

# *A*DMINISTRAREA *P*UBLICĂ

Revistă metodico-științifică  
trimestrială  
*fondată în noiembrie 1993*

*ianuarie - iunie 2007*  
*nr. 1-2 (53-54)*

**CHIȘINĂU**  
**2007**

# **ADMINISTRAREA PUBLICĂ**

---

## **Revistă metodico-științifică trimestrială**

**Fondată on noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică  
pe longă Președintele Republicii Moldova  
Revista este onregistrată la Ministerul Justiției al Republicii Moldova  
cu nr. 172 din 15 septembrie 2004.**

**Nr. 1-2 (53-54), ianuarie - iunie 2007**

## **Colegiul redacțional al Revistei „Administrarea publică”**

**ROMAN Alexandru,**  
rector al Academiei, redactor-șef  
doctor habilitat on științe istorice,  
profesor universitar  
**POPOVICI Corneliu,**  
vicerector al Academiei, secretar  
științific  
doctor on filosofie, conferențiar univer-  
sitar,  
**VRABIE Vitalie,**  
viceprim-ministru al Republicii Moldova,  
ministru al administrației publice locale  
**BALAN Oleg,**  
șef Direcție administrare publică,  
doctor on drept, conferențiar universi-  
tar,  
**BLANOVSCI Andrei,**  
doctor on economie, conferențiar uni-  
versitar  
**BURIAN Alexandru,**  
doctor habilitat on drept, profesor uni-  
versitar  
**CIOBU Emelian,**  
șef Direcție relații internaționale,  
**Ambasador Extraordinar și**  
**Plenipotențiar,**  
doctor on filosofie, conferențiar univer-

sitar  
**COJOCARU Svetlana,**  
șef Catedră economie și management  
public, doctor on economie

**GUCEAC Ion,**  
doctor habilitat on drept, profesor uni-  
versitar  
**GUȚULEAC Victor,**  
doctor on drept, profesor universitar  
**MANOLE Tatiana,**  
doctor habilitat on economie,  
profesor universitar  
**PLATON Mihail,**  
doctor habilitat on economie,  
profesor universitar  
**PATRAȘCU Dumitru,**  
șef Direcție management public,  
doctor habilitat on pedagogie,  
profesor universitar  
**ROMANDAȘ Nicolae,**  
șef Catedră administrare de stat și  
municipală,

# SUMAR

## Vladimir VORONIN

REPUBLICA MOLDOVA TREBUIE SĂ-ȘI ACCELEREZE DEZVOLTAREA ECONOMICĂ.....	8
--	---

## ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

### Alexandru ROMAN

CONSIDERENTE PRIVIND APORTUL ACADEMIEI LA CONSOLIDAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN RM .....	13
--	----

### Tatiana ȘAPTEFRAȚI, Maria GOLBAN

EVALUAREA PERFORMANȚEI ȘI GESTIUNEA CARIEREI FUNCȚIONARILOR PUBLICI.....	27
---	----

### Сакович В.А.

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ: ТРАНСФОРМАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ .....	33
---	----

### Eufemia VIERIU

SISTEMUL, PRINCIPIILE ȘI AUTONOMIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI .....	44
---	----

### Denis JELIMALAI

CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND EVALUAREA PERFORMANȚELOR SERVICIILOR PUBLICE LOCALE.....	48
---	----

## SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

### Sergiu CORNEA

REGIMUL JURIDIC AL DELIMITĂRII TERITORIILOR COLECTIVITĂȚILOR LOCALE .....	54
--	----

### Cornelia VICLEANSCHI

PREVENIREA CORUPȚIEI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA : ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI GRECO.....	62
--	----

### Iana SPINEI

PROMOVAREA ETICII ÎN SERVICIUL PUBLIC – CALE DE PREVENIRE A CORUPȚIEI .....	68
--	----

### Octavian SPEIANU

CONȚINUTUL ȘI FORMA CONTRACTULUI INDIVIDUAL DE MUNCĂ.....	72
--	----

### Eduard BOIȘTEANU

NOȚIUNI INTRODUCTIVE PRIVIND ÎNCETAREA CONTRACTULUI INDIVIDUAL DE MUNCĂ .....	77
--	----

### Dumitru VIERIU

NECESITATEA UTILIZĂRII ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI PENTRU ÎNLĂȚURAREA PERCEPȚIEI GENERALE NEGATIVE ASUPRA BIROCRAȚIEI .....	84
---	----

## **ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE**

**Ion PALADI**

*EVOLUȚIA MANAGEMENTULI*

*PUBLIC - SUPORTUL INTEGRĂRII EUROPENE ..... 91*

**Andrei BLANOVSCI**

*CONSTITUIREA ȘI EVOLUȚIA SECTORULUI ECONOMIC*

*PUBLIC ON REPUBLICA MOLDOVA..... 98*

## **INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI**

**Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI**

*CONSIDERAȚII PRIVIND INSTRUIREA UNIVERSITARĂ ȘI POSTUNIVERSITARĂ  
ON DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE:*

*REALIZĂRI ȘI TENDINȚE ..... 107*

**Valentin CRUDU, Dumitru PATRAȘCU, Nicolae PĂDUREȚ**

*OPORTUNITATEA ȘI IMPORTANȚA TEORETICO-PRACTICĂ A*

*ASIGURĂRII CALITĂȚII ONVĂȚĂMONTULUI ..... 120*

**Anatol IVANU**

*NOI TENDINȚE ON MODERNIZAREA ONVĂȚĂMONTULUI ..... 127*

## **TRIBUNA TONĂRULUI CERCETĂTOR**

**GOGU George Dan, Cristina PANTEA**

*ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE ȘI FOLOSIREA FORȚEI ..... 138*

