, în viziunea sa societatea ar trebui să fie condusă de o elită-aristos (excelent), care ar conduce în baza meritelor personale.

De neconceput este domeniul militar fără promovarea oamenilor după merite. De exemplu, Cinghis Chan selecta generalii după capacități inclusiv din rândul popoarelor cucerite. În garda imperială a lui Napoleon erau recrutați cei mai buni, iar ordinul „Legiunea de Onoare” era acordat oricui pentru merite de arme, artistice sau științifice. Napoleon a promovat oameni capabili, cărora știa să le motiveze competența și loialitatea. Cereau mult celor din administrația statului, dar și răsplătea pe măsură. Fiecare dintre miniștrii săi era o personalitate în domeniul încredințat: Talleyrand la Externe, Fouché la Poliție, Gaudin la Finanțe, Decrès la Marina, Berthier la Război, Portalis la Culte, nemaivorbind de cei 26 de mareșali.

Termenul „meritocrație” a fost folosit pentru prima oară într-un sens peiorativ de către sociologul britanic *Michael Young* în anul 1958, într-o lucrare cu caracter critic: *The Rise of the Meritocracy*, fiind descrisă o situație într-un viitor apropiat, în care poziția socială ar fi determinată de coeficientul de inteligență și efort. [4] În final, acest sistem social duce la o revoluție, masele răstoarnă noua elită, devenită arogantă și ruptă de restul lumii.

În ciuda originii negative, termenul a căpătat teren, mulți considerând un sistem meritocratic o alegere bună pentru societate. Aceasta se întâmplă pe fondalul unei

democrației opace, care a acumulat racile și inadvertențe datorită demagogiei, clientelismului, populismului, corupției.

Democrației îi este imputată ascensiunea la putere și instaurarea dictaturii lui Hitler prin procedee electorale democratice. Iar în S.U.A. necesitatea unei schimbări s-a făcut simțită după scandalul Watergate din anul 1972, culminată cu impicimentul și demisia președintelui Richard Nixon. În S.U.A. întâlnim termenul de „*merit sistem*” în limbajul de specialitate, iar Civil Service este o instituție tradițională, care a adoptat termenul, afirmând-ul în materie de angajări și promovări pe bază de merit confirmat prin examinări.[3, p.6]

John H. Goldthorpe sesizează că ideologia meritocratică este produsul împletirii a trei surse:[7,p.5]

- dorința claselor mijlocii (burgheziei în ascensiune) din secolul al XIX-lea de a avea acces liber la pozițiile birocratice (din aparatul de stat), până atunci accesibile numai pe baza titlurilor de noblețe și a voinței arbitrare a suveranului;
- teoriile darwinismului social, care postulau nevoia ca, în contextul unei competiții internaționale crescânde, națiunea să nu irosească rezervele de talent din categoriile defavorizate;
- teoriile evoluționiste care considerau că, în societățile industriale, reușita (achievement) a devenit criteriul de selecție a elitelor și, în consecință, principiul de legitimare a inegalității.

John Locke în lucrarea „*Second Treatise of Civil Governement*” descrie o societate în care proprietatea este fundamentată prin muncă, societate stratificată prin merit nu prin moștenire. Astăzi termenul meritocrație este folosit pentru a descrie o societate, care satisface cel puțin următoarele caracteristici: [6,p.26]

- nu există bariere formale pentru accesul la educație, studiu, însărcinări și funcții;
- selecția pentru acces la calificări, locuri de muncă și funcții ține cont de calități și capacitățile necesare pentru îndeplinirea sarcinilor asociate diverselor profesii;

- calificări, funcții disponibile în cantități limitate acordate celor mai calificați concurenți;
- societate cu obligația de a identifica, cât mai timpuriu, la fiecare, prin sistemul educațional, a calităților necesare pentru a fi pregătită o viitoare elită.

Toate funcțiile ierarhice și pozițiile sociale sau politice trebuie să fie obținute numai pe baza meritului, în virtutea ideii că, oriunde ajungi în vârful obștii sau la baza ei, acela este locul pe care îl obții sau depășești pe bază de merit. [3,p.5]

Scopul este afirmarea persoanei în plenitudinea ei, dar și identificarea de lideri cu calități morale și administrative cărora să li se încredințeze administrarea bunului comun în scopul realizării binelui comun. Rolul lor fiind acela de a garanta dezvoltarea reală, capabili să treacă de la promisiuni la garanția prin merit demonstrat, profitabilă pentru întreaga țară. Necesitatea studiilor fiind esențială, mai mult decât atât, ea este cheia succesului în administrarea statului. Nu în zadar unii specialiști au văzut știința administrației și ca o artă. [5, p.59]

Resursele umane bine pregătite sunt acelea care înclină balanța în favoarea democrației. În Franța, toți politicienii notorii au frecventat Școala Națională de Administrație din Franța, este cea mai prestigioasă dintre „marile școli” cu profil politic și economic din Franța, absolvenții săi (cunoscuți și sub numele de enarhi) ocupând prin tradiție posturile-cheie în administrația publică a Franței și a altor țări francofone (enarhi au fost și trei președinți francezi de după 1945: Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac și François Hollande). A fost creată la Paris în 1945 din inițiativa lui Charles de Gaulle și activează sub patronatul Prim-ministrului Franței.[8]

În Singapore statul încurajează tinerii să continue studiile universitare la cele mai prestigioase instituții occidentale. Lipsa de cunoștințe duce la obtuzitate politică, la o îndepărtare de la scopul principal al politicii - administrarea durabilă a țării și în ultimă instanță o îndepărtare și de cetățeni.

Progresul poate fi rezultatul doar al unei administrări corecte, numai așa poate fi



stimulată certitudinea civică a cetățenilor, sentimentul de încredere și solidaritate ale populației. Nu este un caz, că în țările unde principiul meritocrației nu este doar o teorie, se remarcă un ritm ridicat de dezvoltare și stabilitate politică.

Poporul nu poate fi mințit la infinit, pentru că minciuna are picioare scurte. Într-un asemenea mediu nu se simte reprezentat, satisfăcut pentru că acest mediu nu îi corespunde. Gama soluțiilor este vastă, de la metode democratice până la respingere, antagonism, luptă, dar cel mai periculos fenomen este exodul populației. De aceea meritocrația ar fi ca un criteriu cinstit de selectare socială, a acelor care alături de merite au și calități morale. Insistăm asupra moralei pentru că, etica și fair-play-ul sunt două caracteristici, care lipsesc în politica moldovenească.

Un program de succes pentru o mișcare politică, care pretinde la guvernare, este unul eficace, bazat pe știință, calcule și etică. Aceasta este o afirmare pe criterii meritocratice, care ar descuraja carierismul, aventurierismul, cameleonismul și afacerismul în politică. Doar asemenea programe sunt de natură să unească un popor. Oamenii devin solidari în jurul unor idei, pentru care se merită de militat alături de alții, astfel se recunoaște meritul ideii și a celor care o implementează. Societății civile îi revine un rol deosebit în afirmarea modelelor meritorii, deoarece prin convingeri de opinie publică se creează meritul, care la rândul său creează curente de opinie publică. [3,p.16]

În anul 1959 Seymour Martin Lipset în lucrarea „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy” evedențiază, ca o democrație solidă este garantul unei economii puternice. [9]

Singapore este o experiență unică în materie de organizare politică și succes economic, greu de comparat cu altă țară ca evoluție în doar câteva decenii. De la sărăcie au ajuns în topul indicelui de dezvoltare umană în 50 de ani, au un venit pe cap de locuitor mult peste media UE, au un sistem politic nominal democratic dar dominat de un singur partid, cu anumite îngrădiri ale libertăților civice și politice.

În Singapore a fost posibil miracolul economic datorită instituirii unui sistem autoritar bazat pe meritocrație, care are la baza confucianismul, bazat pe ordine socială, deci mai curând evoluția economică ar fi legată de ordinea socială, decât pe sistemul de guvernare. [10, p.142] Mica națiune a trebuit să fie auto-suficientă și să dea piept cu multe probleme, precum: lipsa majoră de locuri de muncă, lipsa locuințelor, lipsa teritoriului și a resurselor naturale. În timpul mandatului lui Lee Kuan Yew ca prim-ministru, între 1959 și 1990, s-au creat numeroase locuri de muncă, s-a ridicat foarte mult nivelul de trai și s-a pus în practică un program la scară mare de construcție de locuințe. Infrastructura economică a țării a fost dezvoltată, a fost oprită tensiunea interasiatică și s-a creat un sistem de apărare națională, având la bază stagiul militar obligatoriu pentru fiecare locuitor de sex masculin.

În perioada *miracolului economic* Lee Kuan Yew menționa, că este ușor de început cu propovăduirea de înalte principii morale, convingeri ferme și cele mai bune intenții, dar de conviețuit împreună cu ele este mai greu. [10, p.142]

Mulți văd meritocrația ca pe o formă de guvernare diversă de democrație, dar în acest caz se schimbă efectul cu cauza. Egalitatea de șanse și de responsabilitate sunt principiile, care trebuie să guverneze justiția, în care, recunoașterea meritului este o consecință a unei ordini sociale și nu un scop. Aidoma finalului lucrării lui Young, aceștia văd în meritocrație un pericol, care ar culmina cu acapararea puterii de către o elită a meritului. Se uită, însă că democrația reală, are instrumentele necesare pentru frânarea abuzurilor și a setei de putere. Adesea, oponenții conceptului de meritocrație argumentează că inteligența sau efortul sunt caracteristici practic imposibil de măsurat exact. Ca urmare, în opinia lor, orice introducere a meritocrației se face cu un mare grad de nesiguranță și este inerent dubioasă. Pe de altă parte, cei care susțin economia de piață liberă cred că aceasta poate și trebuie să recompenseze meritul.

Meritocrația a fost criticată ca fiind un mit, folosit mai degrabă la perpetuarea status quo; meritul putând fi definit în funcție de succes, succesul însuși definind

meritul, nu că succesul ar fi predeterminat de criterii științifice de merit.

Societatea este în continuă evoluție și pentru a face față lucrurilor, cerințele puse pe umerii liderilor sunt enorme. De aceea politica nu trebuie privită ca un teren de experimentare pentru oricare doritor. Cel puțin câțiva factori ar trebui luați în considerație; *demnitate, pregătire, capacități, merite*. Doar selectarea a astfel de persoane în administrația publică moldovenească poate garanta un viitor în care poporul să-și regăsească propriile sale interese. Religia creștină întotdeauna a ridicat la rang de sfinți în baza credinței și a meritelor.

Meritocrația în administrația publică poate fi promovată prin:

- acordarea de atenție sporită educației și învățământului;
- depistarea, educarea, promovarea de lideri vizionari;
- ocuparea funcțiilor de conducere la toate nivelele doar prin concurs;
- promovarea în funcții doar după merite și calități morale
- crearea comisiilor de cercetare a corespunderii actualilor funcționari de la vîrf spre bază prin evaluare;
- promovarea în funcții în administrația publică a persoanelor cu studii în administrație;
- implementarea principiului subsidiarității în administrația publică;

Implementarea meritocrației ca o formă de guvernămînt în Republica Moldova, ar duce la dispariția barierei dintre elită și cetățean. Implementarea principiului subsidiarității la nivel local este un prim pas, care ar face ca formele meritocratice să fie mai evidente aici și să se impună de jos în sus pîna la nivelul reprezentativității statale. Avantajele ar fi multiple progrese, stabilitate, colaborare.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

1. *Dex-online* dicționar de prestigiu ale limbii române
2. Cambridge English Dictionary. <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/meritocracy>
3. Leu C., Despre meritocrație, Editura Realitatea, București 2008
4. Meritocrație. <https://ro.wikipedia.org/wiki/Meritocrație>
5. Platon M., Administratia Publică. Curs de lecții. Editura Universul, Chișinău, 2008

6. Riva Nicola, Rawis, Il merito e la Meritocrazia.  
[http://www.centroeinaudi.it/images/abook\\_file/206online\\_Riva.pdf](http://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/206online_Riva.pdf)
7. Stănciulescu E., Suport de curs, sociologia educației, 2008
8. Școala Națională de Administrație din Franța. <http://www.ena.fr/>
9. Фукуяма Ф. Конец истории? <http://www.politnauka.org/library/dem/fukuyama-endofhistory.php>
10. Ли Куан Ю Сингапурская история: из "третьего мира" - в "первый" (1965 - 2000), HarperCollins Publishers, Изд:Манн, Иванов и Фербер, Москва, 2014

# INSTRUMENTUL DE MIGRAȚIE CIRCULARĂ: ARGUMENTE PRO PENTRU REZOLVAREA PROBLEMELOR DE SUBDEZVOLTARE RURALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Denis ȘPAC, doctorand, Academia de Administrare  
Publică, Republica Moldova*

## SUMMARY

*This article emphasizes the problem of circular migration as a tool for solving temporary economical deficiencies of the population. In situation of Moldova, circular migration could help to improve the financial situation, the accumulation of funds, to solving the problems of occupation throughout the year. Reglementation of seasonal circular migration in the country's legal framework will allow proper settlement of the problems of underdevelopment rural areas of Moldova.*

**Keywords:** migration, development, best practices, programs, mobility

În ultimii doi ani criza migrației din spațiul mediteranian a adus în centrul atenției problemele migrației. Migrația, fie legală sau ilegală, este una din principalele provocări de securitate, stabilitate și dezvoltare economică ale prezentului. Uniunea Europeană a reacționat la această provocare prin adoptarea la 13 mai 2015 a *Agendei europene privind migrația*. [1]

În documentul respectiv Uniunea Europeană a recunoscut că are nevoie de instrumente prin care să poată identifica sectoarele economice și profesiile care se confruntă sau se vor confrunta cu dificultăți de recrutare sau cu deficit de competențe. Instrumentele existente (Cadrul european al calificărilor, EUROPASS-ul, etc.) oferă deja o serie de informații, însă este nevoie de o imagine mai completă, astfel sunt necesare și alte instrumente.

Un rol important în procesele migraționiste îl au instrumentele de finanțare. La nivel european, finanțarea diferitor activități și procese migraționiste este asigurată prin Fondul pentru azil, migrație și integrare. De asemenea, Fondul european de dezvoltare regională prevede resurse importante pentru dezvoltarea regiunilor de origine a migranților. [1, pag. 19] Pentru perioadă de programare 2014-2020, cel puțin 20% din resursele Fondului social european vor contribui la integrarea socială, inclusiv măsuri pentru integrarea migranților. Pe lângă aceste resurse, Comisia va pune la dispoziție cel

puțin 30 de milioane euro pentru a sprijini partenerii în vederea consolidării capacităților pentru gestionarea eficace a migrației forței de muncă, punând accentul pe consolidarea poziției migranților și pe combaterea exploatarei. În următorii cinci ani, programele europene precum Orizont 2020 și Erasmus+ vor atrage în Uniunea Europeană persoane talentate prin programele de mobilitate temporară.

Procesul migraționist influențează și situația în Republica Moldova. Una din probleme de cercetare ale procesului migrației ține de căutarea răspunsului la întrebarea: „Ce avantaje ale acestui proces pot folosi atât migranții, cât și autoritățile publice din RM pentru a influența spre bine calitatea vieții?” Vom încerca în articol să identificăm un astfel de instrument ce ar contribui la dezvoltarea teritoriilor țării.

**Situația în Republica Moldova.** Moldova, după cum afirmă un șir de publicații, este o țară a migranților din necesități economice. În conformitate cu estimările oficiale ale Guvernului Republicii Moldova, peste un sfert din forța de muncă a Moldovei se află și muncește la moment peste hotare – cifra reală diferă de la sursă la sursă și reprezintă circa 345000 persoane. În mass-media figurează cifre de la 340 de mii până la 1 milion de imigranți. [11, pag.6] Conform Serviciului de Grăniceri (2009) peste 628,000 moldoveni domiciliază peste hotare. [4] Recensământul din 12-25 mai 2014 a înregistrat un număr de 329 108 persoanele plecate peste hotarele țării.

Cea mai numeroasă prezență a migranților moldoveni se înregistrează în Rusia (60%), Italia (20%), Portugalia (5%), Spania, Turcia, Grecia, Franța, România, Ucraina. După caracterul muncii și preferințele de gen, se deosebesc țări de destinație „masculină” (Rusia, Ucraina, Spania, Portugalia – construcții) și „feminină” (Italia, Turcia – sectorul serviciilor). [11, pag.6]

Drept rezultat, *migranții sunt sursa majoră de venituri pentru economia națională*, remitențele de peste hotare estimându-se la 1,9 miliarde dolari SUA în 2008, reprezentând 31% din PIB-ul Moldovei (al doilea loc pe plan global, după Tadjikistan). [6]

**Pe parcursul anilor 1991-2013 s-a atestat o creștere semnificativă a influxului de remitențe în Republica Moldova. Dacă în anul 2003, suma acestora a constituit circa 490 mil. dolari SUA, atunci în anul 2013, au înregistrat valoarea record de aproape 2 miliarde dolari SUA. Datele Băncii Mondiale pentru anul 2013 arată că țara noastră se regăsește printre statele cu cel mai mare volum de remitențe pe cap de locuitor, circa 550 dolari SUA per capita. [10]** Potrivit analizei Institutului de Politici și Reforme Europene, în 2015 remitențele s-au redus cu peste 30%. [9]

Conform Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, pentru anul 2016, era estimat un deficit bugetar de aproximativ 7,3 miliarde lei sau peste 5,6% din PIB. Astfel, acest deficit necesită surse sigure de acoperire. [9]

Migrația părinților reduce riscurile de sărăcie al copiilor, dar este în detrimentul educației morale și a celei academice a acestora. [11] Unii copii rămân în sărăcie, chiar dacă ambii părinți au migrat. În cazul a 20% de copii moldoveni, cel puțin unul din părinți este peste hotare, iar în cazul a 10% - ambii părinți sunt plecați. În 14% de familii unde mama este plecată peste hotare, nimeni nu are grijă de copii; 7% din copiii aflați în instituțiile rezidențiale provin din familiile migranților. [8]

Toate aceste date demonstrează importanța și obligativitatea reglementării adecvate a procesului migraționist. Una din sarcinile importante este re-întoarcerea migranților în țară. Una din soluțiile de re-întoarcere ar fi migrația circulară.

**Definirea conceptului de migrație circulară.** Conform Dicționarului Explicativ al limbii române, *migrația* reprezintă deplasarea în masă a unor populații de pe un teritoriu pe altul, determinată de factori economici, sociali, politici sau naturali. Deci, în cadrul procesului migraționist, persoanele se îndepărtează de locuințele lor obișnuite, din motive pacifiste sau agresive, voluntare sau involuntare. [5]

Migranții pot avea diferite perioade de ședere. Durata perioadei de ședere la fel influențează procesul migraționist. Din perspectiva timpului de ședere, se identifică:

migrația *pe termen lung* (mai mult de 5 ani), mobilitate *pe termen scurt* (până la 3 luni), migrație *sezonieră* (până la 6-9 luni), migrație *temporară* (până la 5 ani). [12]

*Migrația circulară*, din perspectiva Comisiei Europene (CE) 2007, reprezintă „o formă a migrației gestionată într-un mod, care permite un anumit grad de mobilitate legală între cele două țări, în ambele sensuri/direcții”. (Comunicarea Comisiei Europene an. 2007) Comisia Europeană (Comunicarea CE an. 2008) – „circulația temporară, recurentă a persoanelor între două sau mai multe țări, în principal în scopuri de muncă sau pentru studii”.

*Deci, migrația circulară* este, în esența sa, migrație temporară, deoarece migranții trebuie să revină în țara sa de origine, în lipsa unui drept de ședere permanent în țara de destinație.

Pe de altă parte, toate formele de migrație temporară nu duc obligatoriu la migrație circulară. Cea mai mare parte dintre ele pot implica un singur ciclu de migrație, în timp ce unele programe pot duce la stabilirea permanentă în țările de destinație.

Astfel, migrația sezonieră și cea temporară și stau la baza migrației circulare.

Autorul P. Wickramasekara identifică *două tipuri de migrație circulară*: spontană (voluntară) și gestionată (reglementată). Migrația circulară spontană (voluntară) reprezintă migrația temporară cu caracter repetitiv în afara granițelor (în ambele sensuri) care implică mișcări formale și informale. Migrația circulară gestionată (reglementată) este migrația reglementată de țara de origine, țara de destinație sau, de regulă, prin acorduri bilaterale sau memorandumuri de înțelegere (MÎ). [13]

Comisia Europeană identifică, la fel, *două tipuri de migrație circulară*: **migrația resortisanților** din țări terțe, stabiliți în UE (persoane de afaceri și profesioniști) - migrația în țările de origine; **migrația persoanelor** care au reședința într-o țară terță - migrația internă către un stat membru al UE.



**Cauzele migrației.** Cauzele migrației sunt diferite. Așa, Fondul Națiunilor Unite pentru Populație în publicația sa [7] enumeră un set de cauze ce motivează migrația la nivel global: căutarea unei vieți mai bune pentru individ și familia acestuia; disparitățile veniturilor între diferitele zone și în interiorul aceleiași regiuni; politicile în domeniul muncii; politicile migraționiste; conflictele politice (ce impulsionează migrația atât pe interior, cât și în exterior). Alte cauze importante de migrație este degradarea mediului ambiant și consecințele schimbărilor climatice, ce duc la pierderea terenurilor cultivabile, pădurilor și pajiștilor. Dar “refugiații mediului ambiant”, în majoritatea lor, se mută în alt oras și nu în altă țară. [3] O altă cauză este “exodul de profesioniști” sau migrarea tinerilor intelectuali din țările în curs de dezvoltare pentru a acoperi lacunele forței de muncă ale țărilor industrializate.

Toate aceste cauze sunt caracteristice și societății din Republica Moldova. Migrația populației moldovenești în scop economic (de muncă) a fost și este un fenomen de mare vizibilitate și importantă în relațiile internaționale și în conceptele de identitate națională.

Dacă ne referim la fostele state sovietice, motivele care-i determină pe migranți să plece peste hotare sunt practic aceleași pentru toți emigranții din spațiul CSI: „în UE este mai bine de trăit”, „în țările de origine viața este grea”.

După cum menționează, Vlad Loghin în ”Vocea Poporului” din 20.01.2015, cu referire la un studiu realizat de Agenția Națională de Marketing în ultimele luni ale anului trecut, un sfert dintre moldovenii care au plecat la muncă peste hotare declară că au părăsit țara „pentru a da un viitor mai bun copiilor”. O cincime dintre aceștia invocă drept motiv acumularea de bani pentru ca, revenind în țară, să poată beneficia de un trai asigurat, iar cam 18 la sută spun că au plecat peste hotare pentru a-și găsi un loc de muncă. Aproape 15% dintre respondenți susțin că au apucat drumurile străinătății: „pentru a avea un trai liniștit”, „pentru a scăpa de nesiguranța zilei de mâine”.

Ierarhia motivelor care îi face pe moldoveni să părăsească țara este una constantă în ultimi doi ani, excepție făcând doar referința la „nesiguranța zilei de mâine” (locul 5 în 2014, față de poziția 4, înregistrată în 2013). S-a micșorat ponderea celor care afirmau că vor să părăsească țara „pentru a asigura un viitor mai bun copiilor”, „pentru a face bani și a se întoarce în țară” și „pentru a scăpa de nesiguranța zilei de mâine”. În schimb, a crescut numărul celor care ar pleca pentru a face studii, pentru a avea un trai mai liniștit și pentru a-și găsi un loc de muncă bine plătit.

**Experiențe de migrație circulară.** Autoarea Gloria Moreno-Fontes Chammartin, în lucrarea ”Experiența internațională în implementarea programelor migrației circulare” a analizat mai multe țări pentru a stabili anumite modele de migrație circulară și procesul de migrație circulară, în general. [3] Analizând procesul în 8 țări ale lumii, cercetătorul identifică un șir de dovezi în favoarea migrației circulare.

În experiența mondială există mai multe practici de implementare a unor Programe de migrație temporară și circulară. De exemplu, Programul lucrătorului migrant ”guest worker” între Germania și Turcia, anii `60 și începutul anilor `70, în SUA au operat pe scară largă programe de migrație temporară prin programele „Bracero”, H-1B și H-2B; în Korea: Sistemul de permise de muncă; în Canada: Programele sezoniere agricole (SAWP); în Australia și Noua Zeelandă: Programele pentru lucrători sezonieri; în Maroc: Programul de migrație circulară. [13, pag. 45-61]

În spațiul european, la fel, literatura de specialitate [14], mai menționează în calitate de *Practici bune* de migrație circulară următoarele exemple: a) Spania și Suedia-câteva programe de migrație temporară permit lucrătorilor temporari (indiferent de nivelul calificărilor) de a solicita vize permanente după patri ani de ședere; b) Suedia- permite reunificarea familiei în cazul în care contractul de angajare al migrantului temporar depășește șase luni; c) Germania - schimbarea angajatorului este permisă dacă este informată Agenția Federală de Ocupare. [13]

**Beneficii și probleme.** Cercetătorii Wickramasekara și Chammartin susțin că migrația circulară aduce multiple avantaje atât pentru țările destinație și țările de origine a migranților circulari, cât și pentru însăși migranții circulari.

Existența beneficiilor în procesul migrației circulare nu împiedică prezența unor probleme importante. Una din probleme majore identificate în cadrul analizei procesului migrației circulare de către cercetători este insuficiența protecției și drepturilor lucrătorilor migranți de calificare joasă, care sunt angajați în scheme de migrație temporară. Lucrătorii migranți au alternative limitate în alegerea locurilor de muncă, în schimbarea angajatorilor. Deseori nu este claritate cu perioada de revenire. Multe probleme apar și în procesul de reunificare a familiei migranților.

Pe lângă beneficii există și multe elemente negative ce influențează situația migranților temporari. În acest context, menționăm:

- Durata scurtă a contractelor (în special în cazul muncilor sezoniere) ar putea însemna că ele pot nega orice asistență necesară pentru a munci și a trăi în țările de destinație și pot afecta capacitatea migranților de a contribui în țara de origine;
- Procesul de întoarcere (re-migrație) poate implica costuri ridicate, care nu pot fi recuperate, în totalitate, de către migranți;
- Brokerii pentru locuri de muncă și intermediarii găsesc multe posibilități de fraudare a migranților;
- Puterea excesivă a angajatorilor în selectarea lucrătorilor și re-nominalizarea lor pentru vizite ulterioare;
- În timp ce migranții sunt așteptați să revină cu competențe, este foarte puțin probabil ca angajatorii să investească în formarea/instruirea migranților circulari cu categorii de calificare inferioare;
- Nu există posibilități de integrare, deoarece programele circulare nu pot oferi un statut permanent. [13, pag.14]

Identificarea acestor probleme au impus recunoașterea de către Comitetul European Economic și Social a Drepturilor fundamentale ale imigranților circulari ce trebuie protejate în întregime (drepturile sociale, de angajare, dreptul persoanei de a locui cu familia sa). Astfel Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul UE promovează, în cadrul politicii externe, „un cadrul legal internațional privind migrația” în baza instrumentelor legale internaționale.

În 2013 a fost publicat Raportul „Drepturile fundamentale ale migranților într-o situație neregulamentară în Uniunea Europeană: Raport comparativ”. Acest raport analizează provocările juridice și practice cu care se confruntă statele membre ale UE ca acestea să depună eforturi pentru a garanta drepturile fundamentale migranților și propune modalități de a încorpora aceste drepturi în politicile, legile și practicile administrative care afectează migranții. [2] Setul de măsuri sugerate pentru îmbunătățirea programelor de migrație circulară includ: vize cu intrări multiple în scop de muncă temporară; ex. permise de muncă sezoniere multi-anuale; proceduri preferențiale de re-intrare pentru sezonul/perioada de muncă următor/oare pentru migranții care deja au lucrat legal în țară și s-au conformat cu condițiile de ședere legală; formare înainte de plecare adecvată (studierea limbii, cursuri privind cultura țării, instruire vocațională) și asistență; acorduri bilaterale pentru protecția drepturilor lucrătorilor migranți și a condițiilor de muncă; acorduri bilaterale / multilaterale privind securitatea socială care ar asigura portabilitatea securității sociale obținute în țara de destinație. [3]

Migrația circulară reprezintă un instrument de ameliorare temporară a situației economice a populației. Avantajele majore al acestui proces constau în posibilitatea, pe de o parte, a redresării situației economice a populației și de acumulare a unui capital inițial, pe de altă parte, migranții se reîntorc în țara de origine pentru a investi în continuare și a crea bunuri și servicii în țară.

Rolul principal al schemelor de migrație circulară consta în extinderea canalelor legale pentru lucrătorii cu calificări joase, medii și înalte din Republica Moldova - migrație organizată și reglementată între Republica Moldova și țările de destinație în vederea evitării mișcărilor nereglementate.

Studiul experienței internaționale de implementare a programelor pentru migrație circulară denotă prezența unor beneficii pe trei dimensiuni: țara de destinație, țara de origine, migrantul. Totuși, există trei condiții, identificate de cercetătorii din domeniu, respectarea cărora este obligatorie pentru a asigura aceste beneficii: conformitatea cu standardele minime internaționale în domeniul protecției drepturilor omului și celor legate de muncă; reglementarea întregului proces migrator (ex. pre-migrația, plecarea, sosirea/ primirea, șederea, întoarcerea și reintegrarea); excluderea abuzurilor (costuri excesive, etc) și condițiilor de exploatare.

Propuneri:

a) Extinderea căilor legale pentru migranții lucrători din Republica Moldova către țările dezvoltate prin intermediul schemelor de migrație circulară gestionată (programe de mobilitate bilaterale), inclusiv pentru migranți cu calificări joase. Prevederi privind posibilitățile de obținere a șederii permanente pentru lucrătorii cu experiențe migratorii repetate. Dreptul de integrare în câmpul muncii pe o perioadă de termen scurt, sezonier, va influența favorabil asupra situației familiilor migranților, dar și asupra mediului economic de dezvoltare a teritoriilor (în special, rurale care sunt caracterizate la moment de un proces de depopulare).

b) Acces privilegiat pe piața forței de muncă în cazul migrațiilor ulterioare - care ar putea genera beneficii migranților și angajatorilor (perioade mai lungi de ședere, posibilitatea schimbării angajatorului, sprijin pentru reintegrare în țara de origine, emiterea vizelor multi-aniuale și cu intrări multiple; prevederi privind instruire și formare a migranților).

c) Reducerea inegalităților și ilegalităților din țară, stimularea creșterii economice și crearea de locuri de muncă, promovarea dezvoltării susținute de către stat sunt măsuri care pot contribui la moderarea presiunilor din cauza cărora multe persoane recurg la emigrarea din țară ca unica soluție de rezolvare a problemelor sale economice și sociale.

În final, vom încheia cu constatarea realizată de experții europeni, proiectând-o pe realitățile Republicii Moldova. Migrația circulară, în general, și parteneriatele de mobilitate, în special, „sunt niște instrumente promițătoare, inovatoare și cuprinzătoare și pot reprezenta un cadru valoros pentru creșterea nivelului de transparență, consolidarea sinergiilor, declanșând cooperarea și asigurând operațiuni mai rentabile între parteneri, între Comisie și statele-membre” [15]. Republica Moldova trebuie să valorifice posibilitatea unor programe de migrație circulară, ceea ce va permite planificarea dezvoltării teritoriilor, dar, ce este și mai important, re-migrarea populației în țară.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, *O Agendă europeană privind migrația*, Bruxelles, COM(2015) 240 final, 13.5.2015
2. *Drepturile fundamentale ale migranților într-o situație neregulamentară în Uniunea Europeană: Raport comparativ*, Agencia pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, Luxemburg, 2013
3. Chammartin Gloria Moreno-Fontes, *Experiența internațională în implementarea programelor migrației circulare*, Organizația Internațională a Muncii
4. <http://www.azi.md/ro/story/1664> , (accesat 02.02.2016)
5. <http://www.eumed.net/ecorom/II.%20%20%20Populatia%20si%20necesitatile%20sale/8%20mi%20gratiile.htm> (accesat 02.02.2016)
6. <http://www.iom.md/index.php/ro/rograme/migratia-si-dezvoltarea> (accesat 05.02.2016)
7. <http://www.unfpa.org/> (accesat 05.02.2016)
8. *Impactul migrației asupra comunității, familiilor și copiilor*, UNICEF-PNUD, 2008
9. *IPRE: Creștere economică de doar 0,5%, 27 de lei pentru un euro și riscul neplăților salariale – sunt problemele cheie ale acestui an (2016)*, <http://www.timpul.md/articol/> (accesat 05.02.2016)
10. *Moldova, printre țările cu cel mai mare volum de remitențe pe cap de locuitor*, <http://agora.md/analize/114/moldova-printre-tarile-cu-cel-mai-mare-volum-de-remitente-pe-cap-de-locuitor> (accesat 01.02.2016)

11. Tendințe și Politici Migraționiste în Regiunea Mării Negre: cazurile R. Moldova, României și Ucrainei, *Chișinău*, 2008
12. Vadean F. P., Piracha M., *Migrația circulară sau întoarcerea definitivă: factori determinanți ai diferitor forme de migrație*, Departamentul pentru dezbateră documentelor economice, KDPE 09/12 , Universitatea din Kent, 2009
13. Wickramasekara P., *Migrația circulară: câștig triplu sau sfârșit obscur*, Programul Internațional al ILO cu privire la Migrație (MIGRANT), Geneva, ILO, documentul de discuție nr. 15, 2011, traducere, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms\\_247460.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_247460.pdf) (accesat 01.02.2016)
14. Reslow N., *Noua politică de migrație a UE: analiza procesului decizional al parteneriatelor de mobilitate*, Conferința Multinațională "Migrația: O lume în Mișcare", 18-20 februarie, 2010. Universitatea din Maastricht, Olanda, 2010
15. *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration (Parteneriatele de mobilitate, ca instrumente în context global)*, SEC (2009) 1240, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st13/st13489.en09.pdf> (accesat 05.02.2016).