**VIDMICH C.**

*EUROPEAN TOURISM MARKET ..... 151*

**Gabriel MĂRGINEANU**

*DIRECȚIILE STRATEGICE*

*DE DEZVOLTARE A COMUNITĂȚILOR RURALE ..... 163*

**Nelea GLOBU**

*LOCUL ȘI ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ON ORGANIZAREA*

*ȘI FUNCȚIONAREA SERVICILOR PUBLICE ..... 168*

**Olesea SOCI**

*ORGANIZAREA ȘI GESTIONAREA ȘEDINȚELOR*

*ON ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ ..... 173*

**O. БУЗАДЖИ**

*МЕНЕДЖМЕНТ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ*

*СЛУЖБЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА ..... 178*

# SUMMARY

## Vladimir VORONIN

<i>THE REPUBLIC OF MOLDOVA MUST ACCELERATE ITS ECONOMIC DEVELOPMENT .....</i>	<i>8</i>
---	----------

## PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

### Alexandru ROMAN

<i>OPINIONS CONCERNING THE ACADEMY'S CONTRIBUTION TOWARDS THE CONSOLIDATION OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA .....</i>	<i>13</i>
---	-----------

### Tatiana ȘAPTEFRĂȚI, Maria Golban

<i>THE EVALUATION OF THE PERFORMANCE AND THE ADMINISTRATION OF THE PUBLIC SERVANTS CAREER .....</i>	<i>27</i>
---	-----------

□□□□□□ □.□.

<i>THE REPUBLIC OF BELARUS: THE TRANSFORMATION OF THE NATIONAL ECONOMY AND THE STRATEGY OF DEVELOPMENT .....</i>	<i>33</i>
--	-----------

### Eufemia VIERIU

<i>THE SYSTEM, PRINCIPLES AND AUTONOMY OF THE ADMINISTRATION SCIENCE .....</i>	<i>44</i>
--	-----------

### Denis JELIMALAI

<i>GENERAL CONSIDERATIONS CONCERNING THE EVALUATION OF THE PERFORMANCES OF LOCAL PUBLIC SERVICES .....</i>	<i>48</i>
--	-----------

## CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

### Sergiu CORNEA

<i>THE JUDICIAL REGIME OF THE DELIMITATION OF THE LOCAL COMMUNITY TERRITORIES .....</i>	<i>54</i>
---	-----------

### Cornelia VICLEANSCHI

<i>THE CORRUPTION PREVENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION FROM THE REPUBLIC OF MOLDOVA: ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS .....</i>	<i>62</i>
---	-----------

### Iana SPINEI

<i>PROMOTION OF ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE - WAY OF CORRUPTION PREVENT .....</i>	<i>68</i>
--	-----------

### Octavian SPEIANU

<i>THE CONTENT AND FORM OF THE INDIVIDUAL LABOR CONTRACT .....</i>	<i>72</i>
--	-----------

### Eduard BOIȘTEANU

<i>INTRODUCTORY NOTIONS CONCERNING THE CEASE OF THE INDIVIDUAL LABOR CONTRACT .....</i>	<i>77</i>
---	-----------

### Dumitru VIERIU

<i>THE NECESSITY OF USING THE SCIENCE OF ADMINISTRATION FOR REMOVING THE GENERAL NEGATIVE PERCEPTION OVER THE BUREAUCRACY .....</i>	<i>84</i>
---	-----------

## **ECONOMY AND PUBLIC FINANCE**

**Ion PALADI**

*THE EVOLUTION OF PUBLIC MANAGEMENT:*

*EUROPEAN INTEGRATION SUPPORT.....*

*.....91*

**Andrei BLANOVSCI**

*THE CONSTITUTION AND THE EVOLUTION OF THE PUBLIC ECONOMIC  
SECTOR IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA.....*

*.....98*

## **TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: STRATEGIES AND NEW TECHNOLOGIES**

**Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI**

*CONSIDERATIONS CONCERNING THE UNIVERSITY AND*

*POST UNIVERSITY TRAINING IN THE FIELD OF*

*PUBLIC ADMINISTRATION: REALIZATIONS AND TENDENCIES.....10*

*7*

**Valentin CRUDU, Dumitru PATRAȘCU, Nicolae PĂDUREȚ**

*THE OPPORTUNITY AND THE THEORETIC AND PRACTICAL*

*IMPORTANCE OF THE QUALITY EDUCATION ASSURANCE.....*

*120*

**Anatol IVANU**

*NEW TENDENCIES IN THE MODERNIZATION OF THE EDUCATION.....1*

*27*

## **THE TRIBUNE AND YOUNG RESEARCHER**

**GOGU George Dan, Cristina PANTEA**

*THE INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND THE USE OF FORCE.....1*

*38*

**VIDMICH C.**

*EUROPEAN TOURISM MARKET.....*

*.....151*

**Gabriel MĂRGINEANU**

*STRATEGIC DIRECTIONS OF RURAL COMMUNITY DEVELOPMENT.....1*

*63*



**A VENIT TIMPUL DE A FĂURI**

**REPUBLICA MOLDOVA TREBUIE SĂ-ȘI  
ACCELEREZE DEZVOLTAREA ECONOMICĂ**  
Stimați membri ai Guvernului,

**Alocuțiunea  
dlui Vladimir VORONIN,  
Președintele Republicii Moldova,  
on cadrul ședinței Guvernului din 10 aprilie 2007**

On iulie anul trecut, on cadrul ședinței de onchidere a sesiunii Parlamentului, eu am onaintat o ontregă serie de propuneri privind modul on care urmează să schimbăm vectorul dezvoltării noastre economice. Voi relua aici ideea, care a fost enunțată atunci de la tribuna Parlamentului: dacă nu va ontreprinde măsuri radicale, neordinare, Republica Moldova nu are nici o șansă să-și accelereze on mod decisiv dezvoltarea economică. Această declarație nu a onsemnat și nu onseamnă că eu aș fi propus să avansăm on contrasens cu regulile și legitățile economice. Ea onsemna că, on mare măsură, calea regulilor general acceptate a fost pur și simplu epuizată.