## РАЗВИТИЕ ТУРИСТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ПЕРИФЕРИЙНОГО РАЙОНА

*Анна ГАВРИШ-МУСАФИР, аспирант  
Одесского регионального института  
государственного управления Национальной  
академии государственного управления при  
Президенте Украины*

### SUMMARY

*This article observes the situation of the touristic sphere development in small towns of Ukraine. The author writes about the opportunities which bring to the positive result of the infrastructure developing in the regions which are not that evolved as well-known health-resort places. As an example the author is analyzing small resort town Skadovsk, Kherson oblast in Ukraine. There are some facts in the article which explain poor funding of the town development budgets. In conclusions the author shows the necessity of the tourism development in Ukraine in general.*

Считается, что туристическая сфера - популярный инструмент экономического развития в частности украинских городов. С одной стороны, жажда путешествий, открытия нового, познания мира - одно из самых популярных увлечений у человека в XXI веке.

Украинская история, культурное наследие и современная жизнь является неисчерпаемым источником для познания и вдохновения. С другой - развитие туристической отрасли - позволяет подойти комплексно к решению различных проблем в городе или регионе. Ведь чтобы привлечь туристов, необходимо обеспечить основные элементы туристической инфраструктуры: развивать туристические объекты, транспортное сообщение, гостинично-ресторанные услуги для обеспечения комфортного пребывания туристов. Улучшение туристической инфраструктуры повышает инвестиционную привлекательность города, способствует развитию малого и среднего бизнеса, а соответственно - экономическому процветанию и повышению качества жизни его жителей. Туристически развитые территории более известны, а потому привлекательны и конкурентоспособны в борьбе за местные и иностранные инвестиции.

Украинские громады часто выбирают развитие туристической отрасли



одним из стратегических направлений собственного экономического развития. Каждый город развивает разные виды туризма, несмотря на свои конкурентные преимущества и возможности. Насколько успешной окажется стратегия каждого из городов - покажет время. Но уже сейчас необходимо квалифицированно готовить стратегию развития региона или города в выбранной сфере и тщательно выполнять каждую поставленную задачу для получения эффективного и лучшего результата.

Сфера туризма имеет возможность предоставить работу большому количеству людей, что касается и периферийных регионов страны, где занятость населения невысока, ввиду узости сферы предложения труда. Целесообразна поддержка и развитие малого и среднего бизнеса именно в этой области путем создания «здорового» налогового климата, предоставления определенных льгот компаниям, ведущим бизнес в сфере туризма.

Предприятия, учреждения и организации, независимо от формы собственности, а также физические лица, зарегистрированные в соответствии с законами Украины «О предпринимательстве», «О предприятиях в Украине» и «О хозяйственных обществах» и Положением о государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, утвержденным Кабинетом Министров Украины, осуществляют деятельность, связанную с предоставлением туристических услуг, лишь при наличии лицензии. Лицензирование туристической деятельности осуществляется с целью создания равных возможностей субъектам туризма на рынке туристических услуг и обеспечения защиты прав и законных интересов государства и потребителей этих услуг, повышения уровня туристского обслуживания. Лицензии выдаются специальным органом лицензирования, который устанавливает порядок их выдачи, условия и правила осуществления туристической деятельности и контроль над их соблюдением. В соответствии со ст. 7 п. 19 хозяйственной деятельности»

лицензированию подлежит туроператорская деятельность.[1]

Лицензированию на осуществление туристической деятельности подлежат туристические агентства, бюро путешествий, бюро экскурсий, экскурсионные бюро, бюро по приему туристов, туристические операторы, гостиницы, мотели, кемпинги, туристические комплексы и базы, другие юридические лица независимо от формы собственности и физические лица, осуществляющие туристическую деятельность, предусмотренную их уставами или положениями.[4]

Но, как показывает практика ведения современного туризма, на территории периферийных городов примечательно стремительное «размножение» частных вилл, которые маскируются под гостевые дома для родственников. И, как результат, владельцы никаких лицензий не приобретают и никаких налогов не оплачивают. Эта ситуация усложнила контроль над деятельностью туристических субъектов. Резко выросло количество фирм без юридического статуса и квалификации. Ухудшилось качество туристического сервиса, утрачены рычаги контроля над деятельностью в сфере туризма, нарушен механизм безопасности осуществления туристических поездок. Вырос теневой рынок туристических услуг, в результате чего, регион не может развиваться, а органы местного самоуправления пополнять местный бюджет. Соответственно говорить о продвижении туристической сферы, как отрасли для развития того или иного региона при таких условиях смысла нет.

Также в стране назрела острая необходимость принятия нового базового закона, пересмотра действующей нормативно-правовой базы, которая должна быть направлена на создание благоприятных условий для развития внутреннего и въездного туризма. Поскольку на сегодняшний день в Украине утрачены многие производственные объекты. Сфера услуг – один из основных направлений развития экономики страны.

Следовательно, Скадовский район, Херсонской области в Украине - один из тех, которые имеют возможность развивать именно туристическую сферу для улучшения экономической ситуации. Сам город находится на юге Херсонской области, на берегу Джарылгачского залива Черного моря. Город имеет хорошее автомобильное сообщение с областным центром. Международный автомобильный коридор связывает областной центр с курортными городами на морском побережье. Неподалеку находится железнодорожная станция. Кроме того, в городе есть морской порт, который обеспечивает паромное сообщение с городами Украины, а также с зарубежьем.

Социальная инфраструктура города представлена современными, удобно расположенными учебными и лечебными заведениями. Вообще Скадовский район - традиционный детский курорт. Поэтому стратегия развития должна быть построена именно на этой основной идее.

С 2011 года Скадовск объявлен городом-курортом государственного значения. [2] Поэтому основной отраслью развития этого региона считается туристическая. Вспомогательными, или сопроводительными отраслями являются растениеводство - овощеводство, выращивание зерновых культур, садоводство и прочее. Не менее важным фактором развития туристической сферы является удачное расположение - удалено от промышленных зон и активных транспортных магистралей. Но при этом возникают проблемы с транспортной инфраструктурой - отсутствие железнодорожных сообщений, прекращение действия аэропорта.

В настоящее время в Скадовской курортной зоне размещено 84 оздоровительных учреждений общей мощностью 22 130 мест, из них почти 55% составляют детские оздоровительные учреждения. Согласно статистическим данным в среднем на территории района в летний период отдыхает около 84400 организованных туристов, из них 51000 детей. Кроме оздоровительных

учреждений района значительная часть отдыхающих принимается в частном секторе. Согласно проведенных расчетов в среднем ежегодно таким образом на территории района отдыхает более 70 000 чел. [3]

Проанализировав природный потенциал района (наличие минеральных вод, лечебных грязей и др.), наличие культурно-исторического наследия территории (памятники, музей, заказник «Джарылгач» и др.), оздоровительных учреждений (санаториев матери и ребенка, лечебных пансионатов, лагерей, домов отдыха) и разнообразие культурно-развлекательной инфраструктуры (кинотеатр, аквапарк, дельфинарий, детский городок с аттракционами и др.) можно сделать вывод, что создание правильной и действенной стратегии развития детского туристического района было бы хорошим толчком для уверенного экономического роста этого района.

Учитывая нестабильную ситуацию, которая сложилась в стране, нужно быстрыми темпами развивать туристическую отрасль юга Украины на побережье Черного моря и учитывать то, какие от этого можно иметь выгоды как для страны в целом, так и для района в частности. Нужно выбрать правильную стратегию развития туристического региона. Очевидно, что выгоды для района от этой отрасли значительно больше, чем негативные последствия, без которых, к сожалению невозможно обойтись.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Закон України «Про ліцензування и дів господарської діяльності» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/222-19>
2. Закон України «Про оголошення природних територій міста Скадовська Херсонської області курортом державного значення». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3698-vi>
3. Додаток до рішення Скадовської міської ради від 20.12.2013 року № 650. Скадовськ. Профіль міста – матеріали до Стратегічного плану розвитку міста Скадовська
4. Максименко С.В. Туристская деятельность: международно-правовые аспекты. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://tourlib.net/books\\_tourism/maksimenko31.htm](http://tourlib.net/books_tourism/maksimenko31.htm)

## THE VALUE AND EFFECT OF TRANSPARENCY IN GLOBAL LAW AND PUBLIC ADMINISTRATION

*Ielyzaveta LVOVA, Phd in law, docent,  
associate professor at National Academy  
of Public Administration under the President  
of Ukraine, Odessa, Ukraine.*

### SUMMARY

*The article deals with the problem of the human right to information and transparency in public administration. Several approaches to transparency are applied in the article. Transparency is seen as a promoting concept of democratic reforms in public administration in Central and Eastern Europe. The author analyzed basic declarations of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Besides, the cases, taken to the European Court of Human Rights, are researched.*

**Key words:** *convent, globalization, government, information, public administration, right to information, transparency*

In modern conditions of globalization, transparency has a democratic instrumental value for political and legal science. Nowadays, the maxim of transparency is seen as a global norm and an effective tool both on international, and governmental domestic level. In this sense, transparency is often understood as a concept, an idea, a principle or a policy, that helps to solve governmental problems and promotes building of civil society.

The main functions of transparency are defined in the Council of Europe Convention on Access to Official Documents ( No 205, 2009), that lays down a right of access to official documents. [1] The Convention is the first binding international legal instrument that provides recognition of a general right of access to official documents held by public authorities.

In this Convention transparency of public authorities is seen as ‘a key feature of good governance and an indicator of whether or not a society is genuinely democratic and pluralist. It is also essential to the self-development of people and to the exercise of fundamental human rights. Limitations on this right are only permitted in order to protect certain interests like national security, defense or privacy. The right of access to

official documents also strengthens public authorities' legitimacy in the eyes of the public, and its confidence in them. The Convention sets forth the minimum standards to be applied in the processing of requests for access to official documents (forms of and charges for access to official documents), review procedure and complementary measures and it has the flexibility required to allow national laws to build on this foundation and provide even greater access to official documents.'

At the present moment this Convention is not in force, as its entry into force depends on 10 ratifications by non-member/member states of the Council of Europe. Notably, in its Resolution 1954 (2013) 2 October 2013 the Parliamentary Assembly calls on all the member States of the Council of Europe which have not yet done so to sign and ratify the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. [2]

The Convention is signed but not ratified by 14 member states.

For example, Moldova signed the Convention on 21 December 2010. [3] The Parliament of Moldova has ratified the Council of Europe Convention on the access to official documents on 31 October 2013. [4]

The importance of the Convention is seen in the fact that '...constitutions, national laws and jurisprudence across Europe now recognize a right of access to official documents...and this right has also been increasingly recognized at the international level'. [5]

Even though the ECtHR has not recognized a general right of access to official documents or information, there are several interesting and ground-breaking cases, that show certain conditions, under which Article 10 of the European Convention on Human Rights may point toward a right of access to documents held by public authorities. [6]

First, the case law *Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic*, application n°19101/03, decision on admissibility of 10 July 2006 suggests that under certain

circumstances Article 10 of the Convention may imply a right of access to documents held by public bodies. [7]

Another conceptual point of view is shown in one of the most important recent cases of ECtHR - *Guseva v. Bulgaria* case law 17 February 2015. [8]

This case shows a considerable hesitation of judges, concerning the approach to the Article 10 regarding access to information.

The Court considered that ‘the applicant must have suffered frustration as a result of the impossibility for her to perform her role of an association representative because of the failure of the administrative authorities to provide her with the information she had sought in implementation of the three final judgments in her favour’ Also in its decision the Court pointed out that, in ‘cases where the applicant was an individual journalist and human rights defender, it has held that the gathering of information is an essential preparatory step in journalism and is an inherent, protected part of press freedom (see *Shapovalov v. Ukraine*, no.45835/05, § 68, 31 July 2012; *Dammann v. Switzerland*, no.77551/01, §52, 25 April 2006).’

It is obvious, that transparency is accompanied by human right to information, and the relationship between these ‘companions’ is seen by Jonathan Klaaren ‘...as a vehicle for increasing a certain amount of transparency or (stated somewhat differently) as a vehicle for furthering the ends or some of the ends contained within the concept of transparency’. [9]

Jonathan Klaaren also argues that ‘the development of a norm of informational privacy, where individual may enforce certain rights and norms concerning information about that individual, can be seen as taking away from transparency. [10]

In this sense, *Bărbulescu v. Romania* case law 12 January 2016, concerning the surveillance of Internet usage in the workplace is a ‘good lesson to learn’ about the right to privacy and data protection. [11]



Apparently, that solution of such issues by ECtHR can form a model for numerous states in Europe. As we know, rulings of the ECtHR are binding to countries, which have ratified the European Convention on Human Rights, including Ukraine.

Transparency is the most important principle of public administration of Ukraine. According to the new Law of Ukraine “On Civil Service” transparency is best understood as openness of information about the activities of public servants, except those defined in the Constitution and laws of Ukraine. [12]

At the same time Ukraine has not signed or ratified the Council of Europe Convention on Access to Official Documents.

The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights Valeria Lutkovskaya states that ‘joining the Council of Europe Convention on Access to Official Documents will support Ukrainian enhancement of legislation in the sphere of access to information, will input the mechanism of international monitoring of right of access to official documents, will develop the overcoming corruption situation by means of extensive informational openness. Signing and ratification of the Convention will show advance Ukraine's loyalty to the principles of freedom of information, access to public information, being a positive impact on international image of Ukraine.’[13]

By way of conclusion, it is worth to point out that ratification of the Convention and its further implementation in Ukraine will become the way of solving problems in modern public administration, through the application of constitutionalist principles in law and governance.

#### **BIBLIOGRAPHY:**

1. Council of Europe Convention on Access to Official Documents, available at: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>
2. Parliamentary Assembly of Council of Europe, Resolution 1954 (2013) National security and access to information, 2 October 2013, available at:
3. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737>>
4. Chart of signatures and ratifications of Treaty 205, available at: <[http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p\\_auth=pP1cvqhB](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=pP1cvqhB)>



5. <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=350182&lang=2>>
  6. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d3836>
  7. European Convention on Human Rights, 4 November 1950, 213 UNTS 221
  8. ECtHR
- Article 10:* ‘1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers....
2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.
9. *Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic*, ECHR (2006), application n 19101/03, decision on admissibility of 10 July 2006
  10. *Guseva v. Bulgaria*, ECHR (2015), application no. 6987/07, judgment of 17 February 2015
  11. J. Klaaren ‘The Human Right to Information and Transparency’ in Andre Bianchi and Anne Peters (eds.), *Transparency in International Law*, Cambridge University Press, 2013, p.225 Ibid, p.237
  12. *Bărbulescu v. Romania*, ECHR (2016), application no. 61496/08, 12 January 2016
  13. *Zakon UkraYini «Pro derzhavu sluzhbu»* vid 10.12.2015 № 889-VIII, available at: <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>>
  14. <[http://www1.ombudsman.gov.ua/ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3930:2014-06-17-06-27-25&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75](http://www1.ombudsman.gov.ua/ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3930:2014-06-17-06-27-25&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75)>

## ASPECTE PARTICULARE PRIVIND ORGANIZAREA SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII MUNCII ÎN DOMENIUL AGRICULTURII ȘI ÎN CEL AL SERVICIILOR DE CONSTRUCȚII

*Felicia PĂSCĂLUȚĂ, doctor în drept, lector  
universitar, Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*Constructions, along with the agriculture branch, involves a large part of the workforce of the country. However, this kind of activity involves a multitude of risks of occurrence of accidents at work as well as occupational illnesses. Therefore, it is necessary to adopt specific rules in this area to ensure the safety and health of employees working in this sector of the economy.*

*On the strength of the right to organization of work (production), and by virtue of ownership, it is natural the employer to respond of health and safety of employees in all aspects of legal work. Our legislator has implemented the principle that the employer almost unconditionally respond of health and safety of employees, whether these powers are exercised personally, whether it entrusts this task to another person.*

*It is conceivable that the performance of work to be carried out with health and safety at work, the whole activity is governed by the imperative of preventing occupational risks.*

În general, procesul de muncă reprezintă un sistem format din patru componente de bază: omul (executantul), sarcina de muncă (activitatea pe care executantul trebuie să o desfășoare), mijloacele de producție (instalații, mașini, agregate, materii prime etc.) și mediul de muncă (ansamblul condițiilor fizice, chimice, biologice și psihologice în care executantul își desfășoară activitatea; cu alte cuvinte, mediul de muncă este format din mediul fizic ambiant și mediul social), care interacționează și se intercondiționează, într-o relație perpetuă [1].

Munca este activitatea noastră de zi cu zi. Această activitate este desfășurată într-o multitudine de domenii și sectoare ale economiei naționale și mondiale. Desfășurarea activității lucrative în fiecare ramură a economiei, care implică capitalul uman, impune respectarea unor condiții speciale de securitate, sănătate și igienă a muncii, dictate de specificul proceselor tehnice și tehnologice aplicabile în domeniul respectiv, acestei activități fiindu-i propriu calificativul de muncă în condiții speciale. Dintre doate domeniile în care se implică *homo faber* (omul producător), luând în considerare „specificul” economiei Republicii Moldova, un interes deosebit prezintă expunerea,

analiza și sinteza normelor juridice ce determină condițiile de securitate și sănătate în muncă din domeniul agriculturii și din sectorul serviciilor de construcție.

***Cerințele specifice în organizarea securității și sănătății muncii în domeniul agriculturii.*** Agricultura este ramura principală a economiei naționale a Republicii Moldova, în cadrul căreia desfășoară activitatea lucrativă o bună parte a populației rezidente.

Reglementări primare, la nivel de principiu, sunt consacrate în Convenția OIM nr. 184/2001 cu privire la securitate și sănătate în agricultură, ratificată prin Legea Republicii Moldova nr. 1058 din 16.05.2002.

Potrivit articolului 1 al Convenției OIM nr. 184/2001 [2], termenul *agricultură* include activitățile agricole și forestiere, care sunt destinate exploatării agricole, inclusiv creșterea plantelor, silvicultura, creșterea animalelor și apicultura, prelucrarea primară a produselor de origine vegetală și animală de către proprietarii întreprinderilor sau din numele acestora, cât și utilizarea și deservirea mașinilor, aparatajului, echipamentelor, instrumentelor și instalațiilor agricole, cuprinzând orice proces, depozitare, operațiune sau transport efectuat în cadrul unei exploatări agricole, destinate obținerii producției agricole.

Articolul 2 al Convenției OIM nr. 184/2001 determină domeniile agriculturii cărora nu sunt aplicabile dispozițiile convenției:

- a) agricultura naturală, desfășurată în condiții casnice;
- b) procedeele industriale care utilizează produsele agricole în calitate de materie primă și serviciile aferente acestor procedee;
- c) exploatarea industrială a pădurilor.

Pentru aplicarea politicii naționale privind securitatea și sănătatea în agricultură, Convenția OIM nr. 184/2001, în art. 7, prevede instituirea următoarelor obligații în sarcina angajatorilor din agricultură:

1) obligația de realizare a evaluărilor corespunzătoare a riscurilor pentru securitatea și sănătate lucrătorilor agricoli și în baza rezultatelor obținute, să adopte măsurile de prevenire și de protecție cu scopul de a asigura ca, în toate condițiile de muncă, activitățile agricole, locurile de muncă, mașinile, echipamentul, produsele chimice, instrumentele și procedeele aplicate sînt sigure și respectă normele prescrise de securitate și sănătate;

2) obligația de a asigura ca lucrătorii din agricultură să primească, ținînd cont de nivelul de instruire și diferența de limbaj, o formare adecvată și corespunzătoare, cât și instrucții inteligibile în materie de securitate și sănătate și indicații la îndeplinirea muncii lor, cuprinzînd informații privind pericolele și riscurile inerente muncii lor și măsurile ce trebuie luate pentru protecția acestora;

3) obligația de a lua măsuri imediate pentru a înceta orice operație care prezintă un pericol iminent și grav în domeniul securității și sănătății în muncă și să evacueze lucrătorii în modul corespunzător.

Articolul 8 din Convenția OIM nr. 184/2001 instituie, *ab initio*, următoarele drepturi în favoarea salariaților:

a) dreptul de a fi informați și consultați în privința chestiunilor de securitate și sănătate, inclusiv privitor la riscurile legate de aplicarea noilor tehnologii;

b) dreptul de a participa la aplicarea și verificarea măsurilor destinate asigurării securității și sănătății și de a alege reprezentanți avînd competențe în materie de securitate și sănătate, precum și reprezentanți în comitetele de igienă și securitate;

c) dreptul de a se sustrage de la pericolul apărut la locul de muncă dacă au un motiv rezonabil de a crede că există un risc iminent și grav pentru securitatea și sănătatea lor și de a informa imediat superiorul lor. Ei nu pot fi sancționați în urmă efectuării acestor acțiuni.

Lucrătorii din agricultură și reprezentanții lor trebuie să aibă obligația de a se conforma măsurilor de securitate și sănătate prescrise și de a coopera cu angajatorii pentru ca aceștia din urmă să își realizeze propriile obligații și responsabilități.

Convenția OIM nr. 184/2001 impune elaborarea unor reglementări adecvate în domeniul securității în utilizarea mașinilor și echipamentului, ergonomiei, precum și în manipularea și transportarea diferitor obiecte, reglementări care au fost expuse de legiuitorul moldav într-o manieră generală (acestea fiind aplicabile în orice sferă a economiei naționale) în Hotărârea Guvernului RM nr. 603 din 11.08.2011 „Privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru folosirea de către lucrători a echipamentului de muncă la locul de muncă” [3] și Hotărârea Guvernului RM nr. 353 din 05.05.2010 „Cu privire la aprobarea cerințelor minime de securitate și sănătate la locul de muncă” [4]. Dispoziții speciale privind modul de utilizare a mașinilor, echipamentelor și utilajului în agricultură, precum și cerințe minime de securitate și sănătate în munca prestată în agricultură nu au fost elaborate nici prin acte legislative, nici prin acte normative subordonate legii. Mai mult decât atât, Hotărârea Guvernului RM nr. 353/2010 „Cu privire la aprobarea cerințelor minime de securitate și sănătate la locul de muncă” nu se aplică pentru câmpurile, pădurile și alte terenuri care aparțin unei unități agricole sau forestiere, dar sunt situate departe de clădirile unității.

De asemenea, Convenția OIM nr. 184/2001 prescrie, în acest sens, adoptarea de reguli de prevenire și protecție a lucrătorilor din agricultură în procesul de manipulare și utilizare a produsilor chimici, care să reglementeze, *inter alia*, următoarele aspecte:

1. Modul de preparare, manipulare, aplicare, păstrare și transport al produselor chimice;
2. Activitățile agricole care antrenează dispersia de produse chimice;
3. Întreținerea, repararea și curățirea echipamentului și a recipientilor pentru produsele chimice;

4. Eliminarea recipientilor vizi, precum și prelucrarea și eliminarea deșeurilor chimice și a produselor chimice cu termenul de valabilitate expirat.

Art. 14 din Convenția OIM nr. 184/2001 prevede că legislația națională trebuie să garanteze că riscurile, infecțiile, alergiile și otrăvirile vor fi evitate sau reduse la minim, pe parcursul manipulării agenților biologici și că activitățile ce țin de creșterea animalelor și locurile de desfășurare a acestor activități respectă normele minime de securitate și sănătate în muncă.

Aceste prescripții consacrate în dreptul internațional sunt transpuse în dreptul pozitiv al Republicii Moldova prin Hotărârea Guvernului RM nr. 1335 din 10.10.2002 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea condițiilor de muncă la locurile de muncă și modul de aplicare a listelor ramurale de lucrări pentru care pot fi stabilite sporuri de compensare pentru munca prestată în condiții nefavorabile” [5]. Regulamentul în cauză stabilește:

1. Modul de evaluare nemijlocită a condițiilor la locurile de muncă la care se îndeplinesc lucrări prevăzute în listele ramurale de lucrări cu condiții grele și nocive, precum și deosebit de grele și deosebit de nocive, pentru care stabilesc sporuri de compensare. Această listă este elaborată și aprobată prin Hotărârea Guvernului RM nr. 1487 din 31.12.2004 „Cu privire la aprobarea Listei-tip a lucrărilor și locurilor de muncă cu condiții grele și deosebit de grele, vătămătoare și deosebit de vătămătoare pentru care salariaților li se stabilesc sporuri de compensare” [6];

2. Clasele condițiilor de muncă în funcție de conținutul în aerul zonei de lucru al substanțelor chimice nocive (depășirea CMA, ori);

3. Clasele condițiilor de muncă în funcție de conținutul în aerul zonei de lucru al substanțelor nocive de natură biologică (depășirea CMA, ori);

4. Clasele condițiilor de muncă în funcție de conținutul în aerul zonei de lucru a aerosolului cu acțiune preponderent fibrogenă (AAPF) și de încărcătura de praf asupra

organelor respiratorii (cuantumul multiplu al depășirii CMA și a nivelului de control al încărcăturii de praf (NCÎP);

5. Clasele condițiilor de muncă în funcție de nivelurile zgomotului, vibrației cumulate și locale, infra- și ultrasunetului la locul de muncă;

6. Clasele condițiilor de muncă în funcție de indicatorii microclimei pentru încăperile de producție, indiferent de perioada anului, și pentru teritorii deschise în perioada caldă a anului;

7. Clasele condițiilor de muncă în funcție de parametrii mediului de lumină al încăperilor de producere;

8. Clasele condițiilor de muncă în funcție de acțiunea radiațiilor electromagnetice neionizante;

9. Clasele condițiilor de muncă în funcție de indicii greutății procesului de muncă;

10. Clasele condițiilor de muncă în funcție de indicii intensității procesului de muncă;

11. Evaluarea condițiilor de muncă în cazul ionizării aerului și lucrului cu substanțe radioactive și cu surse de radiație ionizată.

Se impune ca necesară determinarea reprezentanților angajatorilor și reprezentanților salariaților de a reglementa prin convenții colective ramurale și prin contracte colective de muncă metodologia de evaluare a condițiilor de muncă în agricultură, precum și măsurile organizatorice, ergonomice și tehnice ce urmează a fi adoptate pentru prevenirea survenirii accidentelor de muncă, dar în special a bolilor profesionale în cadrul activităților lucrative din agricultură.

***Cerințele specifice în organizarea securității și sănătății muncii în domeniul serviciilor de construcții.*** Serviciile de construcții, alături de ramura agriculturii implică o mare parte a forței de muncă a Republicii Moldova. Totodată acest gen de activitate implică și o multitudine de riscuri de survenire a accidentelor de muncă, cât și

a bolilor profesionale. Prin urmare, este necesară adoptarea unor norme specifice acestui domeniu de asigurare a securității și sănătății salariaților care muncesc în acest sector al economiei. Această exigență a fost recunoscută și de OIM, care, în 1988, a adoptat Convenția nr. 167 cu privire la securitatea și sănătatea în construcții. Această convenție nu a fost ratificată de Republica Moldova și, deci, nu produce efecte juridice (nu creează obligații juridice) pentru țara noastră. Totuși, această convenție însărcinează statele ratificatoare cu reglementarea măsurilor de asigurare a sănătății și securității în muncă, a modalității de cooperare între autorități, angajatori și salariați în vederea aplicării acestor măsuri. În special, convenția se remarcă prin formularea unor măsuri de protecție și prevenire inerente tuturor aspectelor activităților de construcție, care presupun un risc de producere a accidentelor de muncă sau de apariție a bolilor profesionale [7].

În dreptul național, raporturile sociale de organizare a securității muncii în domeniul serviciilor de construcții sunt supuse reglementării prin intermediul Hotărârii Guvernului RM nr. 80 din 09.02.2012 „Privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru șantierele temporare sau mobile” [8]. În temeiul acestei hotărâri au fost aprobate cerințele minime generale de securitate și sănătate pentru șantierele temporare sau mobile, conform anexei nr. 1 la Hotărârea Guvernului RM nr. 80/2012 și cerințele minime specifice de securitate și sănătate pentru șantierele temporare sau mobile, conform anexei nr. 2 la Hotărârea Guvernului RM nr. 80/2012. Aceste reglementări tehnico-juridice se aplică următoarelor tipuri de activități, enumerate în Lista orientativă a lucrărilor de construcții sau de inginerie civilă, anexă la Cerințele minime generale de securitate și sănătate pentru șantierele temporare sau mobile: 1. Excavații; 2. Terasamente; 3. Construcții; 4. Montarea și demontarea elementelor prefabricate; 5. Amenajări sau echipări; 6. Transformări; 7. Renovări; 8. Reparații; 9. Dărâmări de ziduri; 10. Demolări; 11. Mentenanță; 12. Întreținere – lucrări de zugrăvit și curățenie;



13. Asanări; 14. Consolidări; 15. Modernizări; 16. Reabilitări; 17. Extinderi; 18. Restaurări; 19. Demontări.

Cerințele minime generale de securitate și sănătate pentru șantierele temporare sau mobile reglementează și instituie următoarele activități și măsuri, destinate asigurării securității și sănătății lucrătorilor ce participă la activitățile de construcție:

1) *Coordonarea în materie de securitate și sănătate*. O astfel de activitate trebuie să fie organizată atât în faza de studiu, concepție și elaborare a proiectului, cât și în perioada executării lucrărilor. Atunci când la elaborarea proiectului participă mai mulți proiectanți, beneficiarul și/sau managerul de proiect trebuie să desemneze un coordonator în materie de securitate și sănătate pe durata elaborării proiectului lucrării. Iar când la realizarea lucrărilor pe șantier participă mai mulți antreprenori, un antreprenor și unul sau mai mulți subantreprenori, un antreprenor și lucrători independenți ori mai mulți lucrători independenți, beneficiarul și/sau managerul de proiect trebuie să desemneze un coordonator în materie de securitate și sănătate pe durata realizării lucrării. Funcția de coordonator în materie de securitate și sănătate pe durata elaborării proiectului lucrării și funcția de coordonator în materie de securitate și sănătate pe durata realizării lucrării sau a lucrărilor ulterioare pot fi deținute de aceeași persoană.

2) *Declarația prealabilă privind începerea lucrărilor pe șantier*. Beneficiarul lucrării sau managerul de proiect trebuie să întocmească o declarație prealabilă privind începerea lucrărilor pe șantier în situația în care durata lucrărilor este apreciată a fi mai mare de 30 de zile lucrătoare și pe șantier lucrează simultan mai mult de 20 de lucrători sau volumul de lucru estimat necesită mai mult de 500 de oameni-zi. Declarația prealabilă privind începerea lucrărilor pe șantier trebuie să fie întocmită conform anexei nr. 3 la Cerințe minime și să fie prezentată inspecției teritoriale de muncă în raza căreia se vor desfășura lucrările, cu cel puțin 30 de zile înainte de începerea acestora. Textul

declarației prealabile privind începerea lucrărilor pe șantier trebuie să fie afișat pe șantier, la un loc vizibil, înainte de începerea lucrărilor.

**3) *Principii generale de securitate și sănătate aplicabile proiectului lucrării.***

Încă din faza de concepție, studiu și elaborare a proiectului lucrării, managerul de proiect, proiectantul și, atunci când este cazul, beneficiarul trebuie să ia în considerare principiile generale de prevenire în materie de securitate și sănătate prevăzute la alin. (3) art. 10 din Legea RM nr. 186-XVI/2008, în special în ceea ce privește alegerea soluțiilor arhitecturale, tehnice și/sau organizatorice destinate planificării diferitelor lucrări ori faze de lucru care se desfășoară simultan sau succesiv, estimarea timpului necesar pentru realizarea acestor lucrări sau faze de lucru.

**4) *Competența coordonatorului în materie de securitate și sănătate pe durata elaborării proiectului lucrării.*** Coordonatorul în materie de securitate și sănătate pe durata elaborării proiectului lucrării, desemnat în conformitate cu punctul 3 al Cerințelor minime, are următoarele atribuții:

a) să coordoneze aplicarea prevederilor Cerințelor minime generale;

b) să elaboreze, sub responsabilitatea sa, planul de securitate și sănătate al șantierului, precizând regulile aplicabile șantierului respectiv și ținând seama de activitățile de exploatare care se vor desfășura pe șantier; planul de securitate și sănătate al șantierului trebuie să conțină măsuri specifice privind lucrările care se încadrează în una sau mai multe categorii din anexa nr. 2 la Cerințele minime generale;

c) să pregătească un dosar de lucrări ulterioare, adaptat caracteristicilor lucrării, conținând elementele utile în materie de securitate și sănătate de care trebuie să se țină seama în cursul eventualelor lucrări ulterioare;

d) să adapteze planul de securitate și sănătate al șantierului la fiecare modificare adusă proiectului;

e) să transmită elementele planului de securitate și sănătate al șantierului tuturor celor cu responsabilități în domeniu;

f) să deschidă un registru de coordonare și să-l completeze;

g) să transmită planul de securitate și sănătate al șantierului, registrul de coordonare și dosarul de lucrări ulterioare beneficiarului și/sau managerului de proiect și coordonatorului în materie de securitate și sănătate pe durata realizării lucrării;

h) să participe la întrunirile organizate de beneficiar și/sau de managerul de proiect; să stabilească, în colaborare cu beneficiarul și/sau managerul de proiect, măsurile generale de securitate și sănătate aplicabile șantierului;

i) să armonizeze planurile proprii de securitate și sănătate ale antreprenorilor cu planul de securitate și sănătate al șantierului;

j) să organizeze coordonarea între proiectanți;

k) să țină seama de toate eventualele interferențe ale activităților de pe șantier.

5) ***Principii generale aplicabile pe durata realizării lucrării.*** Pe toată durata realizării lucrării, angajatorii și lucrătorii independenți trebuie să respecte obligațiile generale ce le revin în conformitate cu prevederile art. 10 din Legea RM nr. 186-XVI/2008, în special în ceea ce privește: menținerea șantierului în ordine și într-o stare de curățenie corespunzătoare; alegerea amplasamentului posturilor de lucru, ținând seama de condițiile de acces la aceste posturi; stabilirea căilor și zonelor de acces sau de circulație; manipularea în condiții de securitate a diverselor încărcături; întreținerea, controlul înainte de punerea în funcțiune și controlul periodic al echipamentelor de muncă utilizate, în scopul eliminării defecțiunilor care ar putea să afecteze securitatea și sănătatea lucrătorilor; delimitarea și amenajarea zonelor de depozitare și înmagazinare a diverselor materiale, în special a materialelor sau substanțelor periculoase; condițiile de deplasare a substanțelor și materialelor periculoase utilizate; stocarea, eliminarea sau evacuarea deșeurilor și a materialelor rezultate din dărâmări, demolări și demontări; adaptarea, în funcție de evoluția șantierului, a duratei de execuție efectivă stabilită pentru diferite tipuri de lucrări sau faze de lucru; cooperarea dintre angajatori și

lucrătorii independenți; interacțiunile cu orice alt tip de activitate care se realizează în cadrul sau în apropierea șantierului.

**6) Competența coordonatorului în materie de securitate și sănătate pe durata realizării lucrării.** Coordonatorul în materie de securitate și sănătate pe durata realizării lucrării are următoarele atribuții:

a) să coordoneze aplicarea principiilor generale de prevenire și de securitate la alegerea soluțiilor tehnice și/sau organizatorice în scopul planificării diferitelor lucrări sau faze de lucru care se desfășoară simultan ori succesiv și la estimarea timpului necesar pentru realizarea acestor lucrări sau faze de lucru;

b) să coordoneze punerea în aplicare a măsurilor necesare pentru a se asigura ca antreprenorii și, dacă este cazul, lucrătorii independenți respectă principiile prevăzute în cerințele minime generale, într-un mod coerent și responsabil, și aplică planul de securitate și sănătate al șantierului;

c) să adapteze sau să solicite să se realizeze eventuale adaptări ale planului de securitate și sănătate al șantierului și ale dosarului de lucrări ulterioare, în funcție de evoluția lucrărilor și de eventualele modificări intervenite;

e) să organizeze cooperarea între angajatori, inclusiv a celor care se succed pe șantier, și coordonarea activităților acestora privind protecția lucrătorilor, prevenirea accidentelor și a riscurilor profesionale care pot afecta sănătatea lucrătorilor, informarea reciprocă și informarea lucrătorilor și a reprezentanților acestora și, dacă este cazul, informarea lucrătorilor independenți;

d) să coordoneze activitățile care urmăresc aplicarea corectă a instrucțiunilor de lucru și a instrucțiunilor de securitate și sănătate în muncă;

e) să ia măsurile necesare pentru ca numai persoanele abilitate să aibă acces pe șantier; să stabilească, în colaborare cu managerul de proiect și antreprenorul, măsurile generale aplicabile șantierului;

f) să țină seama de toate interferențele activităților din perimetrul șantierului sau din vecinătatea acestuia;

g) să stabilească, împreună cu antreprenorul, obligațiile privind accesul pe șantier, utilizarea mijloacelor de protecție colectivă și a instalațiilor de ridicat încărcături;

h) să efectueze vizite comune pe șantier cu fiecare antreprenor sau subantreprenor, înainte ca aceștia să redacteze planul propriu de securitate și sănătate;

i) să avizeze planurile de securitate și sănătate elaborate de antreprenori și modificările acestora.

Cerințele minime specifice de securitate și sănătate pentru șantierele temporare sau mobile, expuse în anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului RM nr. 80/2012 [8], statuează următoarele componente ale sistemului de securitate pe șantierul de construcții:

a) cerințe minime generale pentru locurile de muncă pe șantiere;

b) cerințe minime specifice pentru posturile de lucru din șantiere.

Criteriile calitative și cantitative de determinare a nivelului de sănătate și securitate în mediul de muncă, expuse în anexele acestor cerințe minime specifice de securitate și sănătate, reiterează, în mare parte, criteriile cantitative și calitative, aprobate prin Hotărârea Guvernului RM nr. 353 din 05.05.2010 „Cu privire la aprobarea cerințelor minime de securitate și sănătate la locul de muncă” [4].

În concluzie, putem deduce existența unei reglementări naționale mai ample a securității și sănătății în muncă în cadrul activității de construcție, fiind stabilite obligații și măsuri de prevenire și protecție ce urmează a fi aplicate și luate în considerație la fiecare etapă de desfășurare a construcțiilor: etapa studiului, conceperii și elaborării proiectului lucrărilor și etapa realizării lucrărilor de construcție.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Aron I. Accidentul de muncă. București: Universul Juridic, 2014, p.169
2. Convenția OIM nr. 184/2001 cu privire la securitate și sănătate în agricultură, ratificată prin Legea RM nr. 1058 din 16.05.2002, în vigoare pentru Republica Moldova din 20.09.2003.
3. Hotărârea Guvernului RM nr. 603 din 11.08.2011 „Privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru folosirea de către lucrători a echipamentului de muncă la locul de muncă”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.08.2011, nr. 135-138.
4. Hotărârea Guvernului RM nr. 353 din 5 mai 2010 „Cu privire la aprobarea cerințelor minime de securitate și sănătate la locul de muncă”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.06.2010, nr. 91-93.
5. Hotărârea Guvernului RM nr. 1335 din 10.10.2002 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea condițiilor de muncă la locurile de muncă și modul de aplicare a listelor ramurale de lucrări pentru care pot fi stabilite sporuri de compensare pentru munca prestată în condiții nefavorabile”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.10.2002, nr. 146-148.
6. Hotărârea Guvernului RM nr. 1487 din 31.12.2004 „Cu privire la aprobarea Listei-tip a lucrărilor și locurilor de muncă cu condiții grele și deosebit de grele, vătămătoare și deosebit de vătămătoare pentru care salariaților li se stabilesc sporuri de compensare”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.2005. nr. 5-12.
7. Romandaș N., Boișteanu E. Dreptul muncii. Manual. Chișinău, 2015, p. 624
8. Hotărârea Guvernului RM nr. 80 din 09.02.2012 „privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru șantierele temporare sau mobile”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.02.2012, nr. 34-37.

## REGIMUL JURIDIC AL CUMULARZILOR

*Olga PISARENCO, doctor în drept, lector  
superior, Institutul Național al Justiției,  
Republica Moldova*

### SUMMARY

*Everyone has the right to work, to free choice of labor, to just and satisfying working conditions. This is a constitutional guarantee, which has to be respected within labor relationships, both as regards permanent position employees, as well as relationships pertaining to part time jobs or combination of positions. In this article, we examine the extent of the rights and obligations arising between the employer and the employee combining part time jobs or positions.*

Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă. Aceasta este o garanție constituțională care trebuie respectată în cadrul raporturilor de muncă, atât în relațiile cu titularii funcțiilor, cât și atunci când sunt prezente raporturi de prestare a muncii prin cumul sau prin cumularea de funcții. În prezentul articol vom analiza întinderea drepturilor și a obligațiilor ce apar între angajator și angajatul care exercită munca prin cumul sau prin cumularea de funcții.

Potrivit art.267 alin.(1) din Codul muncii, munca prin cumul reprezintă îndeplinirea de către salariat, pe lângă munca de bază, a unei alte munci, permanente sau temporare, în afara orelor de program, în temeiul unui contract individual de muncă distinct. Astfel este definită expres noțiunea de muncă prin „cumul”.

În ceea ce privește noțiunea „cumulare” de funcții, legiuitorul nu oferă o definiție aparte, însă aceasta poate fi dedusă din textul art.156 al Codului muncii, ca fiind o muncă suplimentară într-o altă profesie (funcție) pe care salariatul o îndeplinește, la aceeași unitate, fără a fi scutit de munca lui de bază, în limitele duratei normale a timpului de muncă.

**Diferența care există între aceste două concepte – cumul și cumulare – este esențială.**

**1.** Munca prin cumul reprezintă o muncă prestată în temeiul unui contract individual de muncă distinct, iar cumularea de funcții se realizează în lipsa unui contract individual

de muncă suplimentar. Respectiv, în primul caz, părțile trebuie să convină asupra fișei de post, iar în cel de al doilea caz – opțional, deoarece persoana se obligă să exercite anumite atribuții suplimentare pentru o perioadă determinată de timp, nefiind scutită de exercitarea atribuțiilor de bază.

**2.** Munca prin cumul poate fi exercitată atât la unitatea în care salariatul își desfășoară munca de bază cât și la o alta, iar cumularea de funcții poate avea loc doar în cadrul aceleiași unități în care salariatul își desfășoară munca de bază. În context, merită a fi menționat că munca prin cumul exercitată la aceeași unitate, precum și cumularea de funcții pot avea loc atât în cadrul aceleiași subdiviziuni structurale cât și în alta, cu unele excepții prevăzute de lege.

Potrivit art.261 din Codul muncii, conducătorul de unitate nu poate să presteze muncă prin cumul la o altă unitate sau să cumuleze funcții la unitatea pe care o conduce, cu excepțiile prevăzute de legislația în vigoare, care vizează, în principiu, desfășurarea activității didactice, științifice și de cercetare.

Restricții există și în privința funcționarilor publici a căror calitate este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care au fost numiți. Astfel, în temeiul art.25 din Lege cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate:

- a) în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege;
- b) în funcție de demnitate publică sau în funcție din cadrul cabinetului persoanei care exercită funcție de demnitate publică, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sunt suspendate pe perioada respectivă în condițiile legii;
- c) prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și în cadrul organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau, în anumite privințe, este de competența autorității în care el este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, de creație și de



reprezentare a statului în societățile economice. Modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică se stabilește de Guvern.

La fel, funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale, ori să înlesnească, în virtutea funcției sale, activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice și juridice. Însă, funcționarul public poate cumula, în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea, atribuțiile funcției sale cu atribuțiile funcției publice temporar vacante, fapt confirmat prin actul administrativ al conducătorului. Totuși, în temeiul art.9 alin.(3) din Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, se admite cumularea atribuțiilor funcției deținute cu atribuțiile unei funcții publice temporar vacante de către funcționarii publici de conducere și de execuție.

Funcționarii publici de conducere pot cumula doar funcții de execuție.

Totodată, în temeiul art.30 alin.(2) din Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, nu se permite cumularea de funcții în orele de program personalului cu funcții de conducere și corpului profesoral. Observăm că nu există restricții în privința exercitării muncii prin cumul de către personalul cu funcții de conducere și corpul profesoral din autoritățile administrației publice, instituțiile și organizațiile finanțate de la bugetul public național, decât doar pentru conducătorul de unitate, în temeiul art.261 din Codul muncii menționat mai sus.

**3.** Pentru a exercita munca prin cumul nu se cere consimțământul angajatorului de la locul de muncă de bază, întrucât aceasta se exercită în afara orelor de program, cu excepția activităților didactice, științifice și de cercetare care nu pot fi exercitate decât doar în timpul orelor de program. În schimb, pentru cumularea de funcții la aceeași unitate inițiativa vine, de regulă, de la angajator, care este nevoit să găsească soluții de moment pentru anumite situații neprevăzute, cum ar fi, spre exemplu, devenirea vacantă a unei funcții și, respectiv, îndeplinirea sarcinilor ce revin acestei funcții de

către un alt angajat pînă la completarea postului respectiv – situație cunoscută și sub denumirea de interimat al funcției.

4. Persoana care exercită munca prin cumul se numește „cumulard” – aceasta rezultă din prevederile art.155 din Codul muncii, iar persoana care cumulează o funcție la aceeași unitate nu este denumită într-un fel anume, deși, pentru anumite situații, descrise mai sus, ar putea fi numită „interimar” al funcției.

Reieșind din prevederile legislației în vigoare, prin noțiunea „cumulard” se înțelege salariatul care, pe lîngă munca de bază, îndeplinește și o altă muncă, permanent sau temporar, la aceeași unitate sau alta, în afara orelor de program, în temeiul unui contract individual de muncă distinct. Prin noțiunea de „interimar” înțelegem salariatul care, pe lîngă munca de bază, cumulează o altă funcție, temporar, la aceeași unitate, în timpul orelor de program, în lipsa unui contract individual de muncă distinct.

Astfel, salariatul care exercită o muncă prin cumul se numește *cumulard*, iar salariatul care cumulează o funcție pe o perioadă determinată se numește *interimar*. Această ultimă calitate trebuie deosebită de „îndeplinirea obligațiilor de muncă ale salariaților temporar absenți”, care, potrivit art.156 alin.(1) din Codul muncii, reprezintă situația cînd salariatul, în afară de munca lui de bază, stipulată în contractul individual de muncă, îndeplinește, la aceeași unitate, obligațiile de muncă ale unui salariat temporar absent. Spre exemplu, ale persoanei care se află în concediul de odihnă anual, medical, neplătit, deplasare sau în altă situație care face imposibilă prezența la locul de muncă o anumită perioadă de timp.

5. În ambele cazuri trebuie să existe acordul de voință al angajatului, care are dreptul constituțional de a-și alege munca pe care s-o îndeplinească. La fel, o particularitate comună a acestor două concepte o reprezintă dreptul la remunerație pentru munca prestată. Totuși, diferența există în cuantumul remunerației.

Potrivit art.155 din Codul muncii, salarizarea cumularzilor se efectuează pentru munca realmente prestată sau timpul efectiv lucrat. Mărimea salariului tarifar sau a salariului

funcției pentru cumularzi, precum și mărimea premiilor, a sporurilor, a adaosurilor și a celorlalte recompense, determinate de condițiile de salarizare, se stabilesc în contractul colectiv sau individual de muncă și nu pot depăși mărimile prevăzute pentru ceilalți salariați din unitatea respectivă.

Merită atenție cuvintele „nu pot depăși” mărimile prevăzute pentru ceilalți salariați din unitatea respectivă, întrucât, potrivit art.267 alin.(6) din Codul muncii, salariații angajați prin cumul beneficiază de aceleași drepturi și garanții ca și ceilalți salariați din unitatea respectivă. Astfel, restricția „nu pot depăși” trebuie interpretată în sensul că nici „nu pot fi mai mici” decât mărimile prevăzute pentru ceilalți salariați din unitatea respectivă.

În ceea ce privește retribuirea muncii în caz de cumulare a funcțiilor, art.156 alin.(2) din Codul muncii prevede plata unui spor la salariu care nu poate fi mai mic decât 50 la sută din salariul tarifar (salariul funcției) al profesiei (funcției) cumulate. Cu titlu de comparație, potrivit alin.(3) al aceluiași articol, pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă ale salariatului temporar absent, mărimea concretă a sporului se stabilește în funcție de volumul real de lucrări executate, dar nu poate depăși 100 la sută din salariul tarifar sau de funcție al salariatului absent. În cazul în care obligațiile salariatului temporar absent sunt îndeplinite de mai mulți salariați, cuantumul sporului se stabilește proporțional cu volumul lucrărilor executate de fiecare dintre ei, în limitele salariului tarifar sau de funcție al salariatului absent.

Suplimentar la aceasta, art.30 alin.(2) din Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar prevede că, în cazul cumulării profesiei sau funcției de către mai mulți angajați, cuantumul suplimentului de plată pentru cumulare se stabilește proporțional volumului lucrărilor executate de fiecare dintre ei, în limitele salariului tarifar sau salariului funcției stabilit pentru profesia (funcția) cumulată.

Cu titlu de excepție, în temeiul art.9 alin.(3) din Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, cuantumul suplimentelor pentru cumularea de către

funcționarii publici de conducere și de execuție a atribuțiilor funcției deținute cu atribuțiile unei funcții publice temporar vacante nu va depăși 100% din salariul de funcție corespunzător treptei I a gradului de salarizare stabilit titularului funcției publice temporar vacante. Iar potrivit alin.(4) al aceluiași articol, pentru executarea de către locțiitorul titular a atribuțiilor funcției publice de conducere temporar vacante suplimente nu se plătesc.

**6.** Spre deosebire de persoana care cumulează funcția, persoana care se angajează prin cumul la o altă unitate este obligată, în temeiul art.270 din Codul muncii, să prezinte angajatorului buletinul de identitate sau un alt act de identitate, iar dacă funcția sau profesia necesită cunoștințe speciale, angajatorul are dreptul să solicite de la persoana respectivă prezentarea diplomei sau a altui document ce atestă studiile ori pregătirea profesională, sau a extrasului din carnetul de muncă, iar la angajarea la lucrări cu condiții de muncă grele, vătămătoare și/sau periculoase - și a certificatului privind caracterul condițiilor de muncă la locul de muncă de bază, și a certificatului medical. De asemenea, în temeiul art.271 din Codul muncii, în contractul individual de muncă părțile vor stabili durata concretă a timpului de muncă și a timpului de odihnă la locul de muncă prin cumul, ținându-se cont de prevederile titlului IV din Codul muncii și ale altor acte normative.

**7.** Salariații care prestează muncă prin cumul beneficiază de un concediu de odihnă anual, plătit conform funcției sau specialității cumulate, care se acordă concomitent cu concediul de odihnă anual de la locul de muncă de bază (art.272 din Codul muncii). E de menționat că salariatul care cumulează o altă funcție nu beneficiază de asemenea garanții.

**8.** În temeiul art.268 din Codul muncii, Guvernul poate stabili, după consultarea patronatelor și sindicatelor, particularitățile muncii prin cumul pentru unele categorii de salariați: muncitori, cadre didactice, personal medico-sanitar și farmaceutic, personal din sfera cercetare-dezvoltare, salariați din cultură, artă, sport etc. Însă, pentru

cumularea de funcții lipsesc asemenea garanții, întrucât atribuțiile sunt exercitate în timpul orelor de program și nu influențează durata normală a timpului de muncă.

**9.** De comun acord cu reprezentanții salariaților, angajatorii pot prevedea anumite restricții la prestarea muncii prin cumul numai pentru salariații cu anumite profesii, specialități și funcții, cu condiții și regim de muncă deosebite, a căror muncă prin cumul ar putea pune în pericol sănătatea sau securitatea procesului de producție (art.269 din Codul muncii), dar lista profesiilor cumulate nu se limitează, în temeiul art.30 alin.(2) din Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

**10.** Conform art.86 alin.(1) lit. s) și art.273 din Codul muncii, pe lângă temeiurile generale de încetare a contractului individual de muncă, contractul încheiat cu salariatul care prestează muncă prin cumul poate înceta și în cazul încheierii unui contract individual de muncă cu o altă persoană care va exercita profesia, specialitatea sau funcția respectivă ca profesie, specialitate sau funcție de bază, iar cumularea de funcții încetează în temeiul ordinului emis de către conducătorul unității.

**11.** Un aspect important îl reprezintă momentul desfacerii contractului individual de muncă cu salariatul angajat prin cumul. Dacă contractul încetează în legătură cu lichidarea unității, cu reducerea numărului sau a statelor de personal sau în cazul încheierii unui contract individual de muncă cu o altă persoană care va exercita profesia (funcția) respectivă ca profesie (funcție) de bază, cumularului i se plătește o indemnizație de eliberare din serviciu în mărimea salariului său mediu lunar (art.274 din Codul muncii). În cazul în care relațiile de muncă prin cumul încetează la inițiativa salariatului, această indemnizație nu va fi achitată.

**12.** În finalul acestei analize, dorim să evidențiem că în Constituția RM sunt prevăzute o serie de incompatibilități cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite, inclusiv prin cumul sau cumulare. Spre exemplu, calitatea de Președinte al Republicii Moldova (art.81) și funcția de membru al Guvernului (art.99) sunt incompatibile cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite. La fel, calitatea de deputat (art.70) și funcțiile

de judecător (art.116), procuror (art.125) și judecător al Curții Constituționale (art.139) sunt incompatibile cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite, însă în aceste cazuri sunt exceptate activitățile didactice și științifice. La fel, exercitarea profesiei de avocat este incompatibilă cu oricare funcție retribuită, cu excepția funcțiilor legate de activitatea științifică și didactică (art.11 alin.(1) din Legea cu privire la avocatură) și activitatea notarului este incompatibilă cu orice altă activitate remunerată, cu excepția celei științifice, didactice și de creație (art.21 alin.(1) din Legea cu privire la notariat).

Întinderea drepturilor și a obligațiilor ce apar între angajator și angajatul care exercită munca prin cumul este vastă și cunoaște particularități specifice, în timp ce spectrul relațiilor ce apar între angajator și angajatul care exercită cumularea de funcții este redus la emiterea ordinului de către angajator și plata remunerației în schimbul atribuțiilor exercitate cu bună credință în perioada cumulării de funcții.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Codul muncii nr.154-XV din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al RM nr.159-162/648 din 29.07.2003.
2. Legea cu privire la avocatură nr.1260 din 19.07.2002. În: Monitorul Oficial nr.126-127/1001 din 12.09.2002.
3. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al RM nr.230-232/840 din 23.12.2008.
4. Legea cu privire la notariat nr.1453 din 08.11.2002. În: Monitorul Oficial nr.154-157/1209 din 21.11.2002.
5. Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr.355-XVI din 23.12.2005. În: Monitorul Oficial al RM nr.35-38/148 din 03.03.2006.
6. Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr.48 din 22.03.2012. În: Monitorul Oficial al RM nr.63/213 din 31.03.2012.

## ASPECTE JURIDICE PRIVIND PRINCIPIUL NEGOCIERII SALARIULUI

*Victoria PLEȘCA, magistră, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### **SUMMARY**

*Salary negotiation is the instrument through which employees sell their labor in combination with each other, instead of acting as separate individuals. Overall this negotiation is one of the most important aspects of the employer - employee relationship, because it establishes for a time the part of reporting between the two parties. Salary negotiation with the employer may be made individually for each employee, or in group with their representatives. Salary negotiation is possible only in the private sector as in the public sector wage rights are established by law in prescribed limits that can not be the object of negotiations and can not be changed through collective bargaining.*

Pentru crearea unui sistem de salarizare eficient și echitabil, instituția salarizării se eșafodează pe anumite principii, dintre care putem menționa principiul negocierii salariului.

Negocierea trebuie privită drept cel mai eficient mijloc de comunicare, având avantajul că realizează, în cel mai scurt timp, efectul scontat. Ea se referă la o situație în care părțile participante interacționează în dorința de a ajunge la o soluție acceptabilă, în una sau mai multe probleme aflate în discuție. În definirea conceptului de negociere se remarcă multe deosebiri, în funcție de poziția de pe care aceasta este abordată. În cele mai multe cazuri, negocierea este privită drept formă de comunicare al cărui scop constă în rezolvarea unor probleme cu caracter civil, în general, și comercial, în special [1]. Este sensul restrâns al noțiunii de negociere, cel mai des utilizat.

În sens larg, prin negociere se înțelege acțiunea de a purta discuții, în vederea ajungerii la o înțelegere. În Dicționarul Explicativ al Limbii Române, negocierea este definită drept "o acțiune prin care se tratează cu cineva încheierea unei convenții economice, politice, culturale etc." sau "o acțiune de intermediere, de mijlocire a unei afaceri". Alte definiții includ în conceptul de negociere "orice formă de întâlniri, discuții, consultații sau alte legături directe sau indirecte".

Unii autori, definesc negocierea ca fiind o "modalitate alternativă de soluționare a conflictelor bazată pe comunicare bidirecțională în care părțile implicate își modifică pe parcurs pretențiile și conlucrează pentru a genera o soluție mutual acceptată, urmând o anumită strategie și folosind anumite tehnici și tactici". Aceștia consideră că negocierea este un proces structurat în care părțile, prin concesii reciproce, identifică o cale de compromis, în vederea stingerii unei dispute sau a rezolvării unei situații. [2]

Negocierea salariului este instrumentul prin care angajații își vînd forța de muncă în combinație unul cu celălalt, în loc să acționeze ca indivizi separați. În general această negociere este unul dintre cele mai importante aspecte din relația angajat – angajator pentru că stabilește pentru o perioadă de timp o parte a raportării dintre cele două părți. În ce privește negocierea, aceasta ar trebui privită din ambele perspective, atât a angajatorului, cît și a angajatului, pentru a avea o privire cît mai complexă și completă asupra modului în care se întamplă întreg procesul. [3]

Principiul negocierii în raporturile de muncă se deduce din reglementările generale cuprinse în Constituția Republicii Moldova în art.43 alin.4 [4], care stipulează că dreptul la negocieri în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sînt garantate.

Totodată, potrivit prevederilor Codului Muncii [5], formele și condițiile de salarizare, precum și mărimea salariilor în unitățile cu autonomie financiară, se stabilesc prin negocieri colective sau, după caz, individuale între angajator și salariați sau reprezentanții acestora, în funcție de posibilitățile financiare ale angajatorilor, și se fixează în contractele colective și în cele individuale de muncă.

În concretizarea celor menționate mai sus, CM al RM dispune că prin contractul colectiv de muncă pot fi statuate angajamente reciproce ale salariaților și angajatorului privind formele, sistemele și quantumul retribuirii muncii, precum și mecanismul de reglementare a retribuirii muncii, ținîndu-se cont de nivelul inflației și de atingerea indicilor economici prevăzuți de contractul colectiv de muncă (art.31 alin.2 lit.a și lit.c



din CM al RM), pe cînd prin negocieri individuale angajatorul și salariatul determină condițiile concrete de retribuire a muncii: salariul de funcție și cel tarifar și suplimentele, premiile și ajutoarele materiale (art.49 alin.1 lit.i din CM al RM).

Din textele legale citate rezultă că obiectul negocierilor colective îl reprezintă reglementarea de principiu a salarizării angajaților cărora le sunt aplicabile contractele colective, iar obiectul negocierilor individuale purtate cu prilejul încheierii contractului individual de muncă este stabilirea concretă a salariului persoanei în cauză.

Așadar, negocierea salariului cu angajatorul, persoană fizică sau juridică, poate fi făcută atît individual, de fiecare salariat, colectiv sau de reprezentanți ai acestora. Negocierea colectivă a salariului urmărește următoarele obiective:

- stabilirea unui anumit nivel al salariului;
- obținerea unor avantaje pentru salariați;
- mai multă protecție socială etc.

Totodată, menționăm faptul că negocierea salariului (la angajare sau pe parcursul activității) este posibilă doar în sectorul privat al economiei, deoarece în sectorul bugetar drepturile salariale se stabilesc prin lege în limite prescrise, care nu pot constitui obiect al negocierilor și nu pot fi modificate prin contracte colective de muncă. Astfel, potrivit prevederilor legale sistemul și condițiile generale de retribuire a muncii salariaților din sectorul bugetar se stabilesc prin lege. [6]

Urmare a faptului că în ultimii ani economia europeană a fost afectată de criza economic, în mecanismele de stabilire a salariilor și nivelurile la care au loc negocierile salariale din unele state membre UE, s-au produs o serie de schimbări care să le ajute să facă față schimbării bruște a condițiilor economice generate de criză. Schimbările în mecanismul de stabilire a salariului în unele state membre ale UE se referă la:

- principalele niveluri de negociere, în general în sensul creșterii gradului de descentralizare;
- mecanismele de coordonare orizontale, transsectoriale, între unitățile de negociere;

- mecanismele de stabilire a salariului minim și mecanismele de indexare etc.

Un efect al acestor schimbări este scăderea volumului de negocieri salariale colective în mai multe țări. În unele state membre, schimbările au fost negociate de partenerii sociali sau impuse de guverne ca reacție internă la schimbarea condițiilor, în timp ce în altele schimbările au fost generate de politicile de la nivel european sau au fost impuse prin programele de reformă instituite de troica instituțiilor europene și internaționale (Comisia Europeană, Banca Centrală Europeană și Fondul Monetar Internațional), ca o condiție pentru acordarea pachetelor de asistență financiară. [7]

În concluzie, menționez că în momentul în care ajungem la negocierea salarială, trebuie să ținem cont întotdeauna de faptul că orice angajator vrea să aibă o justificare a așteptărilor salariale ale viitorului său angajat.

#### **BIBLIOGRAFIE**

1. Ștefan Prutianu, *Comunicare și negociere în afaceri*, Editura Polirom, Iași, 1998, pag.5;
2. Zeno Sustac, Claudiu Ignat, *Ghid de negociere*, Editura Universitară, București, 2011;
3. Ilie Șimon, *Civilizația salariului*, București, Editura Eficient, 1997;
4. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al RM nr.1 din 12.08.1994;
5. Codul Muncii al Republicii Moldova nr. 154 din 28.03.2003, publicat în Monitorul Oficial al RM nr.159 – 162 din 29.07.2003;
6. Legea *salarizării* nr. 847 din 14.02.2002, publicată în Monitorul Oficial al RM nr.50-52 din 11.04.2002;
7. Paul Marginson, IRRU, Universitatea din Warwick și Christian Welz, Eurofound, Raportul privind *”Changes to Wage-Setting Mechanisms in the Context of the Crisis and the EU’s New Economic Governance Regime”*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2014, pag.3.

## PARTENERIATUL SOCIAL ÎN POLITICA DE FORMARE A SALARIILOR FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN REPUBLICA MOLDOVA.

*Tamara SUSARENCO, președintele Consiliului  
Raional Cahul al sindicatului Federației Naționale  
a Sindicatelor din Agricultură și Alimentație,,  
Agroindsind,,*

### SUMMARY

*On the provisions of the International Organization of Labour, social dialogue is essentially a voluntary process through which employees 'representatives, employers' and government exchange information and views, consult, negotiate and reach agreements on issues of common interest such as economic and social policy. National Confederation of Trade Unions of Moldova is one of the social partners participating actively in the process of wage formation, including in the field of training civil servants' pay. The salaries of civil servants is different because he wears and understood responsibilities, honesty, vigilance, performance studies, self-criticism, etc. Advancing civil servant pay scales will perform the following sequence when obtaining individual performance appraisal at least the qualifier "good" and achieving minimal period of stay in the previous step.*

În conformitate cu dispozițiile articolului 1 din Convenția nr. 95 din anul 1949 asupra protecției salariului a Organizației Internaționale a Muncii salariul (indiferent de denumirea sa remunerație, retribuție etc.) reprezintă suma de bani dată de patron salariatului în temeiul unui contract individual de muncă pentru munca efectuată sau care trebuie efectuată ori pentru serviciile îndeplinite. Pentru munca prestată în condițiile prevăzute de contractul individual de muncă, fiecare persoană are dreptul la un salariu în bani, convenit la încheierea contractului.

Dreptul la salariu, reieșind din dreptul persoanei la muncă, constituie o prerogativă fundamentală a individului, afirmată în mod solemn de Declarația Universală a Drepturilor Omului (adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948), care prevede că “oricine muncește are dreptul la un salariu echitabil și suficient care să-i asigure lui și familiei sale o existență conformă cu demnitatea umană. [23]. Asemenea dispoziție se conține și în Pactul Internațional referitor la drepturile economice și culturale, adoptat la Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966, precum și în Cartea Socială Europeană, adoptată de Consiliul Europei în anul 1961.

Salariul este prețul muncii prestate, exprimat în bani. Atunci când munca se desfășoară pentru sine este o muncă independentă și produce venit, în situația care se realizează pentru o terță persoană este muncă dependentă și produce salariu. [20]

Articolul 43 al Constituției Republicii Moldova consfințește dreptul fiecăruia la recompensă pentru muncă fără nici o discriminare. Aceasta înseamnă că este interzisă reducerea salariului lucrătorului în dependență de sex, rasă, religie, vârstă, naționalitate, apartenență la organizațiile obștești etc. Totodată, salariatului i se garantează menținerea unui nivel de recompensă pentru muncă, de aceea statul stabilește mărimea minimală de plată a muncii - salariul minim.

Caracterul garantat al salariului minim se exprimă prin faptul că salariații sânt în drept să pretindă la o anumită recompensă în schimbul muncii prestate. Dreptul de a primi salariul minim garantat de stat salariatul îl are numai dacă el pe parcursul timpului de muncă stabilit a îndeplinit obligațiile sale de serviciu. Aceste garanții se păstrează și în cazul când norma timpului de muncă și normele muncii nu au fost îndeplinite, dar nu din vina salariatului.

Salariul minim periodic este majorat luându-se în considerație costul vieții, schimbările în bugetul minim de consum și starea social-economică din țară.

Salariul fiecărui lucrător este determinat de rezultatele finale ale muncii, de contribuția personală prin muncă a salariatului și nu este limitat printr-o mărime maximă. În normele de drept este determinat modul de stabilire a măsurii muncii și a măsurii recompensei, sunt fixate și principiile organizării salariului.

Confederația Națională a Sindicatelor din RM a contribuit esențial la mărirea cuantumului salariului minim pe țară. În cadrul parteneriatului social : Patronat, Guvern, Sindicat, în rezultatul negocierilor din cadrul Dialogului Social cuantumul salariului minim a fost majorat și adus la mărimea cuantumului minim pentru prima categorie de salarizare din sistemul bugetar care eate egal cu 1000 lei (mai, a. 2015).

Începînd cu anul 2009 salariul tarifar pentru categoria I de calificare se negociază de partenerii sociali la nivel de ramură și se stabilește la nivel egal sau care depășește cuantumul minim garantat al salariului din sectorul real. Salariul funcționarilor publici în RM are un mecanism deosebit și este stabilit de stat. Pentru stabilirea salariilor de funcție ale funcționarilor publici în raport cu sarcinile și atribuțiile funcției ocupate, se instituie 23 de grade de salarizare, specificate în anexa nr. 1

*Stabilirea gradelor de salarizare:*

Începînd cu 1 aprilie 2012 gradele de salarizare se acordă pe funcțiile publice incluse în statele de personal ale autorităților publice, elaborate conform prevederilor Hotărîrii Guvernului nr. 1001 din 26.12.2011 și avizate în modul stabilit de Cancelaria de Stat.

Conform art. 12 al Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012 sunt prevăzute reguli generale privind stabilirea salariului

Salariul se stabilește și se plătește pentru activitatea desfășurată pe perioada unei luni calendaristice, în timpul normal de muncă, proporțional cu durata efectiv lucrată.

Salariul funcționarului public se stabilește, în limitele și în condițiile prevăzute de prezenta lege și de normele sale de aplicare, prin act administrativ al conducătorului autorității publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea funcționarul public.

*Salariile de funcție:*

Salariile de funcție se vor stabili în mărimile nominale, specificate pe treptele de salarizare care se vor acorda funcționarilor publici în modul ce urmează, și anume:

- se calculează salariul lunar total convenit funcționarului public respectiv, conform condițiilor de salarizare prevăzute de Legea nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și de hotărîrea Guvernului nr. 525 din 16.05.2006 privind salarizarea funcționarilor publici, cu excluderea sporului pentru gradul de calificare (gradul special sau rangul diplomatic) din salariul lunar total calculat. La determinarea în acest mod a salariului total, sporul pentru înaltă

competență profesională și intensitatea muncii se va aplica în cuantumul procentual mediu, atins în ultimele 3 luni de activitate.