Ce constatăm on prezent? A fost creat și, on linii mari, s-a stabilizat

compartimentul economic al legislației noastre: Codul fiscal, Codul vamal, legile privind evidența contabilă, privind ontreprinderea și antreprenoriatul, privind instituțiile financiare, privind Banca Națională, piața hortiilor de valoare etc. Acest cadru nor-mativ s-a aflat, ponă on ultima vreme, on proces de schimbare dinamică on sensul corelării normelor și reglementărilor lor, lucru deja realizat on plan principal. On ansamblu, s-a oncheiat procesul privatizării on masă, acțiunea legii din 1997 prodcon-du-și efectul. Au fost create mecanismele și instituțiile de reglementare a sectoarelor și monopolurilor economice. Nu voi da astăzi aici aprecieri politice tuturor acestor pași. Dar, ontr-un fel sau altul, toți acești pași, on ansamblul lor, ne-au adus acolo unde se



afllă astăzi economia moldovenească.

Chiar și o analiză fugară este suficientă pentru a onțelege că sistemul nostru economic are nevoie de un doping. Nu mai dispunem de resurse pentru a ne dezvolta on continuare pe cale extensivă. Nu mai putem realiza astăzi on Moldova ceea ce se obișnuiește să se realizeze pretutindeni, ca și cum acțiunile respective ar fi trase la indigo. A venit timpul să adoptăm decizii, care să pornească de la particularitățile noastre, inclusiv cele politice, geografice și mintale. A venit timpul să adoptăm decizii, care să elibereze spiritul ontreprinzător al populației noastre, orientondu-l spre un proces dinamic de făurire.

Voi menționa, că perioada precedentă, de după proclamarea independenței, s-a caracterizat prin existență de contradicții atot on cadrul legislației economice, cot și on procesul aplicării ei. Putem spune că această perioadă a trecut. Ar fi logic să lăsăm on trecut și unele abateri de la această legislație contradictorie și să ne concentrăm atenția și eforturile asupra viitorului. Trecutul nu trebuie să sugrume viitorul. Să fii deștept cu „minteaa de pe urmă” și să onaintezi pretenții față de cetățeni și față de ontreprinzători pentru faptul că on anii '90, destul de confuzi, ei căutau să supraviețuiască, care cum putea, ar onsemna să dai dovadă de o principialitate peste măsură de falsă. Aceasta deoarece anume on acei ani statul și puterea se comportau ca și cum n-ar fi avut cetățeni, economie, nici răspundere pentru viitor. Astăzi, cond am făcut ordine și on colectarea impozitelor, cond am liberalizat la maxim cadrul de derulare a proceselor economice, cond statul s-a trezit

și a dobondit simțul corespunzător al răspunderii, noi trebuie să ne izbăvim pentru totdeauna de această moștenire a trecutului peste măsură de grea.

Voi menționa că această moștenire nu este nici pe departe inofensivă. On primul rond, după cum se știe, on anii '90 a apărut și s-a dezvoltat fenomenul deosebit de monstruos, foarte răspndit al economiei subterane. Tentaculele ei au pătruns on toate sferele vieții. Ambiguitatea, lipsa unor reguli de piață clare au condus la aceea că ontreaga țară, toți cetățenii trăiesc on condițiile dublei contabilități. Este suficient să aducem doar un singur exemplu – situația cu fondul locativ, cond, pe de o parte, există costul de piață al locuinței, preț cunoscut de toată lumea, iar, pe de altă parte, prețul respectiv nu poate fi confirmat on nici un fel on mod documentar.

Aceasta se referă nu numai la un asemenea capital cum este spațiul locativ. Aceasta se referă la toate activele și la toate mijloacele de care dispune, on totalitatea sa, societatea noastră. On consecință, ontreaga sferă materială a Moldovei este subestimată, capitalizarea reală a țării nu corespunde statisticii formale. Sont paralizate nu numai mecanismele de piață normale – gajul, creditul, circulația capitalurilor, dar și mecanismele proprii unei politici sociale reale. Capitalul oamenilor onstăriți, al clasei de mijloc, al cetățenilor noștri care lucrează on străinătate este mort, el nu produce noi valori, iar ceea ce statul alocă on mod real pentru susținerea celor care duc lipsuri, nu ajunge la ei.

On al doilea rond, timp de mai mulți ani, statul și businessul se jucau unul cu altul, on problemele impozitării, „de-a prinselea”. Dar din 2001 noi am pornit

pe calea diminuării treptate a impozitului pe venit cu ontărirea concomitentă a disciplinei fiscale. Ca urmare, impozitul pe venit s-a redus de la 32 la 15 procente. Aceasta, desigur și-a produs efectul – și on sensul creșterii gradului de colectare a impozitelor, și on sensul creșterii disciplinei agenților economici. On același timp, noile și noile spirale de urmărire a ontreprinzătorilor noștri pentru „isprăvile” lor din trecut au devenit un mediu favorabil pentru ridicarea unui nou val de corupție. Corupție ce se oncheie printr-o onțelegere sau alta ontre organul de control și agenții economici controlați de el. Mai face să spun oare că fiecare preț nou al unei asemenea onțelegeri onseamnă mijloace sustrate din economia noastră, din bugetul nostru, din viitorul nostru? Mai face să spun oare că unele dintre structurile noastre statale, prin asemenea acțiuni, lipsesc mediul nostru de afaceri de orice stimulente, de orice dorință de a se dezvolta?

Anume on virtutea acestor omprejurări eu am onaintat on Parlament un pachet format din 3 inițiative interdependente.

Prima este cea privind amnistierea capitalului. Amnistierea capitalului vizează toți cetățenii și toate ontreprinderile țării noastre, fără excepție. Amnistierea privește toate formele de capital – de la mijloacele bănești la bunurile imobiliare, de la cotele de participare la afaceri și valorile mobiliare. Amnistierea se va face pe bază de cerere. Indiferent de suma capitalului declarat pentru amnistiere, statul ol va legaliza doar contra 5 la sută din ea. Mijlocele acumulate de stat pe această cale vor fi repartizate on felul

următor: jumătate – bugetului de stat; jumătate – bugetelor asigurărilor sociale și de sănătate.

Cea de-a doua - prevede amnistierea fiscală. Adică va avea loc amnistierea tuturor tipurilor de impozite și taxe de stat. Astfel, noi punem un punct mare trecutului. Statul oi spune businessului: oncepem ompreună o viață nouă, o viață neompovărată de amintirile și conflictele din trecut.

Cea de-a treia inițiativă reprezintă o nouă abordare radicală a impozitului pe venitul obținut din activitatea de ontreprinzător. On conformitate cu această inițiativă, impozitul pe beneficiu va fi egal cu zero pentru toți agenții economici. Cota de 15 procente se va aplica de acum oncolo dividendelor, ceea ce onseamnă că pentru noi cea mai importantă problemă sont investițiile, extinderea activității economice, creșterea gradului de ocupare a populației, majorarea salariilor. Astfel, impozitul va fi achitat on cazul on care businessmanul va decide să obțină dividende, adică să onceteze să facă investiții proprii, să-și retragă mijloacele din afaceri, să le canalizeze spre consumul personal. On același timp, statul dobondește dreptul moral de a spori de trei ori mărimea sancțiunilor aplicate pentru fraudele fiscale comise. După mine, este drept să se procedeze așa!

Care sont, onșă, efectele scontate?

Dacă e să vorbim despre efectele macroeconomice, principalele dintre acestea sont: sporirea capitalizării economiei țării, intensificarea procesului investițional și reducerea inflației. Dacă e să vorbim despre efectele pe care le vor avea aceste măsuri asupra clima-

tului de afaceri, ele sunt următoarele: reducerea economiei invizibile (sau subterane), trecerea unei bune părți din rulajul negru de lichidități la circulația bănească oficială, reducerea spațiului în care e posibilă dezvoltarea corupției. Nu putem să nu amintim și efectele organizatorice. Organele de control vor disponibiliza forțe și mijloace pentru analiza situației curente, pentru prevenirea contravențiilor și vor înceta să se mai ocupe cu investigațiile istorice. În

plus, va spori considerabil veridicitatea statisticii de stat, prin urmare și temeinicia deciziilor adoptate în sfera socială și cea economică. Bineînțeles că se vor consolida considerabil instituțiile democratice, se va desfășura mai dinamic procesul de formare a clasei mijlocii naționale legale.

Stimați membri ai Guvernului!

Vă rog să tratați cu toată responsabilitatea aceste inițiative. Exact peste 10 zile voi merge la Parlament. Contează pe faptul că aceste 10 zile vor fi suficiente pentru ca și deputații noștri,

# **A**dministrarea publică: teorie și practică



# **CONSIDERENTE PRIVIND APORTUL ACADEMIEI LA CONSOLIDAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA**

## **SUMMARY**

**Alexandru ROMAN,**  
rector al Academiei de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova,  
doctor habilitat, profesor universitar

The Academy of Public Administration office of the President of the Republic of Moldova, as the national center for promoting the state policy in the field of Public Administration, has plenary contributed to the development of Local Public Administration in the Republic of Moldova.

A thorough examination of public administration present situation from the Republic of Moldova entirely based on the traditional Moldovan administration system constituted during centuries within the Moldovan history and being a component part of the French modern model of public administration, proves that more than a decade and a half of real independence the territorial- administrative reform has been promoted in the country which inevitably involves local public administration reforms.

After our country became a member of the Council of Europe in June 1995, this forum gave its opinion about changes in the field of public administration from the Republic of Moldova.

Then, the Congress of Local and Regional Powers adopted special decisions in June 2002 and in November 2005 to conduct the changes which take place in the field of local autonomy.

The European Charter for local-self administration in force (ratified in February 1998) permitted to establish a range of principles and European standards for organization and working of local authorities.

Setting up the Ministry of Local Public Administration (2006) has had a positive impact on local autonomy institutions and a further consolidation of local public administration system.

The Academy started a multilateral collaboration with this field Ministry in the context of promoting local public administration reforms in our country.

Aimed at this, the Minister Vitalie Vrabie is in accordance with the article 9.1 of the Academy's Charter adopted by the Decree of the President of the Republic of Moldova nr.1379-III from July 18, 2003 the President of the Academy's of Public Administration Board of Trustees.

Particularly the present rulers, from February 2001, promote diverse ad-

ministrative practices for consolidation of local public administration, which essence is implemented in the context of regional development policies and main national strategies from recent years. In this context it is timely that competences, functions and organizational structure of local public authorities be oriented and focused on priorities' achievement exposed in the main policy documents mentioned above.

The problem of local autonomy development and local public administration system consolidation on the whole is extremely current in our days when the moldovan society is getting ready for local general elections which the Parliament of the Republic of Moldova has programmed for june 3, 2007.

Key-words: local public administration, local autonomy, general local election, moldovan traditional administration, French modern system (continental), local public administration reforms, European principles and standards for organization and working of local authorities, setting up and consolidation of the State of Law in the Republic of Moldova.

Evoluția administrației publice, on ansamblu, și a dezvoltării continue a sistemului administrației publice locale, on special, mai ales la etapa actuală cond au avut loc alegerile generale locale, demonstrează cert că Academia de Admi-nistrare Publică pe longă Președintele Republicii Moldova oși aduce plenar aportul la aceste importante procese de democratizare a societății moldove-nești, de făurire și consolidare a statului de drept.