*Studiu de caz:* Pentru un șef de direcție autonomă a Consiliului raional cu salariul de funcție 1300 lei, consilier de stat de clasa II (spor 350 lei), cu o vechime în muncă de 14 ani (spor 30%), din care 8 ani vechime în serviciul public, realizată după 27 august 1991 (spor 8%) și premiu 50%, salariul total calculat, în condițiile indicate, se determină după cum urmează:

- *salariul de funcție:* 1300 lei
- *sporul pentru grad de calificare:* 350 lei;
- *sporul pentru vechime în muncă:*  $(30\% + 8\%) \quad (1300 + 350) \times 0,38 = 627$  lei;
- *premiul (50%):*  $(1300 + 627) \times 0,50 = 963,5$  lei
- *Salariul total, fără sporul pentru gradul de calificare:*

$$1300 + 703627 + 963,5 + 550,75 = 2890,5 \text{ lei}$$

Reieșind din rezultatul obținut, ținând cont de evaluarea performanțelor profesionale individuale și în limitele fondului de salarizare aprobat, conducătorul autorității stabilește treapta de salarizare, căreia îi corespunde salariul egal sau mai mare decât cel calculat conform subalineatului unual lit. a), după cum urmează:

- treapta I-III – funcționarilor publici funcțiile cărora sunt raportate la gradele de salarizare 21-23;
- treapta I - funcționarilor publici cu o vechime în serviciul public realizată după 27 august 1991 de până la 2 ani;
- treptele II – V – funcționarilor publici cu o vechime în serviciul public realizată după 27 august 1991 de la 2 ani până la 15 ani;
- treptele V – VII – funcționarilor publici cu o vechime în serviciul public realizată după 27 august 1991 de peste 15 ani.

În vechimea în serviciul public realizată după 27 august 1991 se include și concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani.

Pentru diferențierea funcționarilor după treptele de salarizare legislatorul a prevăzut un diapazon destul de larg (de la treapta II până la treapta V și, respectiv, de la treapta V până la treapta VII) în funcție de vechimea în muncă în serviciul public, după

27 august 1991. Stabilirea treptei de salarizare fiind la dispoziția conducătorului autorității publice, iar vechimea în muncă fiind unul din șirul de indicatori care pot fi luați în seamă pentru aceasta, în scopul facilitării procesului se propun pentru utilizare următoarele tranșe orientative de vechime pentru aprecierea treptelor de salarizare:

de la 2 până la 6 ani – treapta II	de la 14 până la 16 ani – treapta V
de la 6 până la 10 ani – treapta III	de la 16 până la 18 ani – treapta a VI
de la 10 până la 14 ani – treapta IV	peste 18 ani – treapta VII

Astfel, în cazul șefului de direcție din exemplu, căruia îi corespunde gradul 10 de salarizare, și dispune de o vechime în serviciul public, realizată după 27 august 1991 de 8 ani, treapta orientativă de salarizare va fi treapta III. Acestei trepte îi corespunde salariul de funcție 4400 lei, salariul total, ținând cont de sporul pentru grad de calificare, va constitui  $4400+350=4750$  lei, iar majorarea salariului în procente –  $4750:3240,5=46,6\%$ .

În acest mod se determină prealabil treptele orientative de salarizare și salariile de funcție pentru toți funcționarii publici din cadrul autorității publice. După aceea se determină suma salariilor astfel stabilite în vederea aprecierii încadrării în limita fondului de salarizare, aprobat pentru unitate pentru anul 2012 și procentul mediu de majorare a fondului de salarii.

În cazul când, suma salariilor astfel stabilite depășește fondul de salarizare aprobat, treptele de salarizare și, respectiv salariile de funcție urmează a fi rectificate pentru încadrarea în fond în modul ce urmează.

1) Se determină procentul mediu a majorării fondului de salarii pe unitate conform formulei:

$$P_m = (F_a - 12 f_l) \times 100 \text{ fl}$$

unde: **F<sub>a</sub>** - fondul anual de salarizare aprobat pentru anul 2012 cu excluderea sumei ajutorului material;

**f<sub>l</sub>** – fondul lunar de salarii calculat conform condițiilor de salarizare în vigoare până la 31 martie 2012.

2) Prin împărțirea coeficientului mediu de majorare a fondului de salarii pe unitate la coeficientul mediu de majorare a salariului determinat în urma stabilirii treptelor de salarizare orientative în funcție de vechimea în serviciu se determină coeficientul de recalculare a lor.

3) Prin înmulțirea salariului de funcție corespunzător treptei orientative inițial stabilite cu coeficientul de recalculare se determină noua mărime orientativă a salariului de funcție.

4) Prin alegerea celui mai apropiat quantum al salariului de funcție din Anexa nr. 1 la lege se determină treapta de salarizare.

*Studiu de caz:*În autoritatea publică cu fondul anual de salarizare, fără a ține cont de ajutorul material, în mărime de  $F_a=6586,0$  mii lei, fondul lunar calculat al salariului, conform condițiilor în vigoare pînă la 31 martie 2012 constituie 437,0 mii lei. În acest caz

$$P_m = \frac{(6586,0 - 12 \times 437,0) \times 100}{8 \times 437,0} = \frac{1342,0 \times 100}{3496,0} = 38,4 \%$$

În cazul în care creșterea medie a salariilor în cadrul direcției autonome a Consiliului raional sus menționate s-a cifrat la 45,2 %, coeficientul de regresie va constitui  $1,384:1,452=0,953$ . În aceste condiții, salariul de funcție rectificat al șefului de direcție din exemplu, va constitui  $4400 \times 0,953=4193,2$  lei. În Anexa nr. 1 acestei mărimi îi corespunde salariul de funcție 4200 lei prevăzut pentru treapta II de salarizare. Aceasta se încadrează în tranșa prevăzută în lege, care prevede că, în cazul funcționarului public cu o vechime în serviciul public, realizată după 27 august 1991, de la 2 ani pînă la 15 ani treapta de salarizare i se stabilește în limitele II-V.

După stabilirea treptei orientative de salarizare, conducătorul autorității publice, în funcție de evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarului public și ținînd cont de mijloacele financiare disponibile în fondul de salarizare aprobat,



va decide stabilirea treptei de salarizare determinate în modul indicat, va reduce sau majora treapta de salarizare în limitele prevăzute în lege.

Funcționarilor publici debutanți numiți în funcție prin concurs se va acorda treapta I de salarizare. Funcționarilor publici numiți în funcții publice de conducere de nivel superior li se va acorda treapta I de salarizare. Funcționarilor publici care se vor reîncadra în funcție publică după 1 aprilie 2012, treapta de salarizare se va acorda la decizia conducătorului autorității publice, ținând cont de evaluarea anterioară a performanțelor profesionale individuale, dar nu mai înaltă de treapta IV.

În cazurile când, pînă la reîncadrare funcționarul public nu a fost evaluat în modul stabilit, treapta de salarizare se va stabili în aceleași limite (II-IV), ținând cont de vechimea în muncă în serviciul public. În același mod, se va stabili treapta de salarizare și pentru persoanele venite în serviciul public, care anterior au exercitat funcții de demnitate publică, au fost funcționari publici cu statut special (militari, colaboratori ai organelor apărării naționale, securității statului și ordinii publice,) persoanele cu experiență în activitatea de bază a autorității publice, transferate din unitățile economice din subordine.

Avansarea funcționarului public în treptele de salarizare următoare se va efectua succesiv în cazul obținerii la evaluarea performanțelor profesionale individuale cel puțin a calificativului **“bine”** și a realizării termenului minimal de aflare în treapta precedentă.

Începînd cu 1 aprilie 2012, treptele de salarizare se stabilesc în limitele treptelor I-III pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior tarificați pe gradele 21-23 și, respectiv, I-VII pentru funcționarii publici raportați la gradele 1-20 de salarizare.

Treptele de salarizare IV-V și, respectiv, VIII-IX se vor acorda ulterior, la expirarea a 2 ani de aflare în treapta a III și, respectiv, în treapta a VII, conform rezultatelor evaluării performanțelor individuale începînd cu evaluarea pentru anul 2012 și anii următori, în mod succesiv. În cazurile în care, pentru unii funcționari

publici, prin aplicarea prevederilor prezentei legi salariul total este mai mic decât salariul total calculat funcționarilor publici respectivi la data punerii în aplicare a prezentei legi, conform condițiilor de salarizare în vigoare, prevăzute de Legea nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și de hotărârea Guvernului privind salarizarea funcționarilor publici, acestora li se va plăti diferența de salariu pe perioada de activitate în autoritatea publică respectivă în aceeași funcție sau într-o funcție mai avansată.

Este cunoscut faptul că nivelul de trai al populației unei țări depinde în mare măsură, de nivelul veniturilor salariale ale acesteia. În țările dezvoltate salariații constituie între 65 și 93 % din populația ocupată. În toate țările salariul condiționează situația economică a unui număr important de locuitori. Salariul este important și pentru faptul că este sursa principală de existență a omului.

Sistemul de salarizare este necesar să satisfacă cel puțin următoarele condiții generale: stabilitate, restructurare, protecție socială. De aceea politica salarială trebuie să se caracterizeze prin flexibilitate, mobilitate, transparență.

Faptul că liberalizarea salariilor, care a avut loc în procesul reformării economice, nu a fost însoțită de trecerea de la un sistem de salarii centralizat la unul bine determinat ne demonstrează că măsurile luate de conducerea țării în domeniul salarizării nu s-au bazat pe estimări corecte și exacte a situației social economice din țară. Acțiunea tot mai intensă a factorilor: cursul de schimb, devalorizarea valutei naționale, privatizare au făcut ca politica salarială să treacă pe locul secund.

Constituirea unei politici salariale este posibilă și nu se va putea realiza, dacă nu vor funcționa corespunzător și concomitent celelalte piețe cu care se va afla în permanentă conexiune: piața produselor și a serviciilor, piața financiară. Dacă masa monetară, creditul, dobânda și fluctuația cursului de schimb nu se vor mișca pe baze economice, atunci nici salariul nu-și va păstra puterea de cumpărare, acțiunea sa se va regidiza, se vor amplifica șomajul, tensiunile sociale, iar reforma se va încetini sau

chiar va stagna și de aceea e necesară asigurarea controlului din partea statului și a reglementării proceselor principale, care au loc în sfera remunerării.

În țara noastră, după cum se apreciază în unele publicații de referință, datorită faptului că încă nu s-au modificat simțitor sistemele de salarizare, că firmele nu și-au creat încă o politică proprie în materie de remunerare a muncii, salariul nu operează încă în mod corespunzător pe piața muncii și își îndeplinește defectuos funcțiile sale de recompensare a muncii, de echilibru economic și social.

Pentru ca salariul să devină un stimulent pentru muncă și o pîrghie a flexibilității pieței munci în perioada de tranziție, obiectivul acestuia ar urmări cel puțin următoarele:

- creșterea productivității muncii, deci respectarea corelației dintre randamentul muncii și valoarea forței de muncă exprimată prin salariu;
- stimularea prin salariu, autoperfecționarea și calitatea muncii prestate;
- creșterea nivelului de trai, deci o ameliorare a puterii de cumpărare a populației.

În țările aflate în tranziție spre economia de piață liberalizarea salariilor nu a fost însoțită, cum era și firesc, prin trecerea de la un sistem de salarizare centralizat la unul nou, bine determinat. Este adevărat că noile sisteme de salarizare, motivarea, ca funcție a stimulării compartimentului individual în vederea obținerii unor performanțe deosebite în muncă, a fost neglijată. Noile sisteme de salarizare nu reflectă gradul de dificultate și importanța diverselor categorii de activități, nu există o relație între salariu și performanță reală în muncă.

Situația social-economică a întreprinderilor, caracterizată prin instabilitate, obligă la performanțe din ce în ce mai mari pentru a rezista concurenței interne și externe. Evoluția mentalității salariaților trebuie să fie aceea că echitatea internă a recompenselor în întreprinderi nu mai este asociată egalitarismului, ci recompensării reușitei sau performanței individuale. Pentru aceasta este nevoie de a diminua sau suprima creșterile generale ale salariilor în favoarea creșterilor individuale. Creșterile

generale ale salariilor în cadrul întreprinderii pot fi realizate în funcție de anumite criterii: vechime în muncă, nivel de calificare etc.

Crearea unui cadru general macroeconomic asupra salariului poate fi realizat prin încurajarea inițiativei și diversității din partea statului. În economia de piață statului îi revine atribuția de a asigura cu salarii competitive angajații din sectorul bugetar, având ca obiectiv menținerea și atragerea personalului competent, de înaltă calificare. Pentru realizarea acestui obiectiv în Republica Moldova în legea nou adoptată, de către Parlament privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, se impune restructurarea sistemului de salarizare din sectorul bugetar prin stabilirea unor salarii de funcție, menit să asigure motivarea funcționarului public în funcție de evoluția în carieră și performanțele profesionale individuale. În aceste condiții este importantă căutarea unor direcții cu ajutorul cărora ar putea fi obținută stabilitatea și durabilitatea dezvoltării economice.

În lucrare se încearcă formarea unei imagini riguroase și corecte asupra problemicii salarizării în Republica Moldova, atât la nivel macro, cât și la cel microeconomic.

De asemenea se propune introducerea unor elemente noi în sistemul de salarizare existent în republica Moldova: stabilirea salariilor flexibile etc., care ar duce la stimularea angajaților pentru realizarea unor performanțe deosebite în muncă. Realizarea unor performanțe deosebite în muncă duc la creșteri de salarii, iar acestea, la rândul lor, duc inevitabil la creșterea nivelului de trai al salariaților.

Considerăm, că în Republica Moldova ca în orice țară cu economie concurențială rolul statului în domeniul politicii salariale trebuie să fie primordial și trebuie să se refere la :

1. Stabilirea unei legislații adecvate etapei de dezvoltare a societății, care să reglementeze la nivel macroeconomic problemele salarizării personalului;
2. Asigurarea cu salarii a angajaților din sfera bugetară;

3. Asigurarea protecției sociale pentru unele categorii specifice de personal (pensionari, studenți, invalizi);
4. Determinarea strategiei de dezvoltare a politicii salariale în sectoarele economiei naționale;
5. Indexarea salariului ținând seama de ritmul inflației;
6. Implicarea statului în politica salarială.

#### **BIBLIOGRAFIE**

1. Constituția republicii Moldova din 29 iulie 1994 (Monitorul Oficial al republicii Moldova, nr. 1 din 12 august 1994).
2. Declarația Universală a Drepturilor Omului (adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948).
3. Carta Socială Europeană , adoptată de Consiliul Europei în anul 1961.
4. Pactul Internațional referitor la drepturile economice și culturale, adoptat la Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966
5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232, art. 840).
6. Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 63
7. .Adam Smith, *Avuția Națiunilor*, București, 1962.
8. *Strategia Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova 2012-2017*
9. Eduard Boișteanu, Nicolai Romandaș ,, *Dreptul muncii*., Chișinău, 2015

## CARACTERELE SPECIFICE ALE DREPTULUI LA ODIHNĂ ȘI DREPTULUI LA GREVĂ

*Nicolae ROMANDAȘ, doctor, profesor universitar  
Lilian PLATON, doctor, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The right to rest is consequence of the right to work and allows citizens to rebuild depleted force in the labour process, to have the free time to rest, to complete the preparation of professional and scientific and cultural, to participate in political life, social, sportive. Those who work are entitled to weekly rest and to annual paid leave, rest. The duration of the annual holiday of rest, as well as the amount of indemnities, are determined by law, and in relation to some clear criteria, such as type and category of work, length of service, salary level. The right to strike can be viewed as a way to defend the right to work, and the ways to defend the law in the context of a strike can be considered as the means, conditions that provide a wider protection and represents a guarantee of condition of human right in society.*

Dreptul la odihnă este consecința firească a dreptului la muncă și permite cetățenilor să-și refacă forța epuizată în procesul muncii, să dispună de timp liber pentru a se odihni, să-și completeze pregătirea profesional-științifică și culturală, să participe la viața politică, socială, sportivă. Cei care lucrează au dreptul la repaus săptămânal, precum și la concedii de odihnă anuale plătite. Durata concediilor de odihnă anuale, precum și cuantumul indemnizațiilor, sînt determinate de legislație și raportate la unele criterii clare, precum: felul și categoria muncii prestate, vechimea în muncă, nivelul salarizării etc.

Concediul de odihnă plătit este acordat anual tuturor salariaților, conform art. 112 din Codul muncii, păstrîndu-li-se locul de muncă și cîștigul mediu, iar art. 113 stabilește durata concediului anual plătit și art. 115 prevede modul de acordare a acestuia. Reglementări speciale referitoare la concediul anual plătit unor categorii de salariați conțin și o serie de alte acte în vigoare: Legea serviciului public (art. 27), Legea cu privire la Curtea Constituțională (art. 22), Legea cu privire la statutul judecătorului (art. 29), Legea cu privire la avocații parlamentari (art. 37), Legea cu privire la procuratură (art. 45), Legea cu privire la poliție (art. 37) etc.

Normele incluse în Codul muncii referitoare la timpul de odihnă sînt aduse în concordanță cu normele internaționale și ele se resfrîng asupra tuturor persoanelor ocupate în economia națională, dar nefiind respectate de către angajatori. În urma acestui sondaj, lucrătorii sînt nevoiți să lucreze fără zile de odihnă și cu un concediu anual plătit nu mai mult de 14 zile. O altă componentă a acestui drept fundamental o constituie dreptul la o echitabilă salarizare. Garanțiile specifice sînt fundamentate în Pactul internațional și în Carta Socială Europeană ce recunosc dreptul fiecărei persoane la o remunerație care să asigure fiecărui salariat:

- un salariu echitabil și egal pentru mîna de valoare egală, fără nici o discriminare;
- o existență decentă pentru salariat și familia acestuia;
- dreptul la creșterea salariului pentru timpul prestat peste limita normală de muncă;
- asigurarea unei perioade rezonabile pentru preaviz în caz de încetare a perioadei de angajare;
- salariul egal, la muncă egală, femeilor și bărbaților.

În textul constituțional național, nu este inclusă egalitatea salarizării femeilor și bărbaților pentru o muncă egală, spre deosebire de constituțiile altor state (Constituția României art.38 alin. 4). Acest principiu trebuie să fie de bază atît la elaborarea normelor juridice referitoare la muncă, cît și la încheierea oricăror convenții (contracte) de muncă. În acest domeniu, în literatura juridică străină, se discută asupra a două formulări și anume: egalitatea salarizării să se producă la muncă de valoare egală (noțiune folosită de tratatul de la Versailles din 29 iunie 1919) sau doar la muncă egală.

În realitate aceste două noțiuni nu sînt diferite, munca, pentru a se stabili dacă este sau nu egală, trebuie oricum să fie evaluată. Dificultatea constă însă în posibilitatea cuantificării valorii muncii (sau a muncii). În această privință există mai multe metode: calcularea diferenței de randament între bărbați și femei (folosită în Australia); metoda

prețului de cost sau a valorii de ansamblu a mîinii de lucru (calcularea elementelor de cost separat pentru munca bărbaților și pentru cea a femeilor); criteriul naturii muncii (criticată pentru că uneori munci diferite pot avea valoare egală); metoda analizei muncii (se clasifică diversele funcții ale muncii fără discriminare); criteriul cerințelor impuse persoanei pentru executarea unei munci normale; metoda sistemelor de clasificare și metoda punctelor (se aplică în funcție de numărul de trepte care se acordă muncii în cauză). Toate aceste metode au fost criticate, dar ele deocamdată sînt unicele care se folosesc pentru a fundamenta egalizarea salarizării femeii cu bărbatul în cazul unor munci egale.

În acest domeniu este aplicabilă și Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.100 privind egalitatea de remunerare a mîinii de lucru masculină și a mîinii de lucru feminină pentru o muncă de valoare egală [3]. Convenția, deși nu răspunde expres la problema deja pusă în doctrină, prevede jaloanele care ar trebui să fie avute în vedere pentru rezolvarea ei.

Nefiind prevăzut de actul constituțional, consider că legislatorul trebuie să conformeze acestui act Legea supremă și să prevadă dreptul la o echitabilă salarizare și principiul egalității salarizării femeilor și bărbaților pentru o muncă egală în conținutul său.

Reglementări referitoare la stabilirea și la calcularea salariului minim conține Capitolul II al Titlului V din Codul muncii (Salariul minim garantat). Cu reglementări de detalii în acest domeniu vine Legea nr. 1432 din 28.12.2000 privind modul de stabilire și reexaminare a salariului minim, care definește salariul minim ca mărime minimă a retribuției, în lei, stabilită de către stat pentru o muncă simplă, necalificată, sub nivelul căreia patronul nu este în drept să plătească pentru norma de muncă pe lună sau pe oră, îndeplinită de angajat.

Față de salariul minim expunem opinia că mărimea actuală a acestuia nici pe departe nu satisface cerințele minime pentru existența normală a unei persoane,



nemaivorbind de necesitatea acoperirii cheltuielilor de întreținere din acest salariu și a membrilor familiei salariatului sau să asigure un trai decent acestuia. Prin urmare, mărimea salariului minim nu corespunde pe deplin cerințelor legale și constituționale, ea urmează a fi majorată treptat ajungând la nivelul minim de existență.

Evoluția benefică a dreptului la muncă mai rezidă într-un principiu fundamental al acestuia – principiul negocierilor.

Juristul german Filip Lotmar este autorul conceptului cu privire la contractul individual de muncă, al cărui obiect este munca omului [9, p. 126]. Acest principiu conferă astăzi relațiilor juridice de muncă origine convențională, adică negociată, plasându-l atât în sfera dreptului public, cât și în sfera dreptului privat. Principiul negocierilor vizează sistemul de stabilire a drepturilor și obligațiilor reciproce ale salariaților și angajatorilor. Dacă în cadrul sistemului totalitar și al economiei planificate părțile contractelor individuale de muncă erau lipsite de posibilitatea de a stabili prin înțelegeri reciproce alte drepturi și obligații decât cele prevăzute de lege, atunci în cadrul unui sistem democratic, cu economie de piață persoanele sînt libere nu numai să decidă dacă muncesc sau nu, ci și să propună, să ceară, să accepte multiple condiții ale contractelor individuale de muncă.

În acest fel noul principiu presupune că drepturile și obligațiile salariaților se stabilesc prin negociere liberă a acestora cu patronii, iar condițiile de muncă din unități, drepturile și obligațiile reciproce ale salariaților și patronilor se stabilesc prin contracte colective de muncă, ce se încheie la nivelul unităților, ramurilor de unități sau la nivel național.

Principiul negocierii este o continuare a principiului libertății muncii. El se bazează pe reciprocitate și presupune existența unor posibilități ale părților de a influența soarta contractului individual de muncă.

Acest principiu are semnificație dublă. Pe de o parte, permite părților contractului individual de muncă să negocieze și să instituie alte condiții decât cele

prevăzute de lege, pe de altă parte, le interzice să stabilească condiții care nu sînt doar contrare legii, ci ar agrava situația salariaților.

Deși imperativele timpului impun corectarea principiului *in favorem*, sperăm ca în Republica Moldova el să se păstreze, asigurînd astfel o protecție mai durabilă a drepturilor salariaților. Principiul negocierii nu se poate aplica doar *vis-a-vis* de prevederile imperative ale legii. În cazul unor funcții de mare importanță pentru stat (funcții publice) sau de notoriu interes pentru angajatori (funcții de gestionare a valorilor materiale), legea instituie condiții suplimentare de ocupare sau de destituire.

Acestea nu pot fi aplicate abuziv de către angajatori, invocînd principiul sus-menționat, dacă nu îndreptățesc principalul obiectiv al acestora - cel de asigurare a productivității și a randamentului procesului de muncă. Prin urmare, principiul negocierilor, pe de o parte nu urmează a fi aplicat dacă legea întemeiat nu admite acest lucru; pe de altă parte, se va aplica, de exemplu, în eventualitatea legiferării clauzei de neconcurență pentru a concretiza limitele îngrădirii dreptului la muncă.

Dreptul la grevă poate fi privit ca un mod de apărare a dreptului de a munci, iar modalitățile de apărare a dreptului în cadrul grevei pot fi considerate ca mijloace, condiții care asigură o protecție lărgită și reprezintă un garant al condiției de drept al omului în cadrul societății.

Prin grevă se subînțelege încetarea activității de muncă de către muncitori pentru a crea presiuni asupra patronului cu condiția satisfacerii cerințelor lor, dar totodată greva nu demonstrează o dorință din partea muncitorilor de a anula contractul de muncă, din această cauză interzicerea fără motive întemeiate a grevei trebuie considerată formă de muncă silnică. Garantarea dreptului la grevă se realizează atît prin înscrierea lui în Constituția Republicii Moldova la categoria drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, cît și prin obligația statului de a reglementa printr-o lege specială modalitățile de desfășurare a grevei.

Articolul 45 din Constituție se mulțumește numai să enunțe recunoașterea acestui drept. Considerăm că modalitățile exercitării și limitele folosirii lui urmează să fie stabilite prin Lege fundamentală, fapt ce ar permite o garantare constituțională a acestei prevederi. Cele mai răspândite cauze ce provoacă grevele sînt: neachitarea salariilor sau restructurarea unor ramuri industriale, cauzate de reducerea volumului de producție, fapt ce provoacă micșorarea numărului de angajați în ramurile respective.

Greva generală a tinerilor din iunie 2006 din Franța, la care s-au alăturat sindicatele, a afectat întreaga țară. Trenurile, metrourele și cursele aeriene au fost grav perturbate de greva generală care a paralizat întreaga Franța. Aproape toate sindicatele franceze s-au solidarizat cu mișcările de protest studențești față de Prima Angajare (CPA), proiectul de lege al premierului pentru a combate șomajul în rîndul tinerilor. Deși le oferea absolvenților un loc de muncă, CPA nu le asigura și protecția de o eventuală concediere din partea angajatorului, pentru primii doi ani de activitate. Aceasta prevedere este inacceptabilă pentru studențimea franceză.

Această grevă este un exemplu al nemulțumirii unei categorii din societatea franceză ce demonstrează neindeferența față de o modificare la prima vedere minoră în legislația statului. Ajungînd la măsuri extreme de exprimare a opiniei lor, fapt nepermis de legislația internă, ei au dovedit că actele normative și modificările ulterioare sînt pentru societatea civilă și în folosul societății civile.

Posibilitatea de limitare a dreptului la grevă pentru anumite categorii de muncitori, luînd în considerare caracterul lor profesional și consecințele posibile ale întreruperii de către ei a procesului de muncă, realizarea drepturilor și a libertăților omului și cetățeanului nu trebuie să încalce drepturile și libertățile altor persoane, în corespundere cu care drepturile și libertățile omului pot fi limitate de către o lege numai în așa măsură în care asta este necesar în scopul protecției normelor de bază ale Constituției: moralitatea, sănătatea, drepturile și interesele legitime ale altor persoane,

asigurarea securității statale. Astfel se determină pentru Legislativ în ce măsură pot fi limitate aceste drepturi.

Pe lângă asta, lista serviciilor minime necesare în organizațiile, filialele, reprezentanțele, de activitatea cărora depinde securitatea oamenilor, asigurarea sănătății populației și a intereselor societății în fiecare ramură (subramură) a economiei este elaborată și ratificată de către organul executiv, care asigură coordonarea și reglementarea activității în ramurile (subramurile) respective ale economiei, prin coordonare cu uniunea națională a sindicatelor. În cazul în care, în ramura (subramura) economiei funcționează câteva uniuni naționale sindicale, lista lucrărilor (serviciilor) minime este elaborată de comun acord cu toate sindicatele naționale ce funcționează în această ramură. Normele elaborării și ratificării listei minime a serviciilor sînt determinate de către Guvernul Republicii Moldova.

Conflictul în cadrul unui colectiv de muncă nu se manifestă întotdeauna prin greve, pentru că înainte de a intra în grevă este necesară utilizarea procedurilor pașnice. Această etapă este obligatorie.

În cadrul reglementării dreptului la greve, trebuie să existe un consens între protejarea intereselor profesionale prin intermediul grevei și respectarea intereselor societății care pot suferi în urma grevei și ține de obligația statului ca ele să fie respectate.

Actele internaționale despre drepturile fundamentale ale omului conțin referiri la dreptul de asociere, stabilind expres posibilitatea asocierii în sindicate. Menționăm în acest sens: Declarația universală a drepturilor omului (art. 20); Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (art. 22); Convenția europeană a drepturilor omului (art. 11); Convenția OIM nr. 87 privind libertatea asocierii și protecției dreptului la organizație, adoptată la San Francisco la 9 iulie 1948 [10, p. 175].

Dreptul în cauză este garantat printr-o serie de dispoziții legale, cum ar fi:

- a) art. 42 alin.(2) din Constituție prevede că sindicatele contribuie la apărarea intereselor profesionale, economice și sociale ale salariaților;
- b) art. 52 alin.(2) din Constituție garantează dreptul organizațiilor legal constituite de a adresa petiții;
- c) Legea sindicatelor nr. 1129 din 07.07.2000 este o lege organică ce reglementează raporturile sociale ce apar în legătură cu realizarea de către cetățeni a dreptului constituțional de a întemeia și de a se înscrie în sindicate, stabilește cadrul juridic al întemeierii lor, garanțiile activității, reglementează relațiile lor cu autoritățile publice, cu patronii și cu asociațiile patronilor;
- d) Codul muncii protejează dreptul la negocieri colective prin participarea sindicatelor la încheierea convențiilor și contractelor colective de muncă, fără nici un fel de limitare a acestui drept; stabilește dreptul sindicatelor de a reprezenta salariații în conflictele de muncă și de a organiza grevă, în cazul în care nu se ajunge la soluționarea conflictului respectiv și la îndeplinirea cerințelor salariaților și sindicatelor lor.

Menționăm că, deși reglementarea modului de constituire și de activitate a sindicatelor era o necesitate imperioasă încă de la momentul afirmării Republicii Moldova în calitate de stat suveran și independent, ea a fost realizată abia în vara anului 2003 și dezvoltată prin prevederile Codului muncii din 2003. Considerăm că situația respectivă se datorează în mare măsură faptului că, în noile condiții social-economice, sindicatele și-au pierdut din rolul protector și apărător real al drepturilor salariaților. După adoptarea Legii sindicatelor și a Codului muncii, sindicatelor li s-au oferit pîrghii suficiente pentru a influența deciziile patronilor și pentru a-i determina să acorde asistență suficientă salariaților lor. În acest context credem că sindicatele își vor mai consolida anumite poziții pentru a garanta și asigura realizarea drepturilor salariaților.

Sistemul de protecție socială al Republicii Moldova presupune două aspecte interdependente: sistemul de asigurări sociale și sistemul de asistență socială. Astfel,

dacă plățile de asigurări sociale prevăzute de sistemul de pensii și asigurări sociale (pensii pentru limită de vîrstă, invaliditate, urmaș) nu sînt suficiente pentru asigurarea unui nivel minim de trai cetățenilor, atunci este aplicat sistemul de asistență socială (indemnizații, alocații sociale, compensații).

Structura sistemului de pensionare este moștenită din epoca socialistă care prevede pentru diferitele categorii de angajați diferite modalități de calculare a pensiei, ceea ce creează condiții de inechitate diverselor categorii de persoane asigurate, în acest sens funcționînd un ansamblu de legi care reglementează modalitatea discriminatorie de stabilire și calculare a pensiilor. Sîntem de părere că această modalitate violează principiul potrivit căruia cuantumul pensiilor nu trebuie stabilită în funcție de persoană, ci de contribuția depusă în fondul de pensionare.

Deși în ultimii ani cheltuielile de stat pentru sănătate au crescut semnificativ situația rămîne nesatisfăcătoare față de necesitățile sistemului național de ocrotire a sănătății. Cheltuielile pentru sănătate în Moldova sînt aproape de 2 ori mai mici decît în alte țări în curs de dezvoltare și de 5 ori mai mici decît în țările dezvoltate, unde unui locuitor îi revine în medie circa \$200. Finanțarea normală a ocrotirii sănătății ar însemna cel puțin 7% din PIB-ul țărilor în curs de dezvoltare. Aceasta ar însemna un echivalent de circa \$70 pe cap de locuitor în Republica Moldova, în timp ce la moment acesta constituie doar \$46,7 USD (Recomandări ale Organizației Mondiale a Sănătății).

O mare parte a populației, cu preponderență din localitățile rurale, nu are acces la servicii elementare de sănătate. Majoritatea instituțiilor din acest sector activează cu mari dificultăți: nu dispun de apeduct, rețele de canalizare și încălzire etc. Considerăm că familiile cu mulți copii, familiile incomplete, familiile tinere, șomerii, invalizii, pensionarii și angajații din sectorul agrar sînt cele mai dezavantajate categorii de persoane. Acestea necesită o atenție sporită din partea statului în ceea ce privește protecția lor socială.

În Republica Moldova drepturile persoanelor cu dizabilități nu sînt asigurate deplin. În primul rînd este încălcat dreptul lor la muncă, persoanele cu dizabilități fiind dezavantajate la angajarea în cîmpul muncii din cauza deficiențelor de care suferă, iar autoritățile nu le oferă nici garanții, nici avantaje. Nici dreptul la protecție socială nu este respectat, deși anume acest drept ar trebui respectat pentru a asigura un nivel adecvat acestora. În 2005 pensiile au rămas extrem de mici, în special pentru persoanele care sînt invalizi din copilărie (200-300 lei) și care nu numai că nu le oferă un minimum de trai decent, dar nu le acoperă nici măcar cheltuielile necesare pentru medicamente..

Astfel, starea generală a sănătății populației Republicii Moldova degradează în mod constant cu toate consecințele ce derivă din aceasta. Spre exemplu, pe parcursul ultimilor ani se observă menținerea tendinței de agravare a situației persoanelor bolnave de tuberculoză care se datorează politicilor sociale inadecvate ale statului. Includerea tuberculozei și a altor boli sociale în lista maladiilor tratate din asigurările medicale obligatorii este o eroare, care, iminent, duce la majorarea numărului de îmbolnăviri. Incluse în lista respectivă, bolile sociale rămîn a fi tratate doar după depistare, în timp ce unele activități profilactice sînt ignorate. Circa 450 de mii de persoane din localitățile rurale nu dispun de polițe de asigurare medicală.