Analiza profundă a situației actuale a administrației publice din Republica Moldova, bazată pe sistemul tradițional moldovenesc de administrare constituit de-a lungul secolelor on Moldova istorică și fiind azi parte componentă a modelului contemporan francez (continental) de administrare publică, denotă că on mai bine de un deceniu și jumătate de independență reală a țării noastre se promovează reforma administrativ-teritorială, care implică inevitabil și reformele administrației

publice locale (din anii 1991, 1994, 1998, 2003, 2006-2007). După obținerea de către țara noastră a statutului de membru al Consiliului Europei (iunie 1995), acest for s-a pronunțat de mai multe ori asupra modificărilor ce s-au produs on domeniul administrației publice. Mai torziu, Congresul Puterilor Locale și Regionale a adoptat, on iunie 2002, și on noiembrie 2005, hotărori speciale de monitorizare a evoluțiilor ce au loc on domeniul autonomiei locale. Intrarea on vigoare a Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală (ratificată la 1 februarie 1998) a permis stabilirea unui șir de principii și standarde europene de organizare și funcționare a autorităților locale. Drept consecință a onceperii reformei administrației publice centrale, lansate prin adoptarea Hotărorii Guvernului (HG nr.1402 din 30.12.2005) Privind Strategia de Reformă a Administrației Publice Centrale on Republica Moldova, a fost crearea Ministerului

Administrației Publice Locale, care are un impact pozitiv asupra instituțiilor de autonomie locală, consolidării și continuării a sistemului administrației publice locale.

Vom mai menționa aici că printre documentele prioritare cu caracter internațional în domeniu putem evidenția Carta Europeană Exercițiului autonom al Puterii Locale, ratificată de Republica Moldova, precum și Declarația cu privire la autonomia locală, iar la nivel național - un rol deosebit îi revine conducerii țării, care a insistat asupra adoptării Decretului Președintelui Republicii Moldova (nr. 2044-III din 15 octombrie 2004) „Privind declararea anului 2005 - „Anul Colectivității Locale din Republica Moldova”.

Respectiv, și aportul Academiei la elaborarea și implementarea acestor acte normative a fost unul evident, iar funcționarii instruiți în aulele academice s-au manifestat constant în aceste activități.

Subliniem încă odată problema consolidării sistemului administrației publice locale în ansamblu este extrem de actuală în prezent, când societatea moldovenească s-a manifestat la alegerile generale locale, în cele două tururi, la 3 și 17 iunie 2007.

Cu ocazia din februarie 2001, actuala guvernare promovează diverse practici de consolidare a administrației publice locale, esența cărora se implementează în contextul politicii de dezvoltare regională și a principalelor strategii naționale din ultimii ani: Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS), „Planul de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană”, Programul Național

„Satul Moldovenesc (2005-2015)”, Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) pe anii 2007-2009 etc. Extrem de importantă inițiativă a onorat recent Președintele Republicii Moldova, dl Vladimir VORONIN, privind elaborarea competentă și adoptarea unui Plan Național de Dezvoltare pentru o perspectivă de 4-5 ani (în principiu, oportunitatea planificării de perspectivă demonstrează și experiența planurilor cincinale din fosta URSS, a cunoscutelor planuri septenale, triennale, bienale din diferite țări ale lumii). Șeful statului a declarat în acest context că documentul dat „trebuie să fie un Plan unitar”<sup>1</sup>.

În acest context, este oportun ca competențele, funcțiile și structura organizatorică a autorităților publice locale să fie orientate și focusate pe realizarea priorităților, expuse în documentele principale de politici menționate mai sus.

În această ordine de idei vom efectua o succintă analiză a contribuției Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova la procesul implementării reformelor administrației publice locale din țara noastră, scopul cărora este instituirea unui sistem modern și eficient al administrației publice, conform principiilor bunei guvernări și a standardelor europene.

Vom începe studiul propus cu expunerea situației pentru că, atât autoritățile administrației publice locale, precum și cele centrale, fac parte din sistemul integrat al administrației statului. Ambele niveluri constau din entitățile publice determinate de Constituția Republicii Moldova și alte



acte normative, inclusiv:

la nivel central ( ministere, agenții, birouri, servicii, oficii și fostele departamente până în 2005, ca organe centrale de specialitate, și serviciile lor desconcentrate pe teritoriu );

la nivel local (primării municipale, orașenești, comunale și sătești, precum și consiliile respective raionale, municipale, orașenești, comunale și sătești).

Indiferent de nivelul structural, toate entitățile publice ale administrației publice locale (nivelurile I și II) au menirea prioritară de a soluționa problemele existente pe teritoriu și de a satisface interesele cotidiene și de perspectivă ale cetățenilor comunității respective.

Reforma administrativă din țara noastră este orientată spre susținerea proceselor constructive de dezvoltare a societății moldovenești. În acest context, o importantă structură administrativă pentru consolidarea administrației publice locale este Ministerul Administrației Publice Locale, organizat pe baza Legii nr. 25-XVI din 16 februarie 2006. Având scopul principal de conducere generală a sistemului administrației publice locale din țară, acest minister mai deține și un rol special de organ de legătură între Guvern și autoritățile administrației publice locale, și cu cele 8 direcții control administrativ, desconcentrate pe teritoriu, efectuează coordonarea procesului de regionalizare a țării. În septembrie 2006 această instituție a prezentat Guvernului proiectul Strategiei de dezvoltare regională și al cadrului instituțional legal de implementare a ei<sup>2</sup>). Crearea Ministerului Administrației Publice Locale nu diminuează esența autonomiei locale administrative și financiare a autorităților publice locale, precum

încerca să demonstreze opoziția, ci permite coordonarea activităților pe viitor pe scopul dezvoltării regionale și consolidării autonomiei locale, a sistemului administrației publice locale de ambele niveluri.

Concomitent, pe scopul intensificării reformării pe continuare a sistemului administrației publice locale, conform Hotărârii nr. 1059 din 14 septembrie 2006, Guvernul Republicii Moldova a reorganizat oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului, transformându-le în direcții teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale (MAPL). În aceeași zi prin HG nr. 1060 au fost aprobate Regulamentul și structura acestor direcții ministeriale pe teritoriu. Printre atribuțiile de bază a acestor direcții teritoriale vom menționa: controlul obligatoriu, sub aspectul legalității, al actelor de angajare și de eliberare a personalului din administrația publică locală ș.a.<sup>3</sup>.

Chiar de la început Academia de Administrare Publică a început o colaborare multilaterală cu acest Minister în contextul promovării reformelor administrației publice centrale și locale. În acest scop Ministrul dl Vitalie Vrabie a fost desemnat pe calitate de membru al Senatului Academiei. În legătură cu numirea ministrului, la 15 noiembrie 2006, pe funcția de viceprim-ministru al Republicii Moldova, responsabil pentru administrația publică locală, dl Vitalie Vrabie, conform art. 9.1 al Statutului, aprobat prin Decretul Președintelui țării nr. 1379-III din 18 iulie 2003, este președinte al Consiliului de Administrație al Academiei, membru al Senatului devenind viceministrul dl



Valentin Guznac. Totodată, conform Hotărârii respective a Guvernului, rectorul Academiei, este nominalizat membru al Colegiului Ministe-rului Administrației Publice Locale.

Dezvoltarea sistemului administrației publice on ansamblu și a autorităților publice locale on special, este condiționată de un complex de activități de consolidare a efor-turilor comune on scopul soluționării proble-melor respective din societatea moldove-nească, ținându-se cont de realitățile existente on Republica Moldova:

A) Densitatea populației cea mai mare dintre țările - foste republici ale URSS (124,3 loc./ km<sup>2</sup>);

\* la 1 ianuarie 2007 on localitățile rurale locuiau 2 mln. 103,1 mii persoane (sau 58,7 la sută din populația țării) ceea ce este extrem de mult pentru o țară europeană;

\* municipiul Chișinău – capitala Republicii Moldova - conform datelor oficiale ale Biroului Național pentru Statistică, la 1 ianuarie 2007, număra 780,3 mii de persoane, inclusiv 712,1 mii - on urbe și 68,2 mii locuitori - on suburbii<sup>4</sup>;

B) Țara reprezintă un teritoriu cu un grad excesiv de valorificare antropogenă a spațiului natural (cca 10 la sută este ocupat de așezări umane, densitatea acestei rețele comparativ cu statele vecine este cea mai mare - 5 localități la 100 km<sup>2</sup>);

\* solurile fertile (cernoziom) reprezintă peste 72 la sută din totalul terenurilor agricole;

\* nivelul redus de ompădurire – doar 10 la sută din suprafață – reprezintă un factor ce contribuie la eroziuni, inundații, alunecări de teren;

C) Conform datelor recensământului populației Republicii Moldova din 5 octombrie 2004, 550500 persoane sau aproximativ 16 la sută din populație domiciliază on raioanele de Est ale Moldovei, care de 15 ani nu se află sub jurisdicția țării;

D) Republica Moldova este un stat european cu cel mai scăzut grad de urbanizare: on localitățile urbane locuiesc 41,3 procente (1 mln. 478 mii persoane), dintre care aproximativ o jumătate este concentrată on mun. Chișinău;

\* practic toată forța de muncă din mediul rural este angajată on agricultură, care contribuie cu circa 22 la sută la PIB și cu 65 la sută la exporturile țării;

\* industria alimentară constituie on ansamblu circa 50 la sută din producția industrială a statului<sup>5</sup>;

E) Vosta medie a populației a crescut pe parcursul actualei guvernări de la 32,9 ani (1998) ponă la 35,6 ani (2007), durata medie a vieții on Republica Moldova este de 72 ani - femei și 65 ani - bărbați, onsă de fapt acest indice on mediul rural față de mediul urban este cu cca 3 ani mai mică pentru ambele sexe etc.

Punem accentul forte asupra acestui factor, deoarece populația constituie dimensiunea demografică, psihologică și spirituală a oricărei țări, deci și a statului nostru, adevăr confirmat de marele savant rus Mihail Lomonosov on lucrarea „Despre păstrarea și onmulțirea populației” (on original: «О сохранении и размножении народа», de la publicarea căreia s-au omplinit recent 245 de ani) următoarele: „...Anume numărul populației consti-tuie măreția, puterea și bogăția statului, dar nu pământurile

„nemărginite fără oameni”. Notăm că la etapa actuală cu populația mediului rural începe promovarea principiului democratismului, care, în condițiile actuale democratice din societatea moldovenească, presupune „guvernarea poporului prin popor și pentru popor”. Acestea și alte particularități specifice ale mediului țării noastre determină metoda și tehnicile speciale de promovare a reformei sistemului actual al administrației publice.

Subliniem că printre obiectivele prioritare ale autorităților publice din țară, atât centrale, precum și locale, se evidențiază în prim-plan principalele programe naționale, inclusiv: SCERS, Planul de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană, Programul Național „Satul Moldovenesc (2005 – 2015)” etc.