În consecință, dacă drepturile civile și politice se pot asigura prin adoptarea actelor legislative, apoi cele economice și sociale, la care se referă și dreptul la muncă, solicită, pe lîngă cadrul legislativ adecvat, luarea măsurilor eficiente pentru respectarea lor, cum ar fi prevederea resurselor financiare pentru achitarea pensiilor și a altor indemnizații sociale fără întîrziere, instituirea structurilor statale și private pentru prestarea serviciilor.

Respectarea deplină a acestei categorii de drepturi poate fi realizată numai în cazul în care dezvoltarea economică a statului poate asigura un nivel de trai decent, căci consecințele negative ale declinului economic afectează în primul rînd piața

muncii. O doză semnificativă a vinovăției în ceea ce privește respectarea drepturilor și protecția muncii revine autorităților. Spre exemplu, considerăm că Inspecția muncii nu insistă suficient asupra respectării de către agenții economici a condițiilor și prevederilor legale în domeniu. Inspecția muncii are un rol foarte important în prevenirea accidentelor fiind abilitată cu dreptul de a examina accidente de muncă înaintea instanțelor de judecată.

Măsurile de protecție a muncii sînt concretizate în primul rînd în instrumente legislative, la care pot fi adăugate hotărîri sau ordonanțe guvernamentale prin care se reglementează diferite aspecte ale protecției propriu-zise. Legiuitorul constituant a prevăzut măsurile de protecție ce includ: securitatea și igiena muncii; regimul de muncă al femeilor și al tinerilor; instituirea unui salariu minim pe economie; repausul săptămînal; concediul de odihnă plătit; reglementarea prestării muncii în condiții grele și alte situații specifice.

O soluție ar fi elaborarea proiectelor naționale privind asigurarea dreptului la muncă și protecția muncii, menite să contribuie la obținerea mijloacelor financiare din partea organizațiilor internaționale și statelor donatoare.

Actualmente garanțiile specifice ale dreptului la muncă trebuie să se concretizeze în următoarele măsuri:

- reglementarea unor politici de pregătire profesională adaptate la cerințele pieței muncii;
- elaborarea și introducerea unor sisteme de evaluare a performanțelor profesionale în sectorul public;
- constituirea unui sistem echitabil și eficient de protecție socială a salariaților care și-au pierdut serviciul.

Aceste măsuri urmăresc, pe de o parte, constituirea de oportunități egale pe piața muncii pentru toate persoanele apte de muncă, iar, pe de altă parte, susținerea financiară a celor care sînt lipsiți temporar de venituri profesional.



## BIBLIOGRAFIE

1. Convenția OIM nr.111 privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei, adoptată la 26.11.1968. Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului. București, Tiparul: RA Monitorul Oficial, 2002, vol. I, p.93.
2. Convenția OIM nr.52 despre concediile anuale plătite, adoptată la 24 iunie 1936, Geneva, <http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdsp1.htm>.
3. Convenția OIM nr.100 privind egalitatea de remunerare a mâinii de lucru masculină și a mâinii de lucru feminină pentru o muncă de valoare egală, adoptată la 29.06.1951. Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului. București, Tiparul: RA Monitorul Oficial, 2002, vol. I, p.80.
4. Constituția Republicii Moldova adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 29 iulie 1994, Chișinău, Moldpres, 1997.
5. Constituția României adoptată la 21 noiembrie 1991, intrată în vigoare la 8 decembrie 1991, <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>.
6. MURARU, I., TĂNĂSESCU, I. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol.I, București: ALL Beck, 2003. 238 p.
7. NĂSTASE, A. *Drepturile omului – religia sfârșitului de secol*. București: Institutul Român pentru Drepturile Omului, 1992.164 p.
8. ȘTEFĂNESCU, TRAIAN. *Dreptul muncii*. Ediția a II-a. București: Lumina Lex, 2002. 664 p.
9. LOTMAR, PH. *Der Arbeitsvertrag nach dem Privatrecht des deutschen Reiches*. B.I 1902, B.II 1908. 211 p.
10. CREANGĂ, I., GURIN, C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții*. Chișinău: TISH, 2005. 400 p.

## MUNCA PERSOANEI CONDAMNATE – EXCEPȚIE DE LA PRINCIPIUL INTERZICERII MUNCII FORȚATE

*Veronica MERLAN, doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*I consider it necessary and very appropriate to discuss the labor of imprisoned persons in Republic of Moldova because it has some similarities with forced labor. First of all, the imprisoned persons cannot give their consent, so it can be said that they are forced to perform a labor (that they cannot choose) as a part of a punishment given to them by justice for the committed crime. In this article I tried to explain which are the conditions for the labor of the sentenced persons, the types of labor existed in prison and also I explained such concepts as community services and releasing from punishment before the given term. Despite all the committed crimes, the sentenced persons are equal in rights and obligations as other citizens of the Republic of Moldova and this constitutional rights should be known and respected.*

Abordarea acestui subiect și anume munca persoanelor condamnate este, după părerea mea, necesară întrucât reprezintă un capitol contradictoriu și o latură distinctă a muncii, cu o legislație specială. Văzând calitatea specifică a condamnatului este foarte important de făcut anume clarificări referitor la statutul de muncă al acestuia și drepturile și obligațiile sale.

Astfel, încep prin a clarifica conceptul de muncă forțată. În conformitate cu art.2 din Convenția privind munca forțată și obligatorie[1], prin muncă forțată se înțelege orice muncă sau serviciu pretins unui individ sub amenințarea unei pedepse oarecare și pentru care individul nu s-a oferit benevol. Conform art. 7 din Codul Muncii al R.Moldova, munca forțată reprezintă orice muncă sau serviciu impus unei persoane sub amenințare ori pentru care persoana nu și-a exprimat consimțământul liber.

Constituția Republicii Moldova [2] (art.44 alin.2) și Codul Muncii al Rep.Moldova [3] (art.7 alin.5) prevăd expres care sunt excepțiile de la principiul interzicerii muncii forțate: a) serviciul militar sau activitățile desfășurate în locul acestuia de ce care, potrivit legii, nu îndeplinesc serviciul militar obligatoriu; b)munca unei persoane condamnate prestată în condiții normale în perioada de detenție sau de liberare condiționată de pedeapsă înainte de termen; c) prestațiile impuse în situații

creată de calamitate ori de alt pericol, precum și cele care fac parte din obligațiile civile normale stabilite de lege.

Munca condamnaților poate fi studiată prin trei concepte: 1) *conceptul penal* prevede că individul condamnat la pedeapsa cu închisoare pentru o faptă antisocială nu poate sta degeaba pe perioada detenției – astfel încât munca pentru aceste persoane face parte din stilul de viață și este o regulă pe care sunt obligați să o îndeplinească. Prin încadrarea în muncă persoanele condamnate își exersează și dezvoltă abilități și calități profesionale, roluri și responsabilități sociale; 2) *conceptul social* presupune faptul că munca deținuților reprezintă ca un pas de pregătire pentru viața acestora din exteriorul închisorii și trebuie privită ca un element pozitiv al pedepsei nu ca unul punitiv; 3) *conceptul etic* stabilește că munca persoanelor condamnate are o importanță decisivă atât asupra sănătății fizice/psihice a deținuților dar conferă și o stare de împlinire alungând într-o oarecare măsură gândurile negre/sumbre. Mai mult ca atât, munca respectivă se poate transforma într-o obișnuință pe care persoana condamnată o va respecta și la ieșirea în libertate. [4] Astfel munca persoanelor deținute prezintă un element benefic atât pentru persoanele aflate în detenție, dar și pentru penitenciar și nu în ultimul rând pentru societate.

Toți deținuții condamnați sunt supuși obligației de a munci ținându-se cont de aptitudinile lor fizice/mintale. Deținuților trebuie să li se acorde o muncă productivă suficientă pentru a-i ocupa pe durata normală a unei zile de lucru. Această muncă trebuie să fie pe cât posibil de natură a menține sau mări capacitatea lor de a-și câștiga în mod cinstit existența la ieșirea în societate. Minorilor deținuți trebuie să li se ofere șansa de a presta o muncă productivă/cu potențial și remunerată pentru a le mări încrederea în sine și posibilitatea de a crește profesional.[5]

Perioada de detenție se consideră acea perioadă în care condamnatul își ispășește pedeapsa cu închisoarea. Conform prevederilor Statutului executării pedepsei de către condamnați, pct.5, *prin detenție* se presupune orice formă de privare instituțională de

libertate, dispusă în baza unei hotărâri definitive sau executporii a instanței de judecată. *Închisoarea*, în conformitate cu prevederile art. 70 din Codul Penal al Republicii Moldova [6], presupune privarea de libertate a persoanei vinovate de săvârșirea unei infracțiuni prin izolarea acesteia de mediul normal de viață și plasarea ei, în baza hotărârii instanței de judecată, pe un anumit termen, într-un penitenciar.

Statutul condamnatului, este stabilit de legislația execuțional penală, și anume de următoarele acte normative: Codul de Executare [7], Legea RM cu privire la sistemul penitenciar [8] și Statutul executării pedepsei de către condamnați [9]

Vom menționa în câteva cuvinte despre munca condamnaților în penitenciare. Conform art.253 din Codul de Executare, condamnatul poate fi antrenat la muncă ținându-se seama de starea lui fizică și psihică constatată de către medic. În cazul în care se depistează că starea lui de sănătate nu corespunde normelor necesare pentru prestarea niciunei categorii de munci – condamnatul nu poate fi impus la prestarea acestea – întrucit, în caz contract, munca data va fi considerată ca prestată în mod forțat. Conform pct. 547 din Statut,condamnatul poate fi antrenat la o muncă remunerată (ținându-se cond de aptitudinile fizice și intelectuale ale acestuia, cât și de profesia și specialitatea lui), sau neremunerată (ca de exemplu: lucrările de îngrijire și amenajare a penitenciarului și a teritoriului, de îmbunătățire a condițiilor de trai și medico-sanitare de deținere. În cazul muncii remunerate, timpul de muncă și de odihnă a condamnatului se stabilește în conformitate cu legislația muncii. În cazul muncii neremunerate, Codul de Executare stabilește că timpul de muncă a condamnatului este de maxim 2 ore pe zi, și nu mai mult de 10 ore pe săptămână. Condamnații care au împlinit vârsta de pensionare, și condamnații invalizi de gradul I, II sunt antrenați în muncă conform propriei voințe.

Art. 254 din Codul de Executare, dar și Capitolul IV din Legea cu privire la sistemul penitenciar, precizează care sunt modalitățile și condițiile de antrenare a condamnaților la muncă. Deci, în funcție de categoria penitenciarului și a regimului de

detenție, condamnații sunt antrenați în munci remunerate *în penitenciare sau în afara acestora*, în sectoarele, atelierele de producție, sau gospodăriile auxiliare ale penitenciarelor, în lucrările de deservire a instituțiilor penitenciare, la întreprinderile din cadrul sistemului penitenciar, precum și la alte persoane fizice sau juridice indiferent de forma lor de proprietate.

Conform art. 14(16) din Legea cu privire la sistemul penitenciar, antrenarea deținuților la muncă la întreprinderile cu orice formă juridică de organizare ce nu fac parte din sistemul penitenciar se face în temeiul contractului încheiat între administrația instituției penitenciare și cea a întreprinderii respective. Reiese că, deținutul este considerat, conform legislației civile, ca o persoană terță la contract, întrucât nu este parte directă la încheierea acestuia. Astfel, în cazul în care persoana condamnată este supusă unei munci în afara penitenciarului, angajatorii beneficiază de anumite avantaje, și anume: serviciile de resurse umane au mai puțin de lucru în ceea ce ține de selecția de personal, plata impozitelor și costuri mai reduse); se realizează un bun control al raportului de muncă deoarece contractul de muncă se încheie direct cu penitenciarul, iar beneficiarul (angajatorul) achită doar factura care reprezintă contravaloarea exactă a orelor de muncă prestate; forța de muncă este sigură, stabilă și continuă. [10]

În ceea ce privește sistemul de remunerare, concediile, modalitățile de instruire a condamnaților precum și stimularea și sancționarea disciplinară a acestora – toate sunt pe deplin reglementate în secțiunea a 4a din Capitolul XXIV al Codului de Executare a Republicii Moldova, și a secțiunea 48-50 din Statutul executării pedepsei de către condamnați.

Reieșind din cele menționate mai sus, se cuvine a face careva clarificări. Astfel munca prestată, per general, de o persoană, urmează a fi calificată după două criterii: *criteriu de vârstă* – care stabilește limita de jos a vârstei de la care o persoană poate presta o muncă în calitate de salariat; și *criteriu volitiv* – adică consimțământul, dorința persoanei de a îndeplini munca respectivă. Anume al doilea criteriu și califică muncile

ca fiind forțate sau liber alese. În cazul muncii depuse de către persoanele condamnate – criteriul volitiv lipsește, întrucât persoanele respective nu consimt la prestarea muncii, dar voința/consimțământul lor nici nu este cerut ca fiind o condiție. De fapt, munca depusă de persoanele deținute este o obligație, o parte a sancțiunii pe care trebuie să o execute aceștia pentru savârșirea faptelor antisociale. Munca neremunerată prestată de către condamnați – poate fi asemuită categoriei de muncă forțată – dacă nu ar fi constituit o excepție de la aceasta în conformitate cu prevederile Constituției, Codului Muncii și a multor alte reglementări internaționale. Pe când munca remunerată prestată de către condamnați, la prima vedere, pare a fi o situație normală – adică un raport de muncă în toată forța acestuia – desi, însuși Codul de Executare, stipulează, în cadrul art. 254(3) că muncile prestate de condamnați nu constituie relații individuale de muncă în sensul legislației muncii. Deci, chiar dacă sunt aparent prezente toate elementele necesare unui raport tipic de muncă, reglementat de Codul Muncii al Republicii Moldova, și în cazul muncii remunerate prestate de către condamnat – putem afirma că este o muncă forțată – dacă nu ar fi fost declarată o excepție, din considerentul că nu prestează benevol aceasta muncă – și față de acesta nu poate fi aplicabil principiul libertății muncii cu toate particularitățile sale.

Vreau să menționez, în acest sens, câteva prevederi din Regulile ce țin de Standardele minime privind tratamentul deținuților. [11] Conform acestei reglementări internaționale, munca din cadrul instituțiilor penitenciare nu trebuie să fie chinuitoare, și în limitele compatibile cu propria alegere profesională și exigențele din partea administrației instituției, deținuții pot să își aleagă tipul de muncă pe care pot să îl îndeplinească. Cu toate că acestea sunt simple recomandări, ele au un caracter internațional, și merită a fi luate în considerație de legislația internă. Însă, din cercetarea prevederilor interne, și anume a Codului de Executare, observăm că condamnatul nu are dreptul de a alege tipul de muncă pe care îl va îndeplini pe perioada detenției – indiferent de categoria de muncă remunerată sau nu.

*Liberarea condiționată de pedeapsă înainte de termen* poate fi definită ca fiind o categorie a liberării de pedeapsă penală ce constă în punerea în libertate a condamnatului din locul de deținere înainte de executarea deplină a pedepsei, sub condiția că pînă la împlinirea duratei acesteia să nu mai săvîrșească infracțiuni sau delict administrative, să nu se eschiveze cu premeditare de la îndeplinirea obligațiilor stabilite de instanța de judecată. De instituția liberării condiționate poate beneficia orice condamnat la pedeapsa închisorii, indiferent de durata acesteia, condamnații cu trimitere într-o unitate militară disciplinară sau arest, precum și condamnații la detențiunea pe viață. Instanța de judecată este aceea care hotărăște în fiecare caz în parte dacă este sau nu oportună acordarea liberării condiționate.[12]

Conform art. 91 din Codul Penal al Republicii Moldova, liberarea condiționată înainte de termen poate fi aplicată dacă condamnatul, care la momentul savîrșirii infracțiunii a atins vîrsta de 18 ani, a executat: cel puțin jumătate din termenul de pedeapsă stabilit pentru savîrșirea unei infracțiuni ușoare sau mai puțin grave; cel puțin două treimi din termenul de pedeapsă stabilit pentru savîrșirea unei infracțiuni grave; cel puțin trei pătrimi din termenul de pedeapsă stabilit pentru savîrșirea unei infracțiuni deosebit de grave sau excepțional de grave etc.

Aplicînd liberarea condiționată de pedeapsă înainte de termen, instanța de judecată, conform prevederilor art. 91(2), îl poate obliga pe condamnat să îndeplinească obligații ca: a. Să nu își domicileze fără consimțămîntul organului competent; b. Să nu frecventeze anumite locuri; c. Să urmeze un tratament în caz de alcoolism, narcomanie, toxicomanie sau o boală venerică; d. Să acorde susținere materială familiei; e. Să repare daunele cauzate în termenul stabilit de instanță. Una din modalitățile de reparare a daunelor cauzate prin infracțiunea comisă – poate fi o muncă prestată în folosul comunității pentru o anumită perioadă de timp, stabilit de instanță. Dacă nu ar fi considerată ca excepție de la principiul interzicerii muncii forțate sau obligatorii, ar

putea fi calificată ca atare, întrucât aici lipsește consimțământul persoanei în cauză și libertatea de alegere a muncii pe care o va presta.

*Munca neremunerată în folosul comunității* este o pedeapsă penală, stabilită de instanța de judecată persoanei ce a săvârșit o infracțiune și are drept scop antrenarea condamnatului în munca gratuită, socialmente utilă, în afara orelor rezervate programului de serviciu sau de studii, fără a-i provoca acestuia suferințe fizice sau a-i leza demnitatea.[13] În conformitate cu prevederile art.67 din Codul Penal, munca neremunerată în folosul comunității constă în antrenarea condamnatului, în afara timpului serviciului de bază sau de studii, la muncă, determinată de autoritățile administrației publice locale.

În Europa de Est, Republica Cehă și Ungaria au fost primele state care au introdus o asemenea formă de pedeapsă. Letonia a introdus munca în folosul comunității în anul 1999. [13] În Republica Moldova, Codul Penal din 1961 [14] nu conținea în cadrul art. 21, intitulat “categoriile de pedepse” acest tip de pedeapsă, munca neremunerată în folosul comunității fiind introdusă abia după adoptarea noului Cod Penal în 2002.

Munca neremunerată în folosul comunității este o pedeapsă care restrânge dreptul la muncă al condamnatului, fiind totodată și una restrictivă de libertate, deoarece executarea sa are loc în anumite condiții coercitive stabilite de legislație. [12] Art.67 din Codul Penal al Republicii Moldova stabilește anumite condiții și limite temporale de executare a acestei pedepse. Deci, conform alin(2) al articolului menționat mai sus, munca neremunerată se stabilește pe un termen de la 60 la 240 de ore și este executată de la 2 la 4 ore pe zi. În plus, trebuie de menționat că perioada limită în care munca neremunerată poate fi prestată de către condamnat este de cel mult 18 luni, timp care se calculează de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești(art.67(5)).

Alin(4) al art.67 din Codul Penal al Republicii Moldova, exclude cercul de persoane cărora le poate fi stabilită ca pedeapsă munca neremunerată în folosul



comunității, acestea fiind următoarele: invalizii de gradele I,II, militarii prin contract, femeile gravide, femeile care au copii în vîrstă de pînă la 8 ani, persoanele care nu au atins vîrsta de 16 ani și persoanele care au atins vîrsta de pensionare.

Categoriile de munci care sunt considerate ca prestate în folosul comunității sunt stabilite prin Anexa 2 al Hotărîrii Guvernului Rep.Moldova despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de executare a pedepsei penale sub formă de muncă neremunerată în folosul comunității [15]. Vom menționa doar cîteva exemple: curățarea acoperișurilor de zăpadă, cosirea ierbii și tăierea arbuștilor, amenajarea și curățarea teritoriilor; lipirea afișelor; întreținerea în stare funcțională a sistemelor de evacuare a apelor etc.

Particularitățile de bază ale acestei pedepse penale pot fi considerate următoarele: 1. condamnatul nu este plătit pentru executarea muncii în folosul comunității; 2. munca are un caracter comunitar, adică lucrările executate de condamnat trebuie să fie social utile, cu un impact pozitiv pentru întreaga societate; 3. munca să fie executată în afara timpului serviciului de bază, sau în afara orelor de studii; 4. munca este determinată de către autoritățile administrației publice locale, ceea ce presupune că aceste autorități desemnează tipul lucrărilor care vor trebui executate, și respectiv vor fi implicate în procesul de supraveghere a ispășirii pedepsei date. [12]

Conform unei opinii de specialitate, munca neremunerată are trei aspecte de bază: 1. Factor de pedeapsă – acest aspect se manifestă prin limitarea timpului liber al infractorului impunîndu-i acestuia un număr de ore de muncă în beneficiul comunității. Amenda ar însemna o pedeapsă pentru întreaga familie, iar detenția o măsură de pedeapsă prea dură pentru anumite categorii de pedepse. 2. Factor de reabilitare – ispășindu-și pedeapsa în comunitate infractorul nu este izolat de societate, nu este lipsit de familie și de locul de muncă 3. Factor economic – statul nu cheltuie pentru condamnat, ci condamnatul produce pentru societate. [16]

Astfel, munca persoanelor condamnate reprezintă o excepție de la principiul interzicerii muncii forțate, întrucât persoana în cauză este supusă unei munci fără posibilitatea de a alege liber categoria, felul și cantitatea muncii respective. Dar, această muncă nu trebuie să fie privită ca o sancțiune sau un element punitiv, ci ca o parte a procesului de autoeducare a persoanei condamnate, o punte educativă, și o perspectivă pentru viitorul profesional dar și psiho-emoțional.

#### **BIBLIOGRAFIE**

1. Convenția OIM nr. 29 privind munca forțată sau obligatorie, în vigoare pentru Republica Moldova din 23.03.2001;
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Monitorul Oficial nr.1 din 27.08.1994;
3. Codul Muncii nr.154 din 28.03.2003, Monitorul Oficial nr. 159-162 din 29.07.2003;
4. Drept Penitenciar, Octavian Pop;
5. Ghid juridic și de bune practici pentru personalul care lucrează cu copii aflați în detenție, V.Zaharia, V. Pistrinciuc, A.Tarasov;
6. Cod Penal, Legea RM nr. 985 – XV din 18.04.2002, publicată în Monitorul Oficial nr. 128-129 din 13.09.2002;
7. Cod de Executare. Legea nr. 443 din 24.12.2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 34-35 din 03.03.2005;
8. Legea RM cu privire la sistemul penitenciar nr. 1036 din 17.12.1996, publicată în Monitorul Oficial nr. 183-185 din 10.10.2008
9. Hotărârea Guvernului nr. 583 din 26.05.2006 cu privire la aprobarea Statutului executării pedepsei de către condamnați, Monitorul Oficial nr.91-94 din 16.06.2006
10. Ghid pentru angajatori Încadrarea în muncă a persoanelor condamnate penal, Fundația Reforma Justiției Penale.
11. Regulile ce țin de Standardele minime privind tratamentul deținuților, adoptate de primul Congres al Națiunilor Unite privind prevenirea crimei și tratamentul infractorilor care a avut loc la Geneva 1995, și aprobate de Consiliul Economic și Social prin rezoluția 663(C) din 31 iulie 1957 și 2076(LXII) din 13 mai 1977;
12. Stela Botnaru, Alina Șavga, Vladimir Grosu, Mariana Grama “Drept Penal. Partea Generala”, ed. Cartie Juridic, Chisinau 2005;
13. “Munca neremunerată în folosul comunității” ed. Prut International, Chisinau 2003
14. Codul Penal
15. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1643 din 31.12.2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 16-18 din 23.01.2004;
16. Dorina Ardeleanu, Xenofon Ulianovschi “Munca neremunerata in folosul comunitatii. Ghidul Primarului”, Ed.Bons – Offices, Chisinau 2008;

## **UTILIZAREA CONTRAR DESTINAȚIEI A MIJLOACELOR DIN ÎMPRUMUTURILE INTERNE SAU EXTERNE GARANTATE DE STAT: PROPUNERI DE PERFEȚIONARE A ART.240 CP RM**

*Gheorghe RENIȚĂ, magistru, asistent judiciar la Judecătoria sectorului Centru, mun. Chișinău*

### **SUMMARY**

*The present study brings out the issue of criminal liability for offences regulated in art.240 PC RM. Preliminary, it is revealed that the somewhat deficient title of the usage against its end-destination of internal and external loans granted by state comprises two typical forms of the offence, as well as an aggravated form. It is emphasized that art.240 PC RM it is not applicable to budgetary resources and to those financial funds which consist of state aids and loans granted by state. Ultimately, the article focuses on a proposal the lege ferenda, which is to redraft the provisions of art.240 PC RM, following as a pattern the art.307 of the Criminal Code of Romania.*

*Ab initio*, în art.240 CP RM, sub denumirea marginală de utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat sunt reunite două variante-tip de infracțiuni și o singură variantă agravantă de infracțiune.

Astfel, prima variantă-tip a utilizării contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat, inserată la alin.(1) art.240 CP RM se exprimă în utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari.

Varianta agravantă a utilizării contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat, specificată la lit.b) alin.(2) art.240 CP RM, presupune că infracțiunea prevăzută la aliniatul (1) este săvârșită de două sau mai multe persoane.

Cea de-a doua variantă-tip a utilizării contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat, consemnată la lit.c) alin.(2) art.240 CP RM, rezidă în utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat, soldată cu daune în proporții deosebit de mari.

În acest registru, notăm: legiuitorul a sfidat regula, potrivit căreia variantele-tip de infracțiuni pot fi prevăzute de articole sau de alineate, nu însă de litere.

După această trecere în revistă a aspectelor tehnico-legislative a infracțiunilor prevăzute la art.240 CP RM, punctăm că *obiectul juridic special* al infracțiunilor în cauză îl formează relațiile sociale cu privire la utilizarea conform destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat [9, p.111].

*Obiectul material* al infracțiunilor specificate la art.240 CP RM îl constituie mijloacele din împrumuturile interne sau externe garantate de stat. Anume mijloacele din împrumuturile interne sau externe garantate de stat poartă pecetea faptei prejudiciabile cuprinse la art.240 CP RM. Condiția obligatorie de garantare din partea statului a rambursării acestor mijloace le conferă un statut juridic deosebit, și anume: de a constitui datoria statului [1, p.74; 9, p.112].

Conceptul de „datorie de stat” este tranșat la art.2 din Legea cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 22.12.2006 [5], ca fiind obligațiile contractuale pecuniare curente și scadente ale statului și dobânzile datorate și neonorate, apărute din calitatea statului de debitor sau fidejutor, fiind contractate, în numele Republicii Moldova, de Guvern, prin intermediul Ministerului Finanțelor, în monedă națională sau în valută străină.

Totodată, în același act normativ, legiuitorul distinge între *datorie de stat externă* care constituie o parte integrantă a datoriei de stat reprezentând totalul sumelor obligațiilor neonorate și dobânzilor datorate și neonorate, contractate, în numele Republicii Moldova, de Guvern, prin intermediul Ministerului Finanțelor, de la nerezidenții Republicii Moldova. Valorile mobiliare de stat emise pentru a fi plasate pe piețele financiare internaționale, care sunt procurate de rezidenți ai Republicii Moldova sunt atribuite datoriei de stat externe; și *datorie de stat internă* prin care se desemnează o parte integrantă a datoriei de stat reprezentând totalul sumelor obligațiilor neonorate și dobânzilor datorate și neonorate, contractate, în numele Republicii Moldova, de Guvern, prin intermediul Ministerului Finanțelor, de la rezidenții Republicii Moldova.

Valorile mobiliare de stat emise pentru a fi plasate pe piața internă a Republicii Moldova, care sunt procurate de către nerezidenți sunt atribuite datoriei de stat interne.

Din Raportul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova privind situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe nouă luni ale anului 2015 [8], aflăm că la situația din 30.09.2015, soldul datoriei de stat a fost compus din 1334,0 mil. dolari SUA datorie de stat externă și 6714,2 mil. lei datorie de stat internă.

În contextul celor elucidate, *inter alia*, din alin.(1) art.3 din Legea cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, rezultă că Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, este autorizat: să contracteze împrumuturi de stat, interne și externe, în monedă națională sau în orice valută străină; și să acorde garanții de stat interne și externe, exprimate în monedă națională sau în orice valută străină.

De asemenea, în accepțiunea alin.(1) art.48 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 24.05.1996 [4], Guvernul poate contracta împrumuturi pe piața financiară internă și externă în condițiile legislației.

După această deslușire, pentru a stabili dacă într-adevăr este vorba despre mijloace din împrumuturi interne sau externe garantate de stat (și nu despre mijloace din împrumuturi de alt gen), în doctrina juridică s-a etalat, cu drept cuvânt, că este necesar a controla evidența scriptică a acestora în Registrul de stat privind datoria de stat [1, p.73; 9, p.112].

Dizvoltând firul logic, subliniem că în Regulamentul privind raportarea datoriei public (anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unele măsuri de executare a Legii nr.419-XVI din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, nr.1136 din 18.10.2007 [3]), se prevede, printre altele: Registrul de stat al datoriei de stat (în continuare – Registru) este registru public, întocmit de către Ministerul Finanțelor în scopul asigurării

evidenței curente a tuturor obligațiunilor directe interne și externe, rezultate din împrumuturile contractate de către Guvern, în numele Republicii Moldova, prin intermediul Ministerului Finanțelor. Registrul, ca instrument principal de identificare, gestiune și control asupra datoriei de stat, trebuie să asigure: înregistrarea cronologică și sistematică, prelucrarea și păstrarea informației cu privire la situația datoriei de stat a Republicii Moldova și efectuarea operațiunilor și utilizarea procedurilor de stingere a datoriei de stat.

În același timp, în Regulamentul cu privire la Registrul de stat privind garanțiile de stat (anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1136 din 18.10.2007), se stabilește, printre altele: Registrul de stat al garanțiilor de stat (în continuare – Registru) este registru public, întocmit de către Ministerul Finanțelor în scopul asigurării evidenței curente a tuturor obligațiilor condiționale interne și externe, rezultate din emiterea garanțiilor de stat. Registrul se ține de Ministerul Finanțelor în formă electronică și se utilizează în strictă conformitate cu destinația lui, fiind sistematizat și completat astfel încât să permită în orice moment identificarea și controlul operațiunilor efectuate.

În ipoteza în care mijloacele din împrumuturi nu sunt notate măcar în unul din cele două registre nominalizate mai sus, ținute de Ministerul Finanțelor, atunci art.240 CP RM este inaplicabil.

Dispoziția art.240 CP RM nu poate opera în cazul în care sunt utilizate contrar destinației mijloacele bugetare. Aceasta întrucât bugetul public național nu poate să reprezinte sursa mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat. Apropos, încă în 2008, a fost elaborat un proiect de lege [7], prin care s-a urmărit suplinirea Codului penal cu art.239<sup>1</sup> „Utilizarea contrar destinației a mijloacelor bugetare”. Acest articol proiectat are următorul conținut: „(1) Utilizarea contrar destinației a mijloacelor bugetare, adică în scopuri ce nu corespund destinației aprobată de organele competente, soldată cu daune în proporții mari, se pedepsește cu amendă în

mărime de la 300 la 500 unități convenționale sau cu închisoare de la 1 la 3 ani, în ambele cazuri cu sau fără privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 3 ani; (2) Aceeași acțiune: a) săvârșită de două sau mai multe persoane; b) soldată cu daune în proporții deosebit de mari se pedepsește cu amendă în mărime de la 500 la 700 unități convenționale sau cu închisoare de la 2 la 5 ani, în ambele cazuri cu sau fără privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani”. Însă, constatăm cu regret că până la urmă, proiectul de lege menționat nu a fost adoptat.

*De lege lata* este de remarcat că alin.(4) art.298 din Codul contravențional instituie răspunderea pentru utilizarea contrar destinației sau dezafectarea mijloacelor bugetare de către instituțiile finanțate din mijloacele bugetelor și fondurilor componente ale bugetului public național. Totuși, considerăm că sancționarea contravențională a faptelor care vizează utilizarea neconformă a destinației mijloacelor bugetare nu este suficientă pentru a preveni acțiunile și activitățile care contravin legii și intereselor bugetului de stat și este imperioasă intervenția legii penale în acest sens privită ca o *ultima ratio*.

La fel, sfera de incidență a art.240 CP RM nu se extinde asupra mijloacelor care formează ajutorul de stat. Suportul normativ al acestei concluzii derivă din alin.(2) art.6 al Legii cu privire la ajutorul de stat, adoptate de Parlamentul Republicii Moldova la 15.06.2012 [6], în acord cu care se consideră ajutor de stat: a) subvențiile și/sau subsidiile; b) anularea sau preluarea de datorii; c) scutirile, reducerile, amânările sau eșalonările la plata impozitelor și taxelor; d) acordarea unor împrumuturi cu dobânzi preferențiale; e) acordarea de garanții în condiții preferențiale; f) investiții ale furnizorului, dacă rata profitului acestor investiții este mai mică decât cea normală, anticipată de către un investitor privat prudent; g) reducerile de preț la bunurile și serviciile furnizate, inclusiv vânzarea unor bunuri mobile și imobile sub prețul pieței.



Nu în ultimul rând, art.240 CP RM nu este aplicabil în cazul creditelor de la stat. Or, nici de această dată creditele de la stat nu au cum să se circumscrie noțiunii de „mijloace din împrumuturile interne sau externe garantate de stat”.

Așadar, pornind de la cele statuate *supra*, putem conchide că este mult prea răstrânsă sfera de acțiune a art.240 CP RM. Iată de ce, se impune o perfecționare a acestei norme.

Un model de elevație juridică, demn de recepționare de legiuitorul moldovean, este art.307 „Deturnare de fonduri” din Codul penal al României [2]. Conform acestei norme, se prevede răspunderea pentru schimbarea destinației fondurilor bănești ori a resurselor materiale alocate unei autorități publice sau instituții publice, fără respectarea prevederilor legale (alin.(1)). De asemenea, articolul în cauză stabilește răspunderea pentru schimbarea, fără respectarea prevederilor legale, a destinației fondurilor provenite din finanțările obținute sau garantate din fonduri publice (alin.(2)).

Este lesne de sesizat că, modalitatea de redactare a normei de incriminare prevăzute la art.307 din Codul penal al României relevă faptul că aceasta înglobează toate mijloacele ce alcătuiesc fondurile publice, fie că este vorba de mijloce bănești ori alte resurse materiale alocate unei autorități publice sau instituții publice. Înclinăm a crede că reformularea dispoziției art.240 CP RM, după modelul stabilit în dispoziția art.307 din Codul penal al României este oportună și se lasă așteptată. În acest fel, s-ar asigura în mod coerent și echilibrat disciplina financiară, care implică folosirea fondurilor bănești și a foloaselor legal obținute conform destinației stabilite în condițiile legii.

Sub un alt aspect, *latura obiectivă* a infracțiunilor prevăzute la art.240 CP RM are următoarea structură: 1) fapta prejudiciabilă care se manifestă prin utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat; 2) urmările prejudiciabile: în cazul alin.(1) art.240 CP RM consistă în daune în proporții mari (2500 unități convenționale), iar în cazul lit.c) alin.(2) art.240 CP RM – daune în



porporții deosebit de mari (5000 unități convenționale); 3) legătura cauzală dintre fapta prejudiciabilă și urmările prejudiciabile.

În corespundere cu art.12 din Legea cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, mijloacele obținute din împrumuturile interne și externe de stat sau din plasarea valorilor mobiliare de stat, în limitele bugetelor anuale, vor fi utilizate pentru: a) sprijinirea dezvoltării economiei țării și activității investiționale; b) promovarea exporturilor; c) crearea de noi locuri de muncă și îmbunătățirea condițiilor sociale și ecologice în țară; d) lichidarea consecințelor calamităților naturale și ale altor situații excepționale; e) rambursarea anticipată, rambursarea, refinanțarea și restructurarea obligațiilor existente și a garanțiilor; f) finanțarea deficitului bugetar și acoperirea necesităților decalajului temporar de casă al bugetului de stat.

Concomitent, în pct.36 al anexei nr.5 din Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unele măsuri de executare a Legii nr.419-XVI din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, nr.1136 din 18.10.2007, se stipulează scopurile principale ale recreditării resurselor împrumuturilor de stat externe prin intermediul instituțiilor financiare participante.

Nesocotirea prevederilor reliefate, atrage ineluctabil calificarea faptei în baza art.240 CP RM, firește, atunci când se produc daunele cerute de această normă (proporții mari sau porporții deosebit de mari).

În acest segment de cercetare, accentuăm că în cazul în care utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat implică producerea unor urmări mai reduse decât 2500 unități convenționale, nu poate fi aplicată nici măcar răspunderea contravențională. Aceasta deoarece în Codul contravențional nu se regăsește o normă complementară cu art.240 CP RM. Se pare că este o omisiune nejustificată a legiuitorului și ar fi de dorit suplinirea acestui vacuum. Din această perspectivă, S. Brînză și V. Stati, au ales temeinic că, eventual, dacă

săvârșirea faptei incriminate la art.240 CP RM presupune folosirea intenționată a situației de serviciu într-un mod care contravine intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice, răspunderea va putea fi aplicată conform art.327 CP RM sau art.312 din Codul contravențional [1, p.75; 9, p.120], opinie la care subcriem fără rezerve.

În definitivă, reiterăm că *de lege ferenda* este oportun de a modifica dispoziția art.240 CP RM, după modelul stabilit în dispoziția art.307 din Codul penal al României și edictarea unei norme contravenționale complementară cu art.240 CP RM.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Brînza S., Stati V. *Tratat de drept penal. Partea Specială. Vol.II*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015. 1300 p.
2. Codul penal al României, nr.286 din 17.07.2009. În: *Monitorul Oficial al României*, 2009, nr.510.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unele măsuri de executare a Legii nr.419-XVI din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, nr.1136 din 18.10.2007. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr.175-177.
4. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 24.05.1996. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1997, nr.19.
5. Legea cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 22.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr.32-35.
6. Legea cu privire la ajutorul de stat, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 15.06.2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr.166-169a.
7. Proiectul de Lege privind completarea Codului penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002. <http://old.parlament.md/lawprocess/drafts/2008/> (accesat la 31.01.2016)
8. Raportul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova privind situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe nouă luni ale anului 2015. [http://www.mf.gov.md/files/files/Datoria de Stat/Datoria Publica/Raport dat publ Q3 2015.pdf](http://www.mf.gov.md/files/files/Datoria%20de%20Stat/Datoria%20Publica/Raport%20dat%20publ%20Q3%202015.pdf) (accesat la 31.01.2016)
9. Stati V. *Infrațiuni economice: Note de curs*. Chișinău: CEP USM, 2014. 530 p.

## ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (2010-2014)

*Алексей ЧЕРНОВ, докторант, Молдавский  
Государственный Университет*

### SUMMARY

*This article focuses on the history of the modern relations of the Russia Federation and the Republic of Moldova, that has a little more than twenty years. Nevertheless, this small historic proportions period of time is associated with such significant events like the recognition in the international arena, the establishment of diplomatic relations, the formation of the legal basis of bilateral relations, cooperation within international organizations. The past period was characterized by various changes in the course of which there were processes of integration and disintegration, new interstate associations arise. In this regard, in the interstate relations between Russia solved the contradictions, determining thus, prospects and dynamics of modern and future Russian-Moldavian relations and Moldova were developed political, economic, spiritual and cultural connections, appeared and were.*

Современные межгосударственные отношения между Республикой Молдова и Российской Федерацией невозможно рассматривать без учета таких процессов, как появление многополярной модели мироустройства, трудности глобализации, рост конфликтного пространства в мировой политике, расширение европейских и евроатлантических структур. Приоритетным вопросом в российско-молдавском диалоге по-прежнему остается разрешение конфликта в Приднестровье, где пересекаются интересы не только Российской Федерации и Республики Молдова, но и других стран региона, а также ведущих актёров международных отношений современности.

Одной из самых трудных проблем, определяющих выбор поведения Российской Федерации и Республики Молдова на мировой геополитической арене, стал процесс формирования современных стратегий внешней политики этих государств в 1990-х - начале 2000-х годов. Внешнеполитические документы принятые ими не раз подвергались изменениям, отражая корректировку принципов, целей и задач Молдовы и России на международной арене. Переживая период глубоких внутренних преобразований, Молдова и Россия вырабатывали, совместно и каждая в отдельности, формулу политического,

экономического, социального, культурного сотрудничества - модели сотрудничества в новых условиях регионального развития, а также в условиях постоянно меняющейся системы международных отношений. Как нам представляется, вне зависимости от того, каким будет в дальнейшем вектор внешней политики этих двух государств, Россия останется для Молдовы центром притяжения как более сильный партнер в плане торгово-экономических преференций, социокультурных связей народов, духовных и общественных взаимоотношений.

Партнерство, как основа нового подхода в становлении и развитии двусторонних отношений на постсоветском пространстве, может стать доминирующим в дальнейшем укреплении отношений между Республикой Молдова и Российской Федерацией, придав им объективный характер, а также может стать средством достижения стабильности в зоне жизненно важных интересов обеих стран. На современном этапе можно констатировать, что межгосударственные российско-молдавские отношения охватывают все сферы жизнедеятельности [1].

Республика Молдова, исходя из её географического положения и интересов внутригосударственного развития, начала работу по национальному стратегическому планированию. Оно должно объединить в себе задачи внутренней и внешней политики Молдовы, которой, из-за её территориальных размеров и малых объёмов экономики, отводят незначительную роль в геополитических играх.

Именно поэтому требуется разработка долгосрочной стратегии безопасности, сосредоточенной, главным образом, на экономических составляющих. Общеизвестно, что направления в политике безопасности зависят, как правило, от внешних факторов, как политических, так и экономических. Для достижения поставленных в стратегии безопасности целей, необходимо принять

во внимание ключевые проблемы в социальной и экономической сфере [2, с.8]. Мартин Сиег, советник Бундестага по вопросам внешней политики и безопасности, отметил в 2012 году что Молдова маленькая страна с нестабильным Правительством. В переговорном процессе с Россией она очень слаба. Особенно в приднестровском вопросе, ныне действующее и бывшие правительства разработали и подписали множество документов. Касательно выбранного курса развития страны, зачастую меняя свою позицию, потому и получилось заигрывание с Россией. Сейчас нужна спокойная политика, которая бы определила её курс по какому пути пойдёт дальше Молдова. Если приоритет состоит в интеграции в ЕС, то это надо делать без затрагивания нейтрального статуса, а для России это важно [3, с.244]

Только 19 ноября 2001 года Президент Российской Федерации В.Путин и Президент Республики Молдова В.Воронин подписали *Договор о дружбе и сотрудничестве между двумя государствами*. Этот договор был ратифицирован парламентами обоих государств и составляет основу современных молдо-российских межгосударственных отношений. Договор о дружбе и сотрудничестве между двумя странами имеет важное историческое значение. Фактически это первый договор, заключенный между Молдовой и Россией, который фиксирует стратегическое партнерство между двумя странами. В преамбуле Договора отмечается, что стороны являются приверженцами процесса политического урегулирования приднестровской проблемы, в котором Российская Федерация выступает в качестве сопосредника и гаранта на основе соблюдения суверенитета и территориальной целостности Республики Молдова. В статье 5 Договора отмечается, что каждая из сторон будет воздерживаться от любых действий, наносящих ущерб другой стороне, ее суверенитету, независимости и территориальной целостности. Стороны осуждают сепаратизм в любых его проявлениях и обязуются не поддерживать сепаратистские движения

[4]. Недавнее расширение Североатлантического Альянса (НАТО) и Европейского Союза (ЕС) изменило геополитическую карту Европы и приблизило приднестровский конфликт к границам ЕС, чем вызвало рост интереса к данной проблеме со стороны евроатлантических структур. В двусторонних отношениях Молдавии и России не хватает стабильности. Тщательный анализ сложных и противоречивых молдавско-российских отношений показывает, что их сложность и противоречивость вызвана тем, что нерешенными остаются следующие вопросы:

1. Российский рынок для молдавских товаров, в частности для товаров агропродовольственного сектора;
2. Молдавские трудовые мигранты в Российской Федерации;
3. Энергетическая зависимость Молдовы от газа, импортируемого из России;
4. Поддержка, которое Москва оказывает территориальному сепаратизму в Молдове.

Экономические отношения между Молдовой и Россией очень диспропорциональны, потому что доля экспорта в Российскую Федерацию составляет 18% от общего объема товаров, экспортируемых из Республики Молдова, в то время как всего 0,2% российского экспорта направляется в Республику Молдова. Этот рычаг, который еще называют экономическим рычагом воздействия, используется в полной мере Российской Федерацией. Ссылаясь на стандарты качества, Россия путем политических решений, вводит эмбарго на ввоз товаров на российский рынок. В первый раз Республика Молдова почувствовала на себе всю силу воздействия экономического рычага Российской Федерации в 2006 году, когда был введен эмбарго на молдавские вина. В то время это событие стало большим шоком для молдавского виноделия.

В сентябре 2013 года, в канун саммита Восточного партнерства в Вильнюсе, Российская Федерация снова наложила эмбарго на молдавские вина и

на другие товары. Хотя потери молдавских производителей были значительными, по сравнению с 2006 годом шок не был таким сильным. Это благодаря тому, что после „опыта” 2006 года, молдавские производители начали диверсифицировать рынки сбыта. Эмбарго в сентябре 2013 было смягчено поддержкой Европейского Союза, который „открыл двери” для молдавской винодельческой продукции путем удвоения квот на экспорт сельскохозяйственной продукции.

Отметим здесь, что конечной целью всех этих эмбарго является дестабилизация экономики Республики Молдова. В то же время, есть стремление доказать, что зависимость экономики от агропродовольственного сектора не позволит Молдове соответствовать требованиям Европейского Союза. Москва открыто дает понять Кишиневу, и в особенности молдавским экономическим агентам, что молдавские товары хороши только для российского рынка. В дальнейшем Москва будет лишь усиливать свои санитарные кордоны против продовольственных товаров из Молдовы. Исключения возможно будут сделаны только для товаров из *Приднестровья* и Гагаузии. Скорее всего, список запрещенных продуктов будет расширен. Хотя на первом этапе Россия не смогла добиться расширения санкций на все пространство Таможенного союза, Москва попытается добиться запрета на экспорт молдавских товаров в другие страны Союза Независимых Государств (СНГ), особенно в Беларусь и Казахстан. Миграция, как одна из жизненно важных проблем с которыми сталкивается Республика Молдова в основном направлена на: СНГ (в основном Россия, 700000 мигрантов) и Европейский союз (в основном Италия, Испания и Португалия).

Отметим, что и энергетическая безопасность Молдовы находится в сложной ситуации. На протяжении более двадцати лет независимости, энергетическая система Республики Молдова сталкивается с рядом проблем: 1) энергетическая инфраструктура изношена, 2) импорт энергоресурсов составляет около 95%, 3) цены на энергоносители постоянно растут. Энергосистема



Республики Молдовы состоит из следующих компонентов: природный газ, электричество, тепловая энергия, возобновляемые источники энергии и нефтепродукты.

До 2014 года газ в Молдову импортировался исключительно из России. Концерн ОАО „Газпром” из Российской Федерации был единственным поставщиком газа на рынке Республики Молдова. С политической точки зрения, молдавско-российские отношения в области энергетики обусловлены двумя проблемами: 1) контракт с концерном Газпром истек и у Республики Молдова нет нового контракта на поставку природного газа с российским поставщиком; 2) долг Приднестровья за поставки природного газа находится на балансе Молдовы, но Тирасполь признал долг за собой. Российскую Федерацию, которая стремится восстановить свой статус сверхдержавы, очень раздражает европейский курс стран, которых Москва рассматривает как принадлежащих по определению к „своему жизненному пространству”.

С начала 2014 года Кремль „вышел из себя” и „раскрыл свои карты” в политике, которую он проводит на постсоветском пространстве. Сегодняшнему давлению России на Республику Молдова предшествовала серия сигналов со стороны Кремля. После подписания и ратификации Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом, мы являемся свидетелями переоценки и пересмотра официальных отношений между Молдовой и Россией. Инициатива пересмотра молдавско-российских отношений исходит из Москвы, которая, посредством принудительных мер и карательного поведения, стремится наказать Кишинев за его односторонние шаги в европейском устремления. Медленно, но верно, Кремль применяет весь свой стратегический арсенал оружия против Молдовы - экономический, человеческий и энергетический [5, с.3,5]. Но в действительности взаимосвязи между Молдовой и Россией значительно шире,



глубже и многообразнее, чем те, которые описаны сухим языком соглашений [6, с.191,192,194].

Консервативная ориентация Республики Молдова на традиционные рынки сбыта своей продукции привела к целому ряду экономических кризисов, вследствие прекращения экспорта алкогольной и сельскохозяйственной продукции на Восток, а также газового кризиса. Из-за серьезных санкций России пострадал экспорт винодельческой продукции. Временный запрет на её импорт в Российскую Федерацию привел к тому, что молдавские экономические агенты потеряли свои рынки сбыта. Поскольку Республика Молдова не располагает достаточными ресурсами для самостоятельного поддержания безопасности и имеет ограниченные возможности действий в сфере безопасности, то альтернативой является надлежащее использование регионального потенциала.

Республика Молдова должна избавляться от тотальной зависимости в некоторых сферах экономики от Российской Федерации, посредством расширения связей с западными рынками и другими нетрадиционными до настоящего времени для нашей страны рынками. Последовательная внешняя политика государства могла бы способствовать расширению рынков сбыта, поиску новых рынков и их диверсификации. В настоящее время экономическая безопасность любой страны прямо пропорциональна характеру её экономики и тому, каким образом она обеспечивает свою энергетическую безопасность. Зависимость от многих внешних факторов делает экономику Молдовы очень уязвимой и легко подверженной влиянию в периоды региональных и международных кризисов. Геополитические интересы России делают возможным её активное участие в государственной политике Республики Молдова посредством экономических рычагов и поддержки непризнанной приднестровской республики. [7,с.240-241].

Республика Молдова заключила соглашения о свободной торговле со странами СНГ, а также подписало соглашения о создании зоны свободной торговли РМ-ЕС в 2013 году. Все это открывает огромный рынок сбыта, а для экономических агентов – перспективы процветания бизнеса.

Россия была и остается главным торговым партнером нашей страны и потребителем молдавской продукции, о чем свидетельствуют растущий товарооборот и увеличение молдавского экспорта в РФ. В денежном эквиваленте продажи молдавской продукции за рубеж превышают 3 миллиарда двести миллионов долларов. На Россию приходится больше трети всех операций. В последние годы наблюдается устойчивая положительная динамика в торговле Российской Федерации и Молдовы. Так, в 2011 году взаимный товарооборот достиг почти 2 млрд. долларов США, увеличившись почти на треть по сравнению с 2010 годом, и продолжает расти. Молдавский экспорт в Россию за период 2010-2014 увеличился на 251153,6 млн. долларов к 2012 и спал к 2014 году к отметке в 231414,4 млн. долларов, несмотря на тяжелейшую засуху и значительный спад производства сельхозпродукции — основного экспортного товара на восточном направлении. За четыре года товарооборот увеличился на сумму около 20 млн. долларов[8].

Доля стран СНГ в структуре молдавского экспорта составляет 43,3% , из которых 42,4% приходится на Российскую Федерацию, (31%) - на Украину, Беларусь и Казахстан. Рост объемов промышленной продукции составил 7% (в сопоставимых ценах), а объем инвестиций в основной капитал увеличился на 16,7%.

По экспертным оценкам, реальный объем российских капиталовложений в экономику Молдовы составляет около 500 миллионов долларов. В числе ведущих инвесторов: ОАО "Газпром", "Интер РАО ЕЭС", АО "ЛУКОЙЛ", "Росгосстрах" и другие известные компании. Всего в Молдове зарегистрировано около 800

предприятий с участием российского капитала. Около 75% от общих объемов российского экспорта в Молдову приходится на долю природного газа и нефтепродуктов, примерно 70% молдавского экспорта в РФ приходится на долю агропродовольственной продукции, в частности, винодельческой, плодоовощной и т.д.

Двусторонние связи Молдовы и России направлены на развитие и укрепление торгово-экономического сотрудничества. Главными приоритетами развития отношений между Россией и Молдовы являются:

- инвестиционное сотрудничество;
- расширение сферы торгово-экономического и научно-технического взаимодействия в модернизации государств;
- использование преимуществ, вытекающих из членства Молдовы в СНГ, где давно уже существует безвизовый режим передвижения граждан, и применяются торговые льготы;
- перевод «дискуссии по поводу интерпретации фактов истории» в русло диалога экспертов, ученых и педагогов.

Одной из актуальных задач для России и Молдовы является расширение инвестиционного сотрудничества. В этом направлении имеются значительные достижения: Россия занимает *третье место* среди стран по инвестициям в Республику Молдова после Голандии и Италии. *Российская Федерация заинтересована в увеличении объема своих инвестиций в Молдову и в реализации с нашей республикой совместных проектов, в приходе в нашу страну максимального количества российских инвесторов для совместного производства конкурентной продукции и различного рода услуг.*

Если раньше российские инвесторы вкладывали свои средства в традиционные сектора сотрудничества – энергетику и виноделие, то в последние годы они изменили вектор инвестиций. Сейчас их больше интересуют пищевая

промышленность, производство стройматериалов, приборостроение, ИТ, логистика и транспорт, а также участие в инфраструктурных и других объектах. Однако основная доля российских инвестиций представлена в энергетическом секторе, в обрабатывающей промышленности и финансовом секторе.

По мнению инвесторов из Российской Федерации, инвестиционный климат в Молдове не совсем благоприятный. Основная проблема заключается в том, что молдавские власти не готовы к привлечению инвестиций, а молдавские компании не готовы работать с российскими инвесторами. Выдвигаемые условия со стороны Молдовы малопривлекательны и не выдерживают конкуренции. Препятствием для укрепления молдавско-российского экономического сотрудничества являются существующие на данный момент ограничения экспорта и импорта ряда товаров, а также сложное таможенное администрирование [9].

Республика Молдова должна уходить из невыгодных для неё организаций и более активно работать в тех стратегических организациях которые поддерживают выбранный ею курс развития. Результатом должно стать повышение уровня независимости Молдовы. Финансовая сила, по словам Флорентины Харбо, не в руках США и ЕС, а в руках новых супердержав - Китай, Япония и Россия. Последние только выходят из кризиса, но в их руках находится самые большие финансовые и золотые резервы мира. Молдове нужна внешняя политика и дипломатия, ориентированные на внешние рынки для своей продукции. Рынки можно найти везде, но геоэкономическая стратегия Молдовы должна быть прагматичной. Молдове не нужны рынки доминирующих стран Европы, как Франция, а такие как Швейцария для вин, Турция для аграрного производства.

Молдова должна проанализировать стратегически рынки сбыта, найти потенциал производства своих товаров, присматривать и работать в

направление средних партнёров. Как и несколько лет назад, сегодня возникают вопросы о перспективности Молдовы в СНГ. Во взаимоотношениях Республики Молдова и СНГ главное - это соблюдение и выполнение ранее достигнутых договоренностей в рамках договоров о дружбе и сотрудничестве. Приверженность к данному принципу создаст здоровый климат во взаимоотношениях между государствами в интересующих их направлениях: политике, экономике, научно-техническом направлении и культурном.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Табырцэ Ион. Цена европеизации Молдовы-пересмотр молдавско-российских отношений. В: Бюллетень внешней политики Молдовы, 2014, №83. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS „Viitorul”. 30p.
2. Чобану Виталий. Некоторые аспекты политики экономической безопасности Республики Молдова. Securitate prin cooperare. În: Revista asociației „George C.Marshall” din Republica Moldova, Chișinău, 2011, nr.6. 8-14 p.
3. Politica externă a Republicii Moldova, 2009-2011: în sinteze și dezbateri. Asociația pentru Politica externă și Fundația Friedrich Ebert. „MS Logo” SRL. Chișinău, 2011. 320 p.
4. Турко Татьяна. Молдо-российские отношения на современном этапе. В: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Revistă științifică trimestrială, №.3 (XLII). 187-196 p.
5. Табырцэ Ион. Цена европеизации Молдовы-пересмотр молдавско-российских отношений. В: Бюллетень внешней политики Молдовы, 2014, №83. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS „Viitorul”. 30p.
6. Турко Татьяна. Молдо-российские отношения на современном этапе. В: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Revistă științifică trimestrială, №.3 (XLII). 187-196 p.
7. Politica externă a Republicii Moldova, 2009-2011: în sinteze și dezbateri. Asociația pentru Politica externă și Fundația Friedrich Ebert. „MS Logo” SRL. Chișinău, 2011. 320 p.
8. Biroul National de Statistica. Exportul Republicii Moldova. Cu referire la <http://www.customs.gov.md/> (Accesat 5.02.2016)
9. Перчинская Н. Некоторые аспекты торгово-экономического сотрудничества России и Молдовы. //ukros.ru/wpcontent/uploads/2013/03/Перчинская.doc (Accesat 6.02.2016)

## SISTEMUL ADMINISTRATIV- JURIDIC AL INSTITUȚIEI EXPERTIZEI JUDICIARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Grigore VORNICESCU, doctorand,  
Universitatea de Studii Politice și Economice  
Europene „Constantin Stere”*

### **SUMMARY**

*The rule of law issues in reforming judicial institutions, including judicial expertise is in continuous development. For Republic of Moldova, the search for solutions in this regard was initiated with the justice reform. For Moldova, the search for solutions in this regard was initiated simultaneously with the justice reform.*

*Therefore, continuing the string of investigations and research dedicated to judicial expertise institution from judicial administrative system of the Republic of Moldova.*

### *Instituția expertizei judiciare în Republica Moldova*

În Republica Moldova justiția se află în ultimul deceniu într-o permanentă evoluție și a intrat acum într-o nouă fază, determinată de unele modificări și completări esențiale ale actelor legislative, care reglementează principiile organizatorice ale funcționării instituțiilor expertizelor judiciare.

Instituția expertizei judiciare din Republica Moldova activează și se călăuzește de Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Legea nr.1086-XIV din 23 iunie 2000 cu privire la expertiza judiciară și alte legi, de hotărârile Parlamentului, ordonanțele, hotărârile și dispozițiile Guvernului, precum și de alte documente.

Aceste legi constituie cadrul legal care stabilește sistemul garanțiilor juridice pentru buna funcționare a activității Instituției expertizei judiciare din Republica Moldova.

În această nouă etapă vor fi necesare eforturi suplimentare pentru soluționarea mai eficientă a sarcinilor ce stau în fața Instituției expertiză judiciară. În acest sens un rol important îi revine Ministerului Justiției al Republicii Moldova și subdiviziunile de specialitate în cadrul sistemului expertiză judiciară, adică Institutului expertiză judiciară, ca organ al autoadministrării judiciare și garant al independenței sistemului judiciar.

În contextul reformării sistemului administrativ-juridic privind expertiza autotehnică judiciară este de menționat că dezvoltarea sistemului administrativ-juridic de expertiză judiciară inclusiv expertiza autotehnică are drept scop promovarea politicilor coerente de stat în domeniul expertizelor judiciare, compatibile cu mecanismele țărilor europene, în asigurarea unei protecții eficiente în domeniul expertizei autojudiciare și în cadrul integrării sistemului național de expertize autotehnice judiciare în dezvoltarea sistemului judiciar a Republicii Moldova.

*Principalele scopuri ale Strategii în domeniul expertizei autotehnice judiciare sunt după cum urmează:*

- Asigurarea condițiilor optime pentru crearea expertizei autotehnice judiciare eficiente.
- De a îmbunătăți baza normativă a sistemului judiciar în domeniul expertizei autotehnice judiciare.
- Crearea unui mecanism viabil de combatere a încălcărilor în domeniul expertizei autotehnice judiciare.
- Ridicarea nivelului conștientizării publice cu privire la importanța și valoarea expertizei autotehnice judiciare.
- Educarea și antrenarea agenților, profesioniști, funcționari publici și specialiști din domeniul expertizei autotehnice judiciare.
- Lărgirea și dezvoltarea cadrului cooperării internaționale în domeniul expertizei autotehnice judiciare.
- De a îmbunătăți sistemul informatic și serviciile cu privire la expertiza autotehnică judiciară.
- Îmbunătățirea pe multiple planuri activitatea Instituției expertiză judiciară privind cadrele judiciare a expertizei autotehnice.
- Impunerea și a fi întreprinse măsuri concrete în vederea asigurării tehnico-materiale a instituției expertiză judiciară, asigurare ce ar corespunde necesităților reale pentru implementarea noului cadru legislativ, privind expertiza autotehnică judiciară.

*Ministerul Justiției al Republicii Moldova și subdiviziunile de specialitate în cadrul sistemului expertizei judiciare.*

În conformitate cu art. 107 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova[1], ministerele sînt organe centrale de specialitate ale statului care traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor. Conform art. 96 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova,[2] activitatea Guvernului este asigurată de realizarea politicii externe a Republicii Moldova și exercită conducerea generală a administrației publice, el se profilează ca organ central collegial al administrației publice, care, întrucît acționează în temeiul și în aplicarea legilor în vigoare, are caracterul unui organ executiv.

Guvernul Republicii Moldova este un organ cu competență generală, în sensul că el dispune de atribuții interesînd toate sau aproape toate ramurile și domeniile activității executive ( învățămînt, justiție, ect), fiind abilitat să ia măsuri interesînd fie numai pe unele dintre ele, fie ansamblu lor. Ministerul Justiției al Republicii Ministerul Justiției al Republicii Moldova alături de celelalte subdiviziuni din subordine formează o categorie distinctă de organe ale statului, care au rolul de a organiza executarea și de a executa nemijlocit legea. Ministerul Justiției al Republicii Moldova își desfășoară activitatea în domeniul creării, organizării și desfășurării competențelor pe întreg teritoriul țării, astfel acestea se prezintă ca autorități centrale.

Deși legislația nu prevede în mod expres, autoritățile de specialitate pot fi înființate numai în subordinea Guvernului care îi coordonează și controlează întreaga activitate.

Ministerele promovează o opolitică statală de cadre direcționată spre completarea propriului aparat central și a organelor de resort cu specialiști de înaltă calificare, creează sistemul ramural de instruire continuă a cadrelor, organizează pregătirea



specialiştilor cu studii superioare şi medii de specialitate, asigură pregătirea cadrelor, inclusiv în străinătate [3].

Ministerul Justiţiei al Republicii Moldova este creat în baza unei legi organice şi numai atunci când există sarcini, probleme de interes naţional. Instituţia este dotată cu resurse atunci când există sarcini, probleme de interes naţional, cu resurse umane, materiale, financiare şi informaţionale. Are atribuţia ce îi revine cea administrativă şi cea de ocrotire a ordinii de drept.

*Organizarea şi funcţionarea instituţiei judiciare (Ministerul Justiţiei al Republicii Moldova)*

Ministerului Justiţiei al Republicii Moldova se înfiinţează numai în condiţiile legii şi în funcţie de necesităţile existente într-o societate, într-un anumit moment. Ministerul Justiţiei al Republicii Moldova reprezintă existenţa problemei de interes naţional, problemă care urmează să fie în sarcina organului special creat pentru soluţionarea ei.

Conducerea şi coordonarea activităţii ministerului este lăsată în seama ministrului care răspunde de întreaga sa activitate în faţa Guvernului. Numirea Ministerului Justiţiei al Republicii Moldova în funcţie este realizată de şeful statului în cadrul procedurilor de investire a Guvernului. Ei intră în exercitarea atribuţiilor lor după depunerea jurământului şi sunt responsabili de domeniul de activitate ce le-a fost încredinţat.

Funcţia de ministru poate fi ocupată numai de cetăţeni ai Republicii Moldova şi această funcţie este incompatibilă cu oricare altă funcţie fie publică sau privată, cu excepţia activităţii ştiinţifice sau didactice. Funcţia de ministru încetează în caz de demisie, de demitere, incompatibilităţi, expirarea mandatului sau în caz de deces.

Revocarea ministrului are loc pentru încălcarea legislaţiei, omisiuni în activitate, incompetenţă. În activitatea sa, ministrul ocupă o funcţie politică şi una administrativă.

*Instituția expertiză judiciară al Republicii Moldova și subdiviziunile de specialitate în cadrul sistemului expertiză judiciară.*

Instituția expertiză judiciară din Republica Moldova este menită să efectueze cercetări științifice în domeniul expertizei judiciare și criminologiei, elaborarea planurilor acestor cercetări, metodele eficiente de cercetare și aplicare a lor în practica expertizei judiciare și criminologiei, în combaterea criminalității și în îndeplinirea justiției.

Pentru dezvoltarea instituției expertiză judiciară din Republica Moldova a fost creat și reorganizat Laboratorul central de cercetări științifice în domeniul expertizei judiciare în Institutul Republican de Expertiză Judiciară și Criminalistică de pe lângă Ministerul Justiției în baza Hotărârii Guvernului Republicii Moldova în conformitate cu alineatul (6) al articolului 12 și articolului 45 din Legea nr.1086-XIV din 23 iunie 2000 cu privire la expertiza judiciară [4].

Întru executarea acestei legi, au fost aduse modificări și completări cadrului legislativ ce reglementează principiile organizatorice ale funcționării instituției expertiză judiciară. Institutul Republican de Expertiză Judiciară este o instituție științifică de bază a Republicii Moldova în domeniul expertizei judiciare.

Apoi Institutul Republican de Expertiză Judiciară și Criminalistică de pe lângă Ministerul Justiției se reorganizează, prin transformare în Centrul Național de Expertize Judiciare de pe lângă Ministerul Justiției[5].

*Organizarea și funcționarea activității Centrului Național de Expertize Judiciare*

Activitatea de administrare în instituțiile judiciare este orientată spre realizarea și satisfacerea trebuințelor organizației. Totodată, organizarea și funcționarea Centrului Național de Expertize Judiciare este reglementată de Hotărâre de Guvern cu

Centrul Național de Expertize Judiciare de pe lângă Ministerul Justiției este instituție de stat specializată în sfera efectuării expertizelor judiciare. Centrul este condus de către director, numit și eliberat din funcție prin ordinul ministrului justiției.

Numirea și eliberarea din funcție a directorului Centrul Național de Expertize Judiciare, potrivit noilor reglementări constituționale, se face de către Ministerul Justiției al Republicii Moldova, prin ordinul ministrului justiției. Funcția de director al Centrului Național de Expertize Judiciare pot candida cetățeni ai RM care au locuit sau locuiesc pe teritoriul statului și posedă limba de stat.

Directorul Centrul Național de Expertize Judiciare numește în funcție vicedirectorii, după coordonarea cu ministrul justiției. În lipsa directorului Centrului funcțiile acestuia le îndeplinește unul dintre vicedirectori. Vicedirectorii se supun nemijlocit directorului Institutului și activează în limitele împuternicirilor încredințate lor de către directorul Centrului.

Centrul are ca obiect de activitate efectuarea expertizelor criminalistice.

*Expertiza judiciară* poate fi definită ca fiind un proces și rezultatul unei cercetări științifice, a unor împrejurări de fapt, efectuată la cererea organelor de urmărire penală sau instanței de judecată în cadrul unui dosar (penal sau civil). [6]

În subordinea Centrului funcționează diferite laboratoare pe genuri de expertize judiciare

#### *Sarcinile și atribuțiile Centrului Național de Expertize Judiciare*

Director al Centrului Național de Expertize Judiciare are funcția de reprezentare a statului – de a prezenta interesele justiției atât în cadrul Ministerului Justiției. Aceasta se realizează în momentul acreditării reprezentanților diplomatici, încheierea tratatelor internaționale, conferire a decorațiilor și titlurilor de onoare, de acordare a celor mai înalte grade militare, de numire în anumite funcții.