Autoritățile de stat, în cadrul realizării și implementării consecvente a fiecărui element, au promovat consecutiv reformele administrative la nivel central și local. Astfel, pe parcursul anului 2006 numai pentru realizarea Programului Național „Satul Moldovenesc (2005-2015)” de la bugetul de stat au fost direcționate resurse financiare în sumă de circa 591,5 mln. lei pentru asigurarea unui șir de lucrări cum ar fi: construcția rețelelor de distribuție a gazelor naturale (205,4 mln. lei); construcția, modernizarea și repararea sistemelor de asigurare cu apă și a rețelelor de canalizare (136,8 mln. lei); dezvoltarea și consolidarea bazei tehnico-materiale a școlilor și grădinițelor de copii (86 mln. lei); reparația căilor de acces spre localitățile rurale și a drumurilor locale (73,5 mln. lei); dezvoltarea și consolidarea bazei tehnico-

materiale a spitalelor, instituțiilor medicale primare și de urgență din mediul rural (40,3 mln. lei) etc.<sup>6</sup>.

Prioritate în activitatea autorităților publice o revine realizării consecvente a programului de gazificare integrală a localităților din mediul rural. Conform Strategiei puse la finele anului 2009 va fi finalizată construcția gazoductelor interurbane și intercomunale până la hotarul tuturor localităților din țară (preponderent din mijloacele bugetului de stat). Extinderea gazoductelor în interiorul localităților se va finanța din contul resurselor publice raionale, locale, ai agenților economici și populației.

Datorită activității practice a organelor administrației publice locale pe parcursul anului 2006 au fost gazificate încă 113 localități, grație măsurilor organizatorice, fiind valorificate circa 205,4 mln. lei. Astfel, comparativ cu primul deceniu de independență a Republicii Moldova, când au fost gazificate doar 127 de localități, atunci când în perioada 2001-2006 gazificarea s-a extins în 504 localități.

Autoritățile publice acordă atenție constantă și realizării consecutive a prevederilor Programului de alimentare cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova până în anul 2015. În acest scop numai în 2006 din bugetul public național au fost alocate 260 mln. lei, asigurându-se cu apă potabilă populația a 15 orașe și circa 30 de localități rurale. Se depun eforturi susținute în realizarea prevederilor Decretului Președintelui Republicii Moldova Cu privire la desfășurarea Săptămânii apei curate „Apa – Izvorul vieții”, se Concursul „Cea mai amenajată sursă de apă potabilă din

localitate”.

Anul trecut, de rând cu alte programe naționale, Guvernul a elaborat și aprobat Strategia de dezvoltare a sectorului agroalimentar pentru perioada 2006-2015, fiind aprobat printr-o Hotărâre de Guvern Programul de consolidare a terenurilor agricole. Astfel, la prima etapă au fost selectate ca cadrul fiecărui raion cote 3-5 primării pentru realizarea mai multor genuri de lucrări, ca în final să rămână doar 6 primării pentru implementarea proiectelor-pilot de consolidare a terenurilor agricole din mediul rural. Apoi, pentru primăriile de nivelul 1 și 2, a fost elaborat un plan de acțiuni pentru implementarea Programului și Modelului de consolidare a terenurilor agricole prin intermediul tranzacțiilor funciare.

Un scopul realizării obiectivelor trasate în acest domeniu, autoritățile publice au deschis în 2006 încă 50 de stațiuni tehnologice de mașini agricole, ceea ce a permis crearea a 350 locuri noi de muncă, precum și consolidarea a circa 270 mii ha de terenuri agricole. Actualmente, cu suportul tehnic al celor 150 stațiuni tehnologice de mașini agricole existente, se desfășoară implementarea Programului de creare a sistemului de agro-servicii, care prevede fondarea detașamentelor mobile mecanizate pentru prestare de servicii în domeniul mecanizării agriculturii pe baza proprietății private și celei publice. Agenții economici din Moldova dispun azi de un parc considerabil de mașini agricole, inclusiv 40,4 mii de tractoare și 4,4 mii de combine, în anul 2006 fiind importate 330 tractoare și 20 combine noi<sup>7</sup>.

Guvernul, Ministerul Administrației

Publice Locale, alte structuri administrative sunt implicate în elaborarea și implementarea diferitor politici sectoriale. În procesul modernizării tuturor autorităților publice, funcțiile de implementare a politicilor sectoriale urmează a fi transmise organelor și instituțiilor publice subordonate, precum și serviciilor publice desconcentrate pe teritoriu.

Menționăm, că în contextul consolidării autorităților publice locale Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova acordă o atenție sporită educației anticorupție în toate activitățile sale polivalente, instruirii anticorupționale a funcționarilor publici și altor categorii de personal din cadrul autorităților publice ce participă la activitățile de instruire inițială și continuă, activitate metodică și științifică. Cursul constant de cultivare a intoleranței față de fenomenul corupției, sensibilizării opiniei publice și a activizării societății civile la capitolul prevenirii abuzului și a corupției în serviciul public este promovat de către AAP în activitatea cotidiană fapt subliniat și la Conferința internațională specializată organizată de către Academie în octombrie 2006 la Palatul Republicii cu genericul „Integritatea serviciului public din Republica Moldova: repere etice”<sup>8</sup>.

Un profund impact asupra procesului modernizării sistemului administrației publice locale din țara noastră îl are implementarea consecutivă a Planului de Acțiuni cu Uniunea Europeană, care reprezintă de fapt strategia prioritară pentru Moldova de azi. În baza acestui document se structurează practic imaginea și statutul pe care îl va avea

Republica Moldova on Comunitatea Europeană on anii ce urmează de aceea este extrem de important ca on acest proces să fie implicată ontreaga societate. Numai cu condiția implicării fiecărui cetățean on realizarea acestor obiective, valorile general-europene vor deveni parte din viața moldovenilor.

Deoarece anul 2006 este penultimul on realizarea acestui document important, iar la sforșitul anului curent țara noastră urmează să primească nota finală privind implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană, trebuie să conștientizăm că relațiile de viitor vor depinde de calificativele obținute de țara noastră pe parcursul ontregului proces de implementare a Planului.