Ca director al Centrului Național de Expertize Judiciare, directorul are sarcina de a exercita conducerea generală a activității Centrului și poartă răspundere personală pentru îndeplinirea sarcinilor ce-i revin Centrului, pentru folosirea rațională a mijloacelor bugetare, păstrarea mijloacelor financiare și a valorilor materiale, autenticitatea indicilor evidenței și celor din dările de seamă.

Sarcinile, funcțiile și împuternicirile fiecărei autorități centrale de specialitate de ramură sunt determinate de Regulamentul intern al fiecărei autorități, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1052 din 12 septembrie 2006

Structura Centrului se elaborează și se perfecționează, reieșind din sarcinile și funcțiile ce-i revin, stabilite de prezentul Regulament, planurile de cercetări științifice, și se aprobă de către Ministrul Justiției.

Concepția instituției expertizei judiciare din Republica Moldova și a edificării acestuia în lumea contemporană, presupune următoarele condiții și exigențe importante:

1. Instituția expertizei judiciare este o parte componentă a sistemului judiciar și nu poate să evolueze separat de aceasta.

2. Adoptarea și respectarea unei legi bune și drepte, care să exprime interesele majorității membrilor societății.

3. O altă condiție rezidă în expertiza judiciară autotehnice, care să asigure dezvoltarea științei tehnico-juridice, dotarea tehnico-materială a instituțiilor judiciare, soluționarea problemelor tehnico-juridice și ridicarea nivelului culturii juridice în domeniu expertizelor judiciare.

Concluzii:

1. Plecând de la necesitatea de a circumscrie orice modificare legislativă în domeniul expertizei judiciare inclusiv expertiza autotehnică judiciară este necesar de a elabora o Lege privind expertiza autotehnică;

2. O problemă deosebită o constituie adaptarea tinerilor specialiști, încadrați după absolvirea instituțiilor de învățământ cu profil juridic în activitatea expertizelor autotehnice judiciare și elaborarea măsurilor privind organizarea implementărilor cunoștințelor primite;

3. Necesari de organizat cursuri și seminare în domeniul expertizei autotehnice, pentru pregătirea unui expert autotehnic de performanță. În acest scop, un rol deosebit

de important le revine științei expertologiei (expertizei autotehnice) și asigurării procesului de instruire cu materiale didactice;

4. În Republica Moldova lipsește o legislație cu privire expertiza autotehnică judiciară care să definească expertiza autotehnică, să prevadă toate aspectele metodologice de efectuare a expertizelor autotehnice, precum și să introducă prevederi privind metodologia de efectuare a expertizelor autotehnice.

#### Recomandări:

1. Prognozarea dezvoltării de perspectivă a sistemului de selectare și pregătire a cadrelor pentru organele expertiză judiciară în corespundere cu necesitățile actuale de cadre cu diverse niveluri de instruire;

2. De a perfecționa în continui sistemul de selectare și examinare a candidaților la studii și serviciu, orientându-l spre formarea unui înalt nivel profesional, de pregătire pentru expertiza autotehnică judiciară;

3. Perfecționarea legislației privind aspectele generale și regulile de efectuare a expertizei autotehnice judiciară, cu scopul ridicării nivelului colaboratorilor din sistemul judiciar autotehnic.

Prin urmare, recomandările stabilite pentru următorii ani se axează, în special, pe asigurarea dirijării și a impulsionării procesului de implementare, astfel încât acest să devină credibil și efectiv. Recomandările includ și necesitatea de a elabora până în anul 2018 o nouă strategie de armonizare cu legislația națională vizând expertiza autotehnică judiciară în conformitate cu normele UE și internaționale.

Prin prezenta lucrare dorim să contribuim la dezvoltarea doctrinei juridice naționale, la completarea bibliografiei în domeniul expertizei autotehnice judiciare.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Constituția Republicii Moldova, din 29.07.1994 . Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. 1 Data intrării în vigoare : 27.08.1994, p. 32.
2. Constituția Republicii Moldova, din 29.07.1994 . Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. 1 Data intrării în vigoare : 27.08.1994, p. 29.
3. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: Î.S.F.E.-P. Tipografia Centrală, 2003, p.183.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova în conformitate cu alineatul (6) al articolului 12 și articolului 45 din Legea nr.1086-XIV din 23 iunie 2000 cu privire la expertiza judiciară.
5. Hotărâre de Guvern cu privire la Centrul Național de Expertize Judiciare de pe lângă Ministerul Justiției nr.1052 din 12.09.2006. Publicat : 22.09.2006 în Monitorul Oficial Nr. 150-152 art Nr : 1139.
6. Gheorghiță M., Ghid de expertize judiciare /Inst. Rep. de Expertiză Judiciară și Criminalistică: M.Gheorghiță, Z.Brega...; coord.:Mihail Gheorghiță. Chișinău: ÎI „Angela Levința”, 2005, 14 p.

## CONFLICTELE ARMATE CU CARACTER ASIMETRIC: RISURI ÎN DEZVOLTAREA REGIONALĂ

*Petru IARMALIUC, sistent, universitar, doctorand,  
Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru  
cel Bun”, Republica Moldova*

### SUMMARY

*Asymmetrical armed conflicts present a increased current to international peace and security, which currently has before it a number of challenges from state and non-state actors. In this context, the subject matter arouses interest for Moldova because after the implosion of the Soviet Union more hotly discussed issue unconventional armed conflicts / asymmetric armed conflicts in the former soviet space. Scheduled appearance of various subcultures within countries, including in Moldova. Ethnic problem in Moldova, which is perpetuated with our country declaring its independence as well as lack of social cohesion regarding the development path of Moldova;*

Reforma și consolidarea capacității organelor administrației publice, a principalelor instituții de stat are ca scop nemijlocit de a răspunde prompt și eficace la necesitățile cetățenilor, prezentându-se astfel ca fiind una din cele mai prioritare direcții întru asigurarea dezvoltării durabile a unei societăți.

Securitatea cetățeanului, a grupurilor sociale și a întregii societăți luate în ansamblu, actualmente trebuie catalogată ca o valoare a omeniirii. Această valoare derivă din nevoile oamenilor de a fi asigurați cu bunăstare și siguranță în mediul lor de existență.

Statul, prin implemmentarea politicilor publice prin puterea executivă și autoritățile administrației publice, vine să-și asume prevenirea și gestionarea riscurilor de orice natură, în contextul securității naționale. Cu toate că subiectul siguranței și bunăstării populației nu este centrat pe stat, ci pe cetățeni, viziunile, strategiile, politicile de acțiune și măsurile care se iau cu efect în câmpul securității umane, aparțin, în mod covârșitor, statului[1, p.77]. Asigurarea securității naționale în ansamblu nu trebuie privită ca asigurarea securității doar a instituțiilor statului, ci în mod prioritar a cetățenilor.

Legătura dintre securitatea umană și dezvoltarea regională este semnificativă, deoarece prin concentrarea mai multor unități administrativ-teritoriale întru sporirea

nivelului social-economic al cetățenilor vine să diminueze riscurile interne la care pot fi expuși resortisanții statului.

Avînd în vedere necesitatea de a spori nivelul de viață al cetățenilor, încrederea în administrația publică și instituțiile statului din partea cetățenilor, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat la 28 decembrie 2006 Legea Nr. 438 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, care la art.1 a legii menționate stabilește că *politică de dezvoltare regională*, reprezintă activitatea coordonată a autorităților administrației publice centrale și locale, a colectivităților locale și a organizațiilor neguvernamentale, orientată spre planificarea și realizarea unei dezvoltări social-economice teritoriale echilibrate, spre sprijinirea nemijlocită a dezvoltării social-economice a zonelor defavorizate [2]. Astfel, în anul 2010 a fost aprobată prima în acest sens, Strategie Națională de Dezvoltare Regională în Republica Moldova [3].

În această ordine de idei este necesar de a specifica că, dezvoltarea regională constituie o trăsătură specifică statelor occidentale, care în marea sa majoritate sunt member ale Uniunii Europene. Prin urmare, adoptarea legii menționate și a Strategii Naționale de Dezvoltare Regională în Republica Moldova, vine în contextual dezvoltării regionale.

Dezvoltarea regională în mod indirect, în opinia noastră, ar urmări crearea unui mediu favorabil pentru coeziunea socială și teritorială a țării, și nu în ultimul rînd, de solidarizare a întregii societăți sub paravanul bunăstării și siguranței cetățeanului.

Pe cît de actuală și deplasată în paginile istoriei este dezvoltarea regională la general, la fel se prezintă a fi conflictele armate cu caracter asimetric, care au o legătură tangențială cu dezvoltarea regională. Această abordare interdisciplinară are drept misiune de a asigura o temelie de cercetare pentru bunăstarea, securitatea și siguranța cetățeanului.

Sfîrșitul sec. an XX – lea și începutul sec.al XXI-lea a fost înzestrat cu o dinamică a schimbării fiind impulsionată, în principal, de evoluțiile economice și



tehnologice care au un impact asupra structurilor sociale, sistemelor politice, puterii militare și poziției statelor și imperiilor individuale. Această dinamică este, în același timp, neuniformă din considerentul neregularității inovației tehnologice și al creșterii economice iregulate [4, p.390].

Pornind de la aceste premise, putem iniția o cercetare științifică a conflictelor armate cu caracter asimetric, reieșind din starea de facto în care se află în general mapamondul și în special Republica Moldova.

Astfel, trebuie să definim termenul de „asimetrie” în conflictele armate, care conform Dicționarului Universal al Limbii Romane [5, p.63], înțelegem lipsă de simetrie, nesimetrie (din fr. Asymetrie).

În acest sens este necesar să elucidăm termenul „simetric” pentru a face o explicațiune asimetriei, care prima conform dicționarului explicativ roman online se înțelege faptul că *simetric, are simetrie, caracterizat prin simetrie, ale cărui părți sunt așezate cu simetrie; (despre elemente care alcătuiesc un tot) care este așezat într-o anumită ordine; cu simetrie. Relație între elementele unei mulțimi în care, dacă un anumit element este în relație cu un al doilea, acesta este în relație cu primul; funcție a mai multor variabile care nu se schimbă dacă se permută variabilele* [6].

Avînd în vedere cele consemnate în dicționarul explicativ al limbii romane și racordând la obiectul supus cercetării, aducem ca exemplu poziția Dr. Gheorghe Văduvă [7] precum că în conflictele armate asimetria se manifestă prin faptul că forțele implicate în conflict sunt complet diferite, de regulă disproporționate și incompatibile, dar care acționează asimetric și eficient una asupra celeilalte.

Actualitatea conflictelor armate cu caracter asimetric poate fi contestată de unii specialiști ai dreptului internațional umanitar, dat fiind faptul că unele tactici și tehnici de ducere a conflictelor armate care cad sub incidența asimetriei au fost formulate încă în antichitate de către Sun Tzu în „Arta războiului”, Carl Von Clausewitz în lucrarea

„Despre Război” și indianul Kautilya în lucrarea sa monumentală „Arthashastra”, toate acestea au fost aplicate cu iscusință de-a lungul istoriei strategiilor conflictelor armate.

Totuși, contemporanietatea asimetriei în conflictele armate se manifestă că fiecare entitate implicată în conflict acționează altfel decât celelalte, recurgând în același timp la vulnerabilitățile părții opozante sau folosindu-se partea pozitivă a celeilalte entități. Astfel, în conflictele armate cu caracter asimetric, amenințările sunt cu atât mai mari cu cât statele democratice respectă regulile fundamentale ale dreptului internațional, în timp ce partea opozantă le sfidează și provoacă o mare discrepanță în cadrul conflictului [8, p.115].

Totodată, un rol determinant în cadrul conflictului armat cu caracter asimetric îl are sociologia, psihologia, istoria, ideologia și cultura combinate cu metodele convenționale a conflictelor armate.

Actualitatea conflictelor armate cu caracter asimetric rezidă și din Directiva nr. 3000.07 emisă în anul 2008 de Departamentul Apărării al Statelor Unite al Americii, care reprezintă un document cu o rezonanță impunătoare politico-militară. În acest sens Irregular Warfare/conflict asimetric este ridicat la același nivel al importanței precum războiul convențional [9, p. 9]. Tema supusă cercetării suscită interes pentru Republica Moldova avînd temei următoarele circumstanțe:

1. La nivel internațional, după implozia Uniunii Sovietice, se discută tot mai aprig problema conflictelor armate neconvenționale/conflictele armate cu caracter asimetric, de consecințele cărora nici Republica Moldova nu este lipsită;
2. Apariția programată a diverselor subculturi în cadrul statelor, inclusiv pe teritoriul RM;
3. Saltul tehnologiilor informaționale facilitează materializarea acestor tipuri de conflicte neconvenționale, aducând un set de amenințări în adresa securității internaționale, regionale și naționale;

4. Problema etnică în Republica Moldova, care se perpetuază odată cu declararea independenței țării noastre cât și lipsa unei coeziuni sociale privitoare la calea de dezvoltare a Republicii Moldova;
5. Dezvoltarea social-economică desproporționată a raioanelor țării noastre ;
6. Lipsa unei coeziuni teritoriale a Republicii Moldova;
7. Conflictul istoric privind identitatea ca națiune;

Având temei cele expuse anterior, putem conchide că conflictele armate cu caracter asimetric au un impact negativ și destabilizator în dezvoltarea regională atât interiorul unei țări cât și dezvoltarea regională interstatală. Unii autori [10, p.118]specifică că anexarea Peninsulei Crimeea și conflictul din estul Ucrainei; Conflictul transnistrean din Republica Moldova; Orientul Apropiat: Siria, Liban etc.; Orientul Mijlociu: Irakul, Turcia, constituie exemple elocvente.

În acest sens dacă este să purcedem la o analiză simplă a existenței acestor conflicte armate cu caracter asimetric sau a circumstanțelor care determină apariția lor constatăm că dezvoltarea regională este supusă unui sistem de riscuri ale fenomenului de conflict armat cu caracter asimetric.

Totodată, dezvoltarea regională la un nivel scăzut sau chiar absentă poate constitui un risc în apariția unor conflicte armate cu caracter asmiteric, astfel forțele ostile pot folosi acest aspect vulnerabil pentru a pune bazele unui asemenea conflict. Deci, dezvoltarea regională și conflictele armate cu caracter asimetric au o influență reciprocă și desproporționată și evolutivă una asupra alteia.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Kiș Alexandru, NATO și Securitatea Umană, Editura Universității din Oradea, Oradea 2012, p. 77;
2. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=320885> ( accesat la 13.02.16)
3. [http://mdrc.gov.md/public/files/Proiect\\_SNDR\\_.pdf](http://mdrc.gov.md/public/files/Proiect_SNDR_.pdf) ( accesat la 13.02.16)
4. Paul Kennedy, Ascensiunea și Decăderea Marilor Puteri: Tansformări economice și conflicte militare din 1500 până în 2000, p. 390.
5. Lazăr Șăineanu, Dicționar Universal al Limbii Romane, coordonator: Alexandru Dobrescu, Ediție revăzută și adăugită de Alexandru Dobrescu, Ioan Oprea, Carmen-Gabriel Pamfil, Rodica Radu, Victoria Zăstroiu, Editura Litera, Chișinău 1998, p. 63, 1362 p.
6. <http://www.dictionarroman.ro/?c=simetric> (accesat la 14.02.2016)

7. [http://cssas.unap.ro/ro/pdf\\_studii/simetria\\_disimetria\\_si\\_asimetria\\_in\\_conflictele\\_militare\\_actuale.pdf](http://cssas.unap.ro/ro/pdf_studii/simetria_disimetria_si_asimetria_in_conflictele_militare_actuale.pdf) (accesat la 14.02.2016)
8. Eufemia Vieriu, Conflictele asimetrice înghețate euroasiatice, Materialele Conferinței Internaționale Științifico-practice „Abordări Europene în Cercetare și Inovare”, 9-12 octombrie 2014, Revista de cercetări socio-umanistice, Chișinău 2014, p. 115-118.
9. Aurelian Rațiu, Amenințări Hibrid: Implicații în fizionomia conflictelor, Revistă de Studii de Securitate, Nr. 1/2012, Sibiu 2012, p.5-11.
10. Eufemia Vieriu, Conflictele asimetrice înghețate euroasiatice, Materialele Conferinței Internaționale Științifico-practice „Abordări Europene în Cercetare și Inovare”, 9-12 octombrie 2014, Revista de cercetări socio-umanistice, Chișinău 2014, p. 115-118.

## ROLUL AUTORITĂȚII PUBLICE PRIVIND MODUL DE CERCETARE A ACCIDENTELOR DE MUNCĂ

*Alina PLEȘCA, doctorandă,  
facultatea Drept, USM*

### SUMMARY

*In the following article were approached some aspects dealing with the procedure of the research of the accidents at work. Here, were mentioned the concrete and exhaustive regulations regarding the manner to research the accidents at work, as well as the modality to communicate and research different types of the accidents at work, and the modality to register and record.*

*In addition, it has been mentioned the particular importance regarding the research of the accidents at work and their proper documentation. This permits to establish the social insurance rights for the injured workers and represents the ground for the legal liability for those responsible to produce these accidents.*

Noțiunea de *accident de muncă* este atribuită unui proces de muncă și implică în mod obligatoriu prezența omului, în calitate de executant.

Calitatea persoanei accidentate reprezintă unul dintre cele mai importante elemente constitutive ale calificării accidentelor de muncă. În calitate de subiect la producerea accidentelor de muncă este *lucrătorul*. Potrivit noțiunii art. 1 din Legea nr. 186 din 10.07.2008[1], *lucrător* - orice persoană încadrată în muncă, în condițiile legii, de către un angajator, inclusiv stagiarii și ucenicii.

Regulamentul privind modul de cercetare a accidentelor de muncă, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1361 din 22.12.2005 [2] (în continuare Regulament), accidente clasifica: *accidente de muncă*; *accidente în afara muncii*.

Prin *accident de muncă* se înțelege un eveniment care a produs vătămarea violentă a organismului salariatului (leziune, stres psihologic, electrocutare, arsură, degerare, asfixiere, intoxicație acută, leziuni corporale provocate de insecte și animale, de calamități naturale etc.), ca urmare a acțiunii unui factor de risc (însușire, stare, proces, fenomen, comportament) propriu unui element al sistemului de muncă (executant, sarcini de muncă, mijloace de producție, mediu de muncă) și care a condus la pierderea temporară sau permanentă a capacității de muncă ori la decesul salariatului, survenit:

a) în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă sau obligațiilor de serviciu;

b) înainte de începerea sau după încetarea lucrului, când salariatul se deplasează de la intrarea în incinta întreprinderii, instituției, organizației (în continuare - unitate) până la locul de muncă și invers, își schimbă îmbrăcămintea personală, echipamentul individual de protecție și de lucru și invers, preia sau predă locul de muncă și mijloacele de producție;

c) în timpul pauzelor stabilite, când salariatul se află pe teritoriul unității sau la locul său de muncă, precum și în timpul frecventării încăperilor sanitaro-igienice sau auxiliare;

d) în timpul deplasării de la domiciliu la lucru și invers, cu transportul oferit de unitate, în modul stabilit, precum și în timpul îmbarcării sau debarcării din acest mijloc de transport;

e) în timpul deplasării de la unitatea în care este încadrat salariatul, până la locul de muncă, organizat în afara teritoriului unității, sau până la o altă unitate, și invers, pentru îndeplinirea unei sarcini de muncă sau a obligațiilor de serviciu, în timpul util pentru aceasta și pe traseul stabilit al deplasării, indiferent de modul de deplasare sau mijlocul de transport utilizat;

f) în cadrul participării la acțiuni culturale, sportive sau la alte activități organizate de unitate în baza ordinului sau dispoziției emise de angajator;

g) în cadrul acțiunii întreprinse din proprie inițiativă pentru prevenirea sau înlăturarea unui pericol ori pentru salvarea altui salariat de la un pericol în circumstanțele specificate la literele a),b),c),d) și f) ale prezentului punct;

h) în timpul instruirii de producție sau practicii profesionale în bază de contract încheiat între angajator și instituția de învățământ, între angajator, elevi și studenți.

*Comunicarea despre producerea accidentului de muncă.* Fiecare accidentat sau martor ocular este obligat să anunțe imediat despre accidentul produs conducătorul său direct sau oricare conducător superior al acestuia și să acorde, după caz, primul ajutor. Conducătorul, fiind anunțat despre accident:

va organiza acordarea ajutorului medical accidentatului și, dacă va fi necesar, îl va transporta la o instituție medicală de la care va solicita certificatul medical cu privire la caracterul vătămării violente a organismului acestuia; va evacua, după caz, personalul de la locul accidentului; va informa angajatorul despre accidentul produs; va menține neschimbată situația reală, în care s-a produs accidentul, pînă la primirea acordului persoanelor care efectuează cercetarea, cu excepția cazurilor în care menținerea acestei situații ar provoca alte accidente ori ar periclita viața sau sănătatea altor persoane. În cazul în care se impune modificarea situației reale, în care s-a produs accidentul, în prealabil se vor face fotografii și scheme ale locului unde s-a produs accidentul, se vor aduna probe, materiale ce pot furniza informații despre accidentul produs, pentru a fi predate persoanelor care efectuează cercetarea.

Angajatorul va comunica imediat despre producerea accidentelor la locul de muncă (prin telefon sau prin orice alte mijloace de comunicare) Inspectoratului de Stat al Muncii, Casei Naționale de Asigurări Sociale și, după caz, forului superior, organului sindical de ramură sau interramural, organelor pentru supraveghere tehnică sau energetică, Centrului de Medicină Preventivă teritorială (în cazurile de intoxicație acută).

În cazul producerii accidentelor grave și mortale, va comunica suplimentar comisariatului de poliție din raza raionului sau sectorului în care s-a produs accidentul.

Dacă printre accidentați se vor afla salariați ai altor unități din țară sau din străinătate, angajatorul la care s-a produs accidentul va comunica imediat despre aceasta administrației unității respective și reprezentanței diplomatice a țării cetățenia căreia o avea accidentatul (în cazul accidentului mortal al salariatului unei unități din străinătate, detașat în interes de serviciu la o unitate din Republica Moldova).

Regulamentul stabilite și anumite angajamente pentru instituția medicală, astfel, (pct. 11 din Regulament) instituția medicală care acordă asistență accidentatului este obligată să anunțe Inspectoratul de Stat al Muncii sau inspecția teritorială de muncă, în

raza căruia se află, datele cunoscute ce țin de identitatea accidentatului și a unității în care s-a produs accidentul. Comunicarea despre producerea accidentelor va cuprinde următoarele date: denumirea, adresa unității sau a angajatorului persoanei fizice; numele, prenumele, starea familială, vârsta și profesia accidentatului / accidentaților; data și ora producerii accidentului; locul și circumstanțele care se cunosc în legătură cu accidentul produs; caracterul vătămării violente a organismului accidentatului; numele și funcția persoanei care a transmis comunicarea, numărul telefonului de legătură.

În acest context, pct. 110 din Hotărârea nr.1425 din 11.10.2006 [3], pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii 319/2006 din România prevede că în cazul accidentelor de circulație produse pe drumurile publice, soldate cu decesul victimelor, în care printre victime sunt și persoane aflate în îndeplinirea unor îndatoriri de serviciu, serviciile poliției rutiere vor comunica evenimentul la inspectoratul teritorial de muncă din județul pe rază căruia s-a produs. Scopul cercetării accidentelor de muncă constă în clasificarea lor, determinarea circumstanțelor, cauzelor și încălcărilor actelor normative și altor reglementări ce au condus la accidentarea salariaților, stabilirea persoanelor care au încălcat prevederile actelor normative și a măsurilor corespunzătoare întru prevenirea unor asemenea evenimente.

Accidentele grave și mortale produse la locul de muncă sînt cercetate de Inspectoratul de Stat al Muncii. Cele cu incapacitate temporară de muncă - de comisia angajatorului, iar în unele cazuri - de Inspectoratul de Stat al Muncii (în cazul în care angajatorul nu dispune de posibilitatea de a constitui o comisie de cercetare a evenimentului).

La cercetarea accidentelor au dreptul să participe, după caz, reprezentanții împuterniciți ai forului superior, ai autorităților administrației publice locale (specialiști pentru protecția muncii), Casei Naționale de Asigurări Sociale și ai organului sindical,



Centrului de Medicină Preventivă teritorial, precum și să asiste persoanele care reprezintă, în modul stabilit, interesele accidentaților sau ale familiilor acestora.

La cercetarea accidentelor care s-au produs la obiectele supuse controlului organelor pentru supraveghere tehnică sau energetică au dreptul să participe și reprezentanții împuterniciți ai acestor organe.

Conform pct.17 din Regulament[2], persoanele desemnate să cerceteze accidentele au dreptul să pună întrebări și să ia declarații de la orice persoană cu funcții de răspundere, salariat, persoană ce deține informații referitoare la accident, să examineze orice documente ale angajatorului necesare pentru identificarea circumstanțelor și cauzelor producerii accidentelor și să dispună, după caz, efectuarea expertizei tehnice a mijloacelor de producție.

Fiecare participant la cercetarea unui accident, pe parcursul desfășurării acesteia, în prezența inspectorului de muncă, are dreptul să pună întrebări persoanelor cu funcții de răspundere, salariaților, persoanelor ce dețin informații referitoare la accident, să înainteze propuneri și, după caz, să-și expună în scris opinia privind circumstanțele, cauzele producerii accidentului și despre persoanele care au încălcat actele normative și alte reglementări, ce au condus la producerea accidentului. Opinia va fi înaintată persoanelor care cercetează evenimentul spre a fi inclusă în dosarul de cercetare.

Referitor la cercetarea accidentelor în afara muncii se va efectua în modul stabilit de prezentul Regulament. Comisia unității, iar, după caz, inspectorul de muncă, va finaliza cercetarea, cu întocmirea în formă liberă a unui proces-verbal de cercetare a accidentului în afara muncii, în care vor fi expuse doar circumstanțele și cauzele producerii acestui eveniment. Procesul-verbal întocmit de comisia unității va fi aprobat de conducătorul unității respective, cu aplicarea ștampilei unității. Inspectorul de muncă va întocmi procesul-verbal pe blancheta cu antet a inspecției teritoriale de muncă.

În cazul în care angajatorul nu a comunicat accidentul produs, un atare accident poate fi cercetat și în baza cererii depuse de persoanele interesate.

Pentru cercetarea unui accident cu incapacitate temporară de muncă, în termen de cel mult 24 de ore din momentul primirii comunicării despre acest eveniment, angajatorul va desemna prin dispoziție scrisă comisia de cercetare.

Comisia va fi formată din cel puțin trei persoane, în componența căreia vor intra conducătorul serviciului (specialist) pentru protecția muncii și câte un reprezentant al angajatorului și al sindicatului (salariaților).

Persoanele desemnate în comisia de cercetare trebuie să dispună de pregătire tehnică respectivă și să nu facă parte dintre persoanele care aveau obligația de a organiza, controla sau conduce procesul de muncă la locul unde s-a produs accidentul. Unele accidente vor fi cercetate și de Inspectoratul de Stat al Muncii.

Accidentul suportat de salariatul unei unități în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă sau obligațiilor de serviciu la o altă unitate va fi cercetat de către comisia unității la care s-a produs accidentul, cu participarea reprezentantului unității al cărei salariat este accidentatul.

Accidente suportate de elevi și studenți în timpul când prestează munca sau își desfășoară practica profesională în unități vor fi cercetate de comisia unității, cu participarea reprezentantului instituției de învățământ. De la data emiterii dispoziției respective, comisia unității va cerceta circumstanțele și cauzele producerii accidentului, va întocmi și va semna, în termen de cel mult 5 zile lucrătoare, procesul-verbal de cercetare (conform anexei nr.1 la prezentul Regulament), care ulterior va fi aprobat și semnat de către angajator în termen de 24 ore. Accidentele cercetate de Inspectoratul de Stat al Muncii se vor finaliza cu întocmirea unui proces-verbal de cercetare (conform anexei nr.2 la prezentul Regulament) pe blancheta cu antet a inspecției teritoriale de muncă respective.

Accidentele grave și mortale vor fi cercetate de către Inspectoratul de Stat al Muncii, care va desemna inspectorii de muncă ce vor efectua cercetarea accidentelor fără a se preta influențelor de orice fel.

La cererea Inspectoratului de Stat al Muncii sau unității, instituția medicală care acordă asistență accidentatului va elibera, în termen de 24 ore, certificatul medical cu privire la caracterul vătămării violente a organismului acestuia, iar instituția de expertiză medico-legală, în termen de 5 zile după finalizarea expertizei, va elibera Inspectoratului de Stat al Muncii, în mod gratuit, concluzia din raportul de expertiză medico-legală asupra cauzelor decesului accidentatului.

Evenimentul produs în timpul îndeplinirii obligațiilor de serviciu cu transport auto, aerian, fluvial, naval sau feroviar va fi cercetat în conformitate cu prevederile prezentului Regulament, folosind, după caz, materialele de cercetare întocmite de organele de supraveghere a traficului.

Organele de supraveghere a traficului, în temeiul unui demers, vor elibera angajatorului sau inspectorului de muncă, în termen de 5 zile de la momentul finalizării cercetării, concluzia asupra cauzelor producerii accidentului și persoanelor care au încălcat prevederile actelor normative.

De la data emiterii dispoziției de cercetare a accidentului, inspectorul de muncă va întocmi și va semna, în termen de cel mult 30 zile (cu excepția cazurilor care necesită expertize tehnice, situațiilor în care Inspectoratul de Stat al Muncii poate prelungi termenul pînă la obținerea documentelor necesare și rezultatelor expertizelor), procesul-verbal de cercetare (anexa nr.2 al Regulamentului) pe blancheta cu antet a inspecției teritoriale de muncă respective.

În cazul participării reprezentanților procesul verbal va fi semnat și de aceștia. Cercetarea accidentelor se va finaliza cu întocmirea dosarului de cercetare care va cuprinde: procesul-verbal de cercetare a accidentului de muncă (în cazul accidentelor colective, procesul-verbal se va întocmi pentru fiecare accidentat); procesul-verbal de

cercetare a accidentului în afara muncii; opiniile participanților la cercetarea accidentului (după caz); declarațiile accidentaților (dacă va fi posibil); declarațiile persoanelor care au obligația să asigure măsurile de protecție a muncii la locul de muncă unde s-a produs accidentul; declarațiile martorilor oculari; fotografii și scheme ale locului unde s-a produs accidentul; alte acte și documente necesare pentru clarificarea circumstanțelor și cauzelor ce au condus la producerea accidentului; încheierea expertizei tehnice (dacă este necesară); certificatul medical cu privire la caracterul vătămării violente a organismului accidentatului; concluzia din raportul de expertiză medico-legală asupra cauzelor decesului accidentatului (în cazul accidentelor mortale).

Inspectorul de muncă va expedia, în termen de cel mult 3 zile de la data semnării procesului-verbal de cercetare, câte un exemplar al dosarului de cercetare al accidentului: Inspectoratului de Stat al Muncii, organului de poliție, inspecției teritoriale de muncă, unității respective, după caz, organelor și instituțiilor reprezentanții cărora au participat la cercetare. Originalul dosarului de cercetare a accidentului se expediază unității iar, după caz, autorității administrației publice locale care înregistrează și ține evidența accidentelor produse la angajatori - persoane fizice.

Dacă Inspectoratul de Stat al Muncii va constata că la cercetarea accidentului au fost comise erori sau au apărut noi circumstanțe ale producerii accidentului, inspectorul general de stat al muncii este în drept să dispună o cercetare nouă sau suplimentară a accidentului în cauză.

Accidente se înregistrează și se țin în evidență de către unități, ale căror salariați sînt sau au fost accidentații, iar cele produse la angajator - persoană fizică se înregistrează și se țin în evidență de către autoritatea administrației publice locale (primărie) pe teritoriul căreia este înregistrat contractul individual de muncă.

Ucenicilor, elevilor și studenților pe timpul practicii profesionale li se aplică normele de protecție a muncii. Astfel, în conformitate cu pct. 33 din

Regulament,accidentele suferite de elevi și studenți în timpul prestării muncii sau în cadrul practicii profesionale la unități se înregistrează de unitate.

Accidentele de muncă se înregistrează și se țin în evidență separat de accidentele în afara muncii.

Dosarele de cercetare a accidentelor se țin în evidență și se păstrează la unitate (primărie) timp de 50 de ani, iar la organele interesate - în funcție de necesitate.

În cazul lichidării unității (primăriei) sau neasigurării integrității documentelor, dosarele de cercetare a accidentelor se vor transmite spre păstrare arhivei de stat.

Unitățile (primăriile) vor raporta anual organelor de statistică, în modul stabilit, despre situația statistică a accidentelor de muncă înregistrate în perioada de referință.

Potrivit Raportului statistic Nr.1 SSM [4], datele statistice de securitate și sănătate în muncă prezintă unitățile economice și sociale cu numărul de salariați de 20 și mai multe persoane, precum și toate instituțiile bugetare indiferent de numărul de salariați, la organul teritorial de statistică, la inspecția teritorială de muncă pentru uz de serviciu. Formularul cuprinde: denumirea, adresa juridică, domeniul de activitate a unității, efectivul de personal, cheltuieli pentru realizarea măsurilor de protecție și prevenire, numărul de accidentați în muncă, repartizarea accidentelor în muncă pe împrejurări și cauze, felul împrejurărilor care au condus la producerea accidentelor de muncă, cauze ale accidentelor de muncă, starea condițiilor de muncă, înlesniri și sporuri pentru condiții nefavorabile de muncă.

În opinia autorilor Eduard Boișteanu și Nicolae Romandaș[5]., Raportul statistic ar fi bine să includă în sine informații și indicatori ce s-ar referi: la numărul de unități economice care desfășoară activități de securitate și sănătate în muncă într-un mod organizat; la numărul de persoane desemnate pentru desfășurarea activităților de securitate și sănătate în muncă; la numărul și categoriile de personal instruit în materie de securitate și sănătate în muncă.