Pentru evoluția societății moldovenești, on ansamblu, și a sistemului administrației publice, on particular, este important faptul că Banca Mondială va implementa on Republica Moldova o Strategie de consolidare a implicării on aspecte de guvernare și combatere a corupției; la onceptul anului 2007 proiectul Strategiei a fost prezentat Guvernului on prezența reprezentanților Băncii și autorităților publice din țara noastră.

Directorul Regional al Băncii Mondiale pentru Moldova, dl Paul Birmingham, a menționat on acest context că instituția pe care o reprezintă dorește să acorde un suport suplimentar Guvernului moldovean on realizarea eficientă a reformelor lansate, inclusiv pe calea optimizării actului de guvernare, prin intensificarea acțiunilor de combatere a corupției la toate nivelurile. On virtutea realizării acestor oportunități, reprezentantul Băncii Mondiale a

specificat că, on contextul general al reformelor efectuate on țară, inclusiv și on domeniul administrației publice, Strategia nominalizată are menirea de a contribui esențial la consolidarea și ombunătățirea calității guvernării on general<sup>9</sup>.

On contextul realizării Planului legislativ pentru anii 2005-2009, aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 300-XVI din 24 noiembrie 2005, au fost depuse eforturi sporite on vederea ondeplî-nirii obiectivelor on special privind elaborarea unor acte legislative de valoare deosebită pentru autoritățile publice locale și pentru societatea moldovenească on ansamblu. Astfel, on contextul general al reformei administrative și pregătirii alegerilor generale locale din anul 2007 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea privind administrația publică locală<sup>10</sup>. Ea reprezintă un salt calitativ nou on sistemul cadrului legal național on domeniu, on context structural legea este constituită din patru secțiuni și 14 capitole tematice.

La nivel conceptual, Legea stabilește, on conformitate cu standardele europene, că administrația publică locală, reprezintă ca atare totalitatea autorităților publice locale constituite, on condițiile legii, pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administra-tiv-teritoriale. Aceste autorități sunt divizate și on continuare pe două niveluri:

nivelul I- **sont autoritățile publice, luate on ansamblu, cu competență obligatorie, opțională sau delegată, după caz, care sont constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru**

promova-re a intereselor și soluționarea probleme-lor colectivităților locale;

nivelul II- reprezintă autorități publice locale luate on ansamblu, cu competență opțională și delegată, on condițiile Legii privind descentralizarea administrativă, care sunt constituite și activează pe tot teritoriul raionului, mun. Chișinău, unități teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective.

Noua lege definește pronunțat principiile de bază pe care se întemeiază autoritățile administrației publice locale on cadrul unităților administrativ-teritoriale (art.3), inclusiv:

principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor on problemele locale de interes deosebit.

On cadrul consolidării statului de drept on Republica Moldova se evidențiază și se garantează prin lege prioritățile extraordinare, ce constau on faptul că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, cu drept la inițiativă privind administrarea afacerilor publice locale, exercitându-și, on condițiile legii, autoritatea on limitele teritoriului administrat.

Vom menționa succint că Legea adoptată determină calitatea autonomiei locale drept capacitatea colectivităților locale de a soluționa și gestiona, on condițiile cadrului legal existent, sub propria răspundere o parte importantă a afacerilor publice

din teritoriul respectiv.

On esență această autonomie stabilește statutul juridic al autorităților publice locale sub aspect decizional, funcțional și organizațional, care constă, de fapt, on următoarele:

A) Autonomia decizională reprezintă dreptul exclusiv, unic și indivizibil al autorităților administrației publice locale de nivelul I și II, după caz, de a adopta decizii on mod independent și fără amestecul altor niveluri de autorități publice, on cadrul exercitării competențelor sale și on problemele de interes local;

B) Autonomia funcțională este competența deplină și exclusivă a consiliilor locale (raionale) și a primărilor (președinților de raioane) on soluționarea problemelor de interes local, care nu poate fi limitată de o altă autoritate centrală sau regională, decot on cazurile, prevăzute de legislația on vigoare;

C) Autonomia organizațională este reprezentată de onsuși fenomenul alegerii tuturor autorităților administrației publice de către populația cu drept de vot care domiciliază on unitatea administrativ-teritorială, precum și de posibilitatea garantată prin lege a consiliilor locale de a adopta statutul localității, de a organiza serviciile publice locale etc.

D) Autonomia locală gestionară (patrimonială) constă on dreptul autorităților publice locale, on calitatea lor de persoane juridice, de a deține cu drept de proprietate și a dispune liber de totalitatea de resurse patrimoniale și financiare, distincte și clar separate de cele ale statului.

On cadrul spectrului larg de activități realizate on cadrul Academiei de Administrare Publică se promovează consecvent oportunitățile prioritare de

implementare consecutivă a conținutului revoluționar al acestei legi, adoptate on redacție nouă. Astfel, se ține cont de esența fundamentală a faptului că sistemul administrației publice din țara noastră ține de Modelul francez (continental) al administrației publice contemporane, prioritatea autonomiei locale fiind inițiată oncă de Napoleon Bona-parte acum circa două secole, care menționa on acest context – Se poate guverna de la distanță, dar administra – numai pe loc, on teritoriu.

E de notat că un loc aparte on procesul integru de modernizare a cadrului legal privind domeniul administrației publice ol ocupă actul normativ cu caracter profund nou – Legea privind descentralizarea administrativă<sup>11</sup>. Adoptată recent de către Parlamentul Republicii Moldova, această lege constă structural din șase capitole tematice; ea stabilește cadrul legal de reglementare a descentralizării pe baza principiilor de delimitare a domeniilor de activitate ontre autoritățile publice centrale și locale.

On esența ei, Legea determină domeni-ile de activitate