În Raportul de activitate al Inspectoratului de Stat al Muncii [6], pentru anul 2014, este menționat că, din cauza deficiențelor de securitate, anul, potrivit statisticilor, se înregistrează un număr impunător de accidentați proveniți din accidente de muncă. Fiind refletată repartizarea accidentaților, pe împrejurări, pe cauze, pe activități economice, din unitățile cu un efectiv de peste 20 lucrători.

În concluzie remarcăm importanța deosebită a modului de cercetare a accidentelor de muncă și documentarea acestora în modul corespunzător. La fața locului producerii accidentului de muncă, inspectorul trebuie să ia explicații de la accidentat și de la martori, să constate modificările care au fost făcute la locul accidentului, să întocmească planul de cercetare, să examineze minuțios locul de muncă, utilajul, mijlocul de transport unde a avut loc accidentul.

În opinia autorului procesele-verbale de cercetare a accidentelor de muncă întocmite de către comisia de cercetarea desemnată de către angajator nesită a fi înregistrare la Inspectoratul de Stat al Muncii. Pentru transparență ar fi binevenită plasarea proceselor-verbale de cercetare a accidentelor de muncă pe site-ul Inspectoratului de Stat al Muncii, pentru transparență, cu retușarea datelor cu caracter personal, preluând exemplul altor instituții și autorități. Procesului-verbal de cercetare a accidentului de muncă constituie temei al răspunderii juridice a celor vinovați pentru producerea accidentului.

În opinia autorului faptul că la prezentarea datelor statistice privind securitatea și sănătatea în muncă nu participă și unitățile economice și sociale cu numărul de salariați mai mic de 20, aceasta duce la neputința de a reflecta situația reală în domeniul securității și sănătății în muncă.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea 186 din 10.07.2008 securității și sănătății în muncă, disponibil la Moldlex.
2. Hotărârea Guvernului nr.1361 din 22 decembrie 2005, disponibil la Moldlex
3. Hotărârea nr.1425 din 11.10.2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii securității și sănătății în muncă 319/2006, disponibilă la

- <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/HOTARARI-DE-GUVERN/HG1425-2006.pdf> (vizitat la 11.09.2015)
4. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Raport statistic (anual) Nr.1- SSM, disponibil la <http://www.statistica.md/search.php?go=1&l=ro&searchfield=nr.1+ssm> (vizitat la 21.10.2015)
  5. EDUARD BOIȘTEANU, NICOLAE ROMANDAȘ, Dreptul muncii, Chișinău 2015, pag. 634
  6. Raport de activitate al Inspectoratului de Stat al Muncii pentru anul 2014, disponibil la <http://www.ism.gov.md/ro/content/raport-anual-0> (vizitat la 21.10.2015)

## ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE ÎN PROCESUL REALIZĂRII DREPTULUI DE PETIȚIONARE

*Ion CONICOV, doctorand,  
Institutul de Cercetări Juridice și Politice,  
Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*The right of petition is combinable with all other means of defense of rights and interests in the Constitution and the law. Its exercise can not be limited or restricted by constitutional government or other public authority.*

*Means petition, in general, the presentation of a request or proposal to the constitutional public authorities or to any public authority to take, adopt or propose certain measures.*

*Public authorities are the ones that set in motion the mechanism of realization of the right to petition, and the improvement of quality of authorities is decisive as will secure the rights guaranteed by the Constitution and other regulations in the field.*

Dreptul de petiționare joacă un rol decisiv în realizarea drepturilor consfințite de lege pentru cetățenii statului de drept, iar realizarea lui este influențată direct de activitatea autorităților publice care transpun în practică cadrul legislativ din domeniu.

Cu regret, *Legea cu privire la petiționare* [1] nu oferă o definiție clară asupra dreptului de petiționare ci doar precizează ce se înțelege prin petiție, astfel, potrivit art. 4 „*Prin petiție, în sensul prezentei legi, se înțelege orice cerere, reclamație, propunere, sesizare, adresată organelor de resort, inclusiv cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluționarea în termenul stabilit de lege a unei cereri.*”, precum și formularea oferită de către art. 52 Constituția Republicii Moldova: „*Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor*”[2].

Dreptul de petiționare este un drept fundamental, ce conferă cetățenilor posibilitatea de a se adresa organelor de stat, unităților economice și altor organizații cu propuneri, sesizări, reclamații și cereri privind interesele personale sau obștești și obligația acestor organisme de a primi, examina și rezolva petițiile, precum și de a comunica petiționarilor soluțiile adoptate [3, p. 306].



Fără nici îndoială putem constata importanța semnificativă a instituției dreptului de petiționare în sistemul public de conducere al statului. Întreg complex de funcții pe care îl cuprinde instituția dreptului de petiționare care este necesar și indispensabil.

Ține de precizat, că tot complexul de funcții menționat este perceput diferit, evident, că în situația în care, instituția dreptului de petiționare nu ar exista de fel, statului iar fi mult mai greu să colecteze informațiile legate de popor, și respectiv iar veni mai greu să urmărească schimbarea situațiilor și să ofere o reacție la problemele iscate. [4, p. 3]

Relațiile sociale prin intermediul căruia se manifestă dreptul cetățenilor la petiționare, reprezintă obiectul reglementării a mai multor ramuri de drept: contencios administrativ, procesual civil, procesual penal și altor ramuri. Însă, toate aceste reglementări nu trebuie să contravină în același timp normelor constituționale, aceasta s-ar explica prin: - în primul rând, caracterul normativ de drept prin intermediul căruia se realizează dreptul de petiționare de către cetățeni în raport cu organele statului este o condiție esențială în dezvoltarea democratismului în statul de drept;

- în al doilea rând, în majoritatea cazurilor, cauza înaintării petițiilor de către cetățeni spre organele statului, este nemulțumirea privind munca autorităților de stat sau a funcționarilor după caz, activitatea căruia este petiționată. După teoriile savantului rus Зогряцков М., ”voința statului de drept poate fi manifestată doar prin voința persoanelor fizice, și anume respectarea legii (conform literei, scopului și formei) care formează voința concretă a individului distinctă de cea a statului ”. [5, p. 43]

Astfel, cetățenii au posibilitatea de a se manifesta împotriva statului ca instituție politică, când contestă un act normativ care a intrat în vigoare, când contestă decizia persoanei oficiale care contravin legii.

Petiția, fără îndoială reprezintă în sine un act, a cărui scop este de a produce efecte coercitive cu valoare juridică . [6, p. 318-319]

Totodată, urmează a fi înțeles că prin petiționare se are în vedere a cea trimitere, mesaj adresat organelor statului ( în vocabularul politic: *structurilor puterii publice*). [7, p. 5-7]

Nenumăratele solicitări trimise de cetățeni către entitățile sociale, angajatorilor, etc., neîndoielnic au și ele o importanță deosebită, doar că asupra lor nu se răsfrânge normele și regulile de drept care se referă la petițiile cetățenilor către organele statului. [8, p. 31]

Întrucât, petițiile, sunt înaintate ca regulă de către cetățenii, care întâmpină greutăți majore, unde fără ajutorul cuvenit este imposibilă o atare ieșire din situație, sau cei care încearcă să îmbunătățească situația în țară, atunci analiza masei de petiții poate servi ca sursă operativă și precisă de informații care vorbesc despre probleme societății și lacunele cu care se confruntă sistemul de stat, și posibil găsirea soluțiilor.. [9, p.115]

Totodată petiția reprezintă un important element de comunicare dintre cetățean și stat, respectiv stat și cetățeni. În acest sens, petiției i se atribuie toate sensurile teoriei comunicațiilor. Dacă este să tratăm petiția în acest mod, atunci important și semnificativ nu este atât petiția (toate solicitările, reclamațiile, cererile, sesizările) cât și recomandările, adică acele adresări care presupun anumite trebuințe, care fac trimitere la viitoare probleme cât și la soluțiile lor. [10, p. 397]

Ține de precizat, că în conformitate cu publicația elaborată de *Asociația Obștească Transparency International – Moldova*, dintre propunerile cele mai importante, înaintate de petiționari privind îmbunătățirea activității sistemului de petiționare în activitatea autorităților publice sunt:

- instruirea continuă a funcționarilor în scopul sporirii nivelului de cunoaștere a legislației;
- aplicarea de către funcționari a legislației la funcționarea sistemului de petiționare;
- oferirea răspunsurilor clare, corecte și complete;

- instalarea panourilor la intrarea în instituția publică și plasarea informației privind modul de depunere a plîngerilor/cererilor;
- examinarea deplină/profundă a petiției și excluderea expedierii unui răspuns formal;
- desemnarea în cadrul instituției publice a unei (unor) persoane sau a unei structuri care va avea atribuția de rezolvare a problemelor petiționarilor;
- aplicarea mai largă a petițiilor electronice, crearea accesului cetățenilor la sistemul electronic de petiții, prin intermediul paginilor electronice ale instituțiilor publice, atât la nivel central, cât și local;
- anchetarea cazurilor de încălcare a legislației de către funcționari;
- înăsprirea sancțiunilor aplicate funcționarilor pentru încălcarea legislației cu privire la petiționare;
- tratarea nediscriminatorie a petiționarilor;
- soluționarea petițiilor în termene restrânse. [11, p. 55-57]

Dreptul de petiționare urmează a fi înțeles și în sensul celui subiectiv. Dreptul subiectiv se identifică ca o totalitate de drepturi și revendicări ca ține de competența individului ca acționează în temeiul dreptului obiectiv. [12, p. 28]

Pentru noi studierea dreptului constituțional, dreptul de petiționare, prezintă un interes științific și anume de pe poziția înțelegerii lui ca pe un drept subiectiv, sau ca pe o garanție legislativă și o posibilitate de comportament a personalității vizate. [13, p. 285] Dreptul subiectiv este alcătuit din mai multe elemente, care sunt prioritate și compune conținutul:

Conținutul dreptului subiectiv al dreptului de petiționare conține următoarele:

- I. Dreptul la conduită, dreptul a de a săvârși anumite acțiuni atribuite dreptului constituțional de petiționare alcătuit din:
  1. dreptul la evaluarea critică a activității organelor de stat, adică posibilitatea acestui drept de a evalua munca organelor publice, de a se exprima asupra neajunsurilor și propunerea îmbunătățirilor;

2. dreptul de a înainta recomandări privind îmbunătățirea activității organelor statului de drept și oficialilor responsabili;
  3. dreptul cetățenilor de a iniția prin propria intenție (prin intermediul înaintării petițiilor colective) aprobarea, anularea sau modificarea anumitor acte normative de drept sau alte decizii ale organelor publice și oficialilor lor;
  4. dreptul de a solicita implicarea autorităților de stat în realizarea unor libertăți și drepturi bine determinate;
  5. dreptul de a se adresa către organele statului pentru apărarea drepturilor încălcate, libertăților și intereselor reglementate de lege, inclusiv drepturile altor persoane terțe. Necesari de subliniat, că acest drept al subiectului nu este limitat după conținut, obiectul petiției poate fi orice decizie, acțiune sau inacțiune a autorităților statului și oficialilor responsabili, cât și orice alte persoane fizice sau juridice. Cu toate că, astfel de decizii trebuie percepute de subiectul petiției ca pe o încălcare a drepturilor și intereselor legale, iar constatarea adevărului revine la fel organelor statului (*organele ierarhic superioare sau instanțele de judecată*).
- II. Dreptul de solicitare a îndeplinirii responsabilităților oferite de lege de către oficialii statului, și în cazul nerespectării, de obligat prin intermediul organelor ierarhic superioare să îndeplinească forțat atribuțiile care i se cuvin în numele respectării drepturilor cetățeanului. [14, p. 46]

Aptitudinea de a cere implică corespunzător și anumite obligații, astfel subiecților de drept li se îndreaptă obligația autorităților care este compusă din:

1. primirea, înregistrarea, examinarea și oferirea răspunsului petiției în termenul stabilit de lege;
2. în cazul neîndeplinirii obligațiilor stabilite, colaboratorul autorității vizate trebuie să suporte anumite consecințe negative sub forma unor sancțiuni disciplinare stabilite de lege.

Cu toate că, dreptul subiectiv este strâns legat de responsabilități, fiind în permanentă legate una de alta. Este recunoscut faptul, că orice normă de drept presupune și un raport reprezentativ obligațional. Prin urmare și oficialul responsabil are anumite obligații față de organul superior.

Această calitate este necesară pentru ca subiectul dreptului de petiționare să nu facă abuz de drepturile sale sau să-l folosească în scopuri calomnioase sau de amenințare a vieții și familiei oficialului statului.

Drept rezultat celor menționate mai sus, putem înțelege cu precădere că autoritățile publice sunt cele care pun în mișcare mecanismul de realizare a dreptului de petiționare, iar îmbunătățirea calității activității autorităților este una decisivă întrucât va putea asigura drepturile garantate de Constituția Republicii Moldova și de alte acte normative din domeniu.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea cu privire la petiționare. Nr. 190 din 19.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-8 din 24.01.2003;
2. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova ne. 1 din 18.08.1994;
3. Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a II-a, revăzută și adăugită. Chișinău: Print-Caro SRL, 2010;
4. Вялова Л.М. Порядок работы с обращениями граждан. М.: МЦФЭР, 2004. с. 3.
5. Загряцов М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1924. С.43;
6. Храпонюк В.Н. указ. Соч. с 318-319;
7. Dahl R.A. Modern political analysis. Englewood Cliffs (New Jersey), 1963. P. 5-7)
8. Алистратов Ю.Н. Указ. Соч. с. 31;
9. Ситников А.П., Огарь И.В., политический консалтинг: ИД ГУ-ВШЭ, 2004. с. 115;
10. Соловьёв А.И. Политология: политическая теория, политические технологии. М., 2001. с. 397;
11. Obreja, Efim: Sistemul de petiționare, monitorizare și perfecționare, Transparency International – Moldova, 2010 (Tipogr. "BonsOffices") p. 55-57;
12. Вишняк М.В. Личность в праве. Петроград. 1917, с.28. ;
13. Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. с. 285;
14. Gheorghe Iancu, Drept constituțional și Instituții Politice. Ediția III, Editura C.H. Beck, 2014, p.46.

## **CUPRINS: SESIUNEA PLENARĂ**

### **BALAN Oleg**

Conferințele științifice - tradiție a academiei și oportunitate pentru tinerii cercetători.  
Mesajul de salut al Rectorului Academiei de Administrare Publică

### **GUZNAC Valentin**

Tinerii cercetători pentru o administrație publică modernă, într-o moldovă europeană.  
Mesajul de salut, adresat tinerilor cercetători de către Secretarul general adjunct al Guvernului Republicii Moldova

### **BULAT Veaceslav**

Evaluarea performanței prestării serviciilor publice la nivel local

### **MINNIGULOVA Dinara**

Specificul clasificării raporturilor juridice ale serviciului public civil

### **DULSCHI Silvia,**

Școala doctorală – o etapă nouă în formarea cercetătorilor științifici

## **ATELIERUL NR.1 ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

### **SOLOMON Oleg**

Analiza interferențelor dintre eficientizarea procesului decizional administrativ și modernizarea administrației publice

### **BAZILOV ASAN**

Evaluarea ideii programului de stat

### **BUTNARU Veronica**

Responsabilitatea socială – principiu al bunei guvernări

### **IOXA Eugenia**

Participarea cetățenilor - premiză a unei guvernări eficiente

### **RAȚA Svetlana**

Impactul participării cetățenilor asupra procesului decizional local

### **NANI Angela**

Sistemul achizițiilor publice – realități și perspective

### **NARBINOVA Mirguli, SADÏKOVA Kuralai**

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici ca element special al sistemului de exercitare al serviciului public

**JARKEȘOVA Ainur**

Cultura organizațională – obiect de de administrare în serviciul al Rrepublicii Kazakhstan

**SEVERIN Alina**

Aspecte psiho-sociale ale perfecționării profesionale a funcționarilor publici

**ILIE Magdalena-Ioana**

Integritatea funcționarului public

**STUDENEANSCHI Elena**

Teoria lui Kkrook și O'Brien privind accesul femeilor la procesele decizionale la nivelul organului executiv: studiu de caz Republica Moldova

**GRAUR Oleg**

Evaluarea performanțelor individuale - etapă determinantă în dezvoltarea managementului carierei funcționarului public

**DUMITRAȘ Tatiana**

Unele aspecte ale metodelor și tehnicilor de motivare a funcționarilor publici

**CASTRAȘAN Tatiana**

Perspective ale descentralizării administrative în Republica Moldova

**BABAIANU Anatolii**

Bune practici de administrare a capitalelor europene

**MOCREAC Viorica**

Dezvoltarea sistemului informațional al managementului public în scopul eficientizării accesului public la datele geospațiale

## **ATELIERUL NR.2 MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE ÎN CONTEXTUL DEZVOLTĂRII REGIONALE**

**TINCU Violeta**

Dezvoltarea serviciilor publice în Republica Moldova – probleme și soluții

**GLAVAN Ruxanda**

Rolul parteneriatului public – privat în prestarea serviciilor publice de sănătate

**GRIBINCEA Tatiana**

Organizarea și funcționarea serviciilor sociale comunitare prin profesionalizare a asistenților sociali

***COMENDANT Vasile***

Organizarea serviciilor publice – condiție de valorificare a patrimoniului cultural național

***ATAMUSOV Renata***

Finanțarea proiectelor parteneriatului public-privat

***POLESINA Olesea, PETROV Igori***

Prestarea serviciilor administrative electronice în Ucraina

***BLIORȚ Daniel***

Dezvoltarea regională în România

***CICANCI Diana***

Politica comunitară de dezvoltare regională - – concept și mecanisme

***ALBU Adrian***

Inovație și antreprenoriat – factorii de dezvoltare regională și locală

***ANDRIEȘ Svetlana***

Programele de cooperare transfrontalieră elemente cheie pentru implementarea politicii de dezvoltare regională

***BUTNARU Veronica, TOFAN Tatiana***

Dezvoltarea regională prin prisma realizărilor și provocărilor economice a Republicii Moldova

***ALBU Marina***

Delimitări noționale privind principiul subsidiarității

***IAKOV Iaroslav***

Probleme în utilizarea tehnologiilor informaționale în domeniul administrației publice

***GOREA Victoria***

Competitivitatea eguvernamentală a Republicii Moldova transcendentă decizional în cadrul relațiilor internaționale traversate de fenomenul globalizării

***SAITARLÎ Natalia***

Modernizarea statutului juridic al personalului din autoritățile publice locale întru asigurarea bunei guvernări și a perspectivei de integrare europeană

***KUANÎȘ Saule, DAUEȘOVA Alia***

Forme și metode de administrare a proceselor inovăționale în străinătate



**BLAHA Ladislav, OLEȘOVSKY Vaclav**

Cloud-ul în administrația publică

### **ATELIERUL NR.3**

## **FENOMENE POLITICO-ADMINISTRATIVE, DE DREPT ȘI SOCIALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ**

**GÎRNEȚ Ilie**

Parlamentul Republicii Moldova – exponent al suveranității poporului

**CIOBANU Ion**

Unele aspecte privind reglementarea juridică a votului electronic. studiu comparat.

**AZIZOV Nighina**

Relațiile politice, relațiile administrative și actul de guvernare: definiții și abordări conceptuale

**SECRIERU Vasile**

Reglementarea auditului în Republica Moldova

**VARZARI Ana**

Stresul profesional în activitatea administrației publice locale

**DRIGA Olga**

Reforma fiscală de mediu și necesitatea implementării acesteia în Republica Moldova

**BOAGHI Leonid**

Securitatea demografică – premisă fundamentală a securității naționale

**MANOLE Dinu**

Esența și avantajele sistemului politic bazat pe meritocrație

**ȘPAC Denis**

Instrumentul de migrație circulară: argumente pro pentru rezolvarea problemelor de subdezvoltare rurală în Republica Moldova

**GAVRIȘ-MUSAFIR Anna**

Dezvoltarea domeniului turistic ca bază pentru dezvoltarea raioanelor periferice

**LVOVA Elizaveta**

Valoarea și efectul transparenței în dreptul internațional și administrația publică

**PĂSCĂLUȚĂ Felicia**

Aspecte particulare privind organizarea securității și sănătății muncii în domeniul agriculturii și în cel al serviciilor de construcții

***PISARENCO Olga***

Regimul juridic al cumularzilor

***PLEȘCA Victoria***

Aspecte juridice privind principiul negocierii salariului

***SUSARENCO Tamara,***

Parteneriatul social în politica de formare a salariilor funcționarilor publici în Republica Moldova.

***ROMANDAȘ Nicolae, PLATON Lilian***

Caracterele specifice ale dreptului la odihnă și dreptului la grevă

***MERLAN Veronica***

Munca persoanei condamnate – excepție de la principiul interzicerii muncii forțate

***RENIȚĂ Gheorghe***

Utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau externe garantate de stat: propuneri de perfecționare a art.240 cp rm

***CERNOV Alexei***

Relațiile bilaterale între Republica Moldova și Federația Rusă (2010-2014)

***VORNICESCU Grigore***

Sistemul administrativ-juridic al instituției expertizei judiciare în Republica Moldova

***IARMALIUC Petru***

Conflictele armate cu caracter asimetric: riscuri în dezvoltarea regională

***PLEȘCA Alina***

Rolul autorității publice privind modul de cercetare a accidentelor de muncă

***CONICOV Ion***

Rolul autorității publice în procesul realizării dreptului de petiționare

## **ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ**

**БАЛАН Олег**

Научные конференции – традиция академии и необходимость для молодых исследователей. Приветственное слово ректора Академии публичного управления

**ГУЗНАК Валентин**

Молодые исследователи за современное публичное управление, в европейской Молдове. Приветственное слово заместителя генерального секретаря Правительства Республики Молдова

**БУЛАТ Вячеслав**

Оценка качества предоставления публичных услуг на местном уровне

**МИННИГУЛОВА Динара**

Специфика классификации правоотношений на государственной гражданской службе

**ДУЛЬСКИЙ Сильвия**

Докторальная школа – новый этап в подготовке научных исследователей

## **ЗАСЕДАНИЯ РАБОЧИХ СЕКЦИЙ**

### **СЕКЦИЯ N.1**

#### **ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**СОЛОМОН Олег**

Анализ взаимообусловленности эффективности принятия административных решений и модернизации публичного управления

**БАЗИЛОВ Асан**

Оценка замысла государственной программы

**БУТНАРУ Вероника**

Социальная ответственность - принцип хорошего управления

**ЙОКСА Евгения**

Участие граждан – предпосылка эффективного управления

**РАЦА Светлана**

Водействие граждан через участие на процесс принятия решений на местах

**НАНИ Анжела**

Система публичных закупок – реальность и перспективы

**НАРБИНОВА Миргуль, САДЫКОВА Куралай**

Профессиональное развитие государственных служащих как особый элемент системы прохождения государственной службы

**ЖАРКЕШОВА Айнуэр**

Организационная культура, как объект управления на государственной службе Республики Казахстан

***СЕВЕРИН Алина***

Психо-социальные аспекты профессионального усовершенствования государственных служащих

***ИЛИЕ Магдалена-Иоана***

Неподкупность государственного служащего

***СТУДЕНЯНСКИ Елена***

Теория Кроока и О'Брайна об участии женщин в процессе принятия решений на уровне исполнительной власти, в случае Республики Молдова

***ГРАУР Олег***

Оценка индивидуальной эффективности –определяющий этап развития карьерного менеджмента государственного служащего

***ДУМИТРАШ Татьяна***

Некоторые аспекты методов и техник мотивации государственных служащих

***КАСТРАШАН Татьяна***

Перспективы административной децентрализации Республики Молдова

***БАБАЯНУ Анатолий***

Хорошие практики управления европейскими столицами

***МОКРЯК Виорика***

Развитие информационной системы публичного менеджмента с целью повышения эффективности публичного доступа к данным геопространства

**СЕКЦИЯ N 2**  
**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В КОНТЕКСТЕ**  
**РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

***ТИНКУ Виолета***

Развитие публичных услуг в Республике Молдова – проблемы и решения

***ГЛАВАН Руксанда***

Роль публично-частного партнёрства в предоставлении услуг в области здравоохранения

***ГРИБИНЧА Татьяна***

Организация и оказание коммунальных услуг через профессионализацию социальных ассистентов

***КОМЕНДАТН Василий***

Организация публичных услуг – условие освоения национального культурного наследия

**АТАМУСОВ Рената**

Финансирование проектов публично-частного партнёрства

**ПОЛЕСИНА Олеся, ПЕТРОВ Игорь**

Предоставление административных услуг в электронной форме в Украине

**БЛЁРЦ Даниел**

Региональное развитие в Румынии

**ЧИКАНЧИ Диана**

Политика регионального развития в Евросоюзе – понятие и механизмы

**АЛБУ Адриан**

Инновации и предпринимательство – факторы регионального и местного развития

**АНДРИЕШ Светлана**

Программы трансграничного сотрудничества – ключевые элементы внедрения политики регионального развития

**БУТНАРУ Вероника, ТОФАН Татьяна**

Региональное развитие Республики Молдова сквозь призму экономических достижений и испытаний

**АЛБУ Марина**

Понятийные разграничения принципа субсидиарности

**ЯКОВ Ярослав**

Проблемные вопросы использования информационных технологий в сфере государственного управления

**ГОРЯ Виктория**

Конкурентноспособность решений е-Правительства Республики Молдова в международных отношениях, пронизанных глобализацией

**САЙТАРЛЫ Наталия**

Модернизация юридического статуса персонала местных органов власти для обеспечения хорошего правления и перспективы европейской интеграции

**КУАНЫШ Сауле, ДАУЕШОВА Алия**

Формы и методы управления инновационными процессами за рубежом

**БЛАХА Ладислав, ОЛЕШОВСКИ Вацлав**

Облако в публичной администрации

**СЕКЦИЯ N 3**  
**ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ, ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ**  
**ЯВЛЕНИЯ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ**

***ГЫРНЕЦ Илья***

Парламент Республики Молдова – выразитель суверенитета народа

***ЧОБАНУ Ион***

Некоторые аспекты правового регулирования электронного голосования.  
Сравнительный анализ

***АЗИЗОВ Нигина***

Политические отношения, административные отношения и акт правления:  
определения и концептуальные подходы.

***СЕКРИЕРУ Василий***

Регулирование аудита в Республике Молдова

***ВАРЗАРЬ Анна***

Профессиональный стресс в условиях деятельности местного публичного  
управления

***ДРИГА ОЛЬГА***

Фискальная реформа окружающей среды и необходимость её внедрения в  
Республике Молдова

***БОАГИ Леонид***

Демографическая безопасность – фундаментальная предпосылка национальной  
безопасности

***МАНОЛЕ Дину***

Сущность и преимущества политической системы основанной на способностях

***ШПАК Денис***

Круговая миграция как механизм решения проблемы низкого развития сёл  
Республики Молдова: «за» и «против».

***ГАВРИШ-МУСАФИР Анна***

Развитие туристической сферы как основа развития периферийного района

***ЛЬВОВА Елизавета***

Ценность и эффект прозрачности в международном праве и государственной  
администрации

***ПЭСКЭЛУЦЭ Феличия***

Частные аспекты организации безопасности и здоровья в сельском хозяйстве и строительстве

***ПИСАРЕНКО Ольга***

Правовой режим совместителей

***ПЛЕШКА Виктория***

Юридические аспекты договорного принципа заработной платы

***СУСАРЕНКО Тамара***

Социальное партнёрство в реализации политики формирования заработной платы государственных служащих Республики Молдова

***РОМАНДАШ Николай, ПЛАТОН Лилиан***

Специфические черты права на отдых и права на забастовку

***МЕРЛАН Вероника***

Труд осуждённых лиц- исключение от принципа запрета на принудительный труд

***РЕНИЦЭ Георгий***

Использование не по назначению средств внутреннего или внешнего займа гарантированного государством : предложения по изменению ст.240 УК РМ

***ЧЕРНОВ Алексей***

Двусторонние отношения республики молдова и российской федерации (2010-2014)

***ВОРНИЧЕСКУ Григорий***

Административно-правовая система института юридической экспертизы в Республике Молдова

***ЯРМАЛЮК Петру***

Ассиметричные вооружённые конфликты: риски регионального развития

***ПЛЕШКА Алина***

Роль государственных органов в определении способа расследования несчастных случаев на производстве

***КОНИКОВ Ион***

Роль органов государственной власти в реализации права на подачу петиций

## SUMMARY

**BALAN Oleg,**

Scientific conferences - tradition of academy and opportunity for the young researchers. The greeting message of the rector of The Academy of Public Administration.

**GUZNAC Valentin,**

Young scholars for a modern public administration, in a European Moldova  
The greeting message by the Deputy Secretary General of the Government of the Republic of Moldova

**BULAT Veaceslav**

Evaluating performance of public services provision at local level

**MINNIGULOVA Dinara**

Structuring problems of legal relations in civil service

**DULSCHI Silvia**

Doctoral school – a new stage of training scientific researchers

## WORKSHOPS

### WORKSHOP ONE

#### ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES

**SOLOMON Oleg**

Analyzing interference between increased efficiency of administrative decision-making process and public administration modernization

**BAZILOV Asan**

Evaluating the state program concept

**BUTNARU Veronica**

Social responsibility – a good governance principle

**IOXA Eugenia**

Citizen participation – premise of efficient governance

**RAȚA Svetlana**

Impact of citizen participation on local decision-making processes

**NANI Angela**

Public purchasing system – realities and prospective



***NARBINOVA Mirguli, SADYKOVA Kuralai***

Professional development of civil servants as a special element of civil service system

***ZHARKESHOVA Ainur***

Organizational culture as an object of management in the Republic of Kazakhstan's civil service

***SEVERIN Alina***

Social and psychological aspects of civil servant's professional development

***ILIE Magdalena-Ioana***

Integrity of the civil servant

***STUDENEANSCHI Elena***

Testing of Krook and O'Brien's theory regarding access of women to the decision-making processes located at an executive authority level: case study Republic of Moldova

***GRAUR Oleg***

Evaluation of individual performance – a decisive stage in the development of civil servant's career management

***DUMITRAS Tatiana***

Some aspects regarding methods and techniques of civil servants motivation

***CASTRAȘAN Tatiana***

Prospective of administrative decentralization in the Republic of Moldova

***BABAIANU Anatolii***

Good management practices of European capitals

***MOCREAC Viorica***

Developing public management informational system for an increased efficiency of public's access to the geospatial data

## **WORKSHOP TWO**

### **PUBLIC SERVICE MODERNIZATION IN THE CONTEXT OF REGIONAL DEVELOPMENT**

***TINCU Violeta***

Developing public services in the Republic of Moldova – issues and solutions

***GLAVAN Ruxanda***

The role of public-private partnerships in health public services provision

***GRIBINCEA Tatiana***

Community social services organization and functioning through the professional development of social assistants

***COMENDANT Vasile***

Organization of public services - condition of development of national cultural heritage

***ATAMUSOV Renata***

Funding of public-private partnership projects

***POLESINA Olesea, Igori PETROV***

Provision of administrative services in electronic form in Ukraine

***BLIORȚ Daniel***

Regional development in Romania

***CICANCI Diana***

Regional development community policy - concepts and tools.

***ALBU Adrian***

Innovation and entrepreneurship – factors of local and regional development

***BUTNARU Veronica, TOFAN Tatiana***

Economic achievements and challenges of regional development in the Republic of Moldova

***ANDRIES Svetlana***

Cross border cooperation programs key elements of the regional development policy

***ALBU Marina***

Basic notions of subsidiary principle

***IAKOV Iaroslav***

Issues of using informational technologies in the field of public administration

***GOREA Victoria***

The competitiveness of e-government of republic of Moldova transcending decisional in the international relations traversed by the phenomenon of the globalization

***SAITARLÎ Natalia***

Modernizing legal status of local government personnel for good governance and European integration

***KUANYSH Saule, DAUESHOVA Alia***

Foreign methods of managing innovational processes

***BLAHA Ladislav, OLEŠOVSKÝ Václav***

Cloud in public administration

### WORKSHOP THREE

#### POLITICAL, ADMINISTRATIVE, LEGAL, AND SOCIAL PHENOMENA IN PUBLIC ADMINISTRATION

***GÎRNEȚ Ilie***

Parliament of the Republic of Moldova – exponent of people’s sovereignty

***CIOBANU Ion***

Some aspects regarding juridical regulation of electronic voting. Comparative study

***AZIZOV Nighina***

Political relations, administrative relations and governance: basic notions and concepts

***SECRIERU Vasile***

Regulation of auditing in the Republic of Moldova

***VARZARI Ana***

Professional stress at local government level

***DRIGA Olga***

Fiscal environment reform and necessity of its implementation in the Republic of Moldova

***BOAGHI Leonid***

Demographic security – fundamental premise of national security

***MANOLE Dinu***

Essence and benefits of meritocracy-based political system

***ȘPAC Denis***

Circular migration tool: pro arguments for solving rural underdevelopment problems in the Republic of Moldova

***GAVRISH-MUSAFIR Anna***

Developing tourism’s field as a base for peripheral districts development

***LVOVA Ielyzaveta***

The value and effect of transparency in global law and public administration

***PĂSCĂLUȚĂ Felicia***

Specific aspects of organizing work health and security in agriculture and construction services

***PISARENCO Olga***

The legal regime of moonlighters

***PLESCA Victoria***

Legal aspects of the wage bargaining principle.

***SUSARENCO Tamara,***

Social partnership in wage formation policy for civil servants from the Republic of Moldova

***ROMANDAȘ Nicolae, PLATON Lilian***

The specific features concerning the right to rest and the right to strike

***MERLAN Veronica***

Penal labour - an exception to the principle of the prohibition of forced labour

***RENIȚĂ Gheorghe***

Use of means from internal or external loans guaranteed by the state contrary to their purpose: proposals for improving the article 240 of the The Criminal Code of the Republic of Moldova.

***CERNOV Alexei***

Bilateral relationships between Republic of Moldova and Russian Federation (2010-2014)

***VORNICESCU Grigore***

Legal and administrative system of the institution of legal expertise in the Republic of Moldova

***IARMALIUC Petru***

Asymmetric armed conflicts: a number of risks in regional development

***PLEȘCA Alina***

Role of public authorities in investigating work-related accidents

***CONICOV Ion***

The role of a public authority in the process of exercising petitioners' rights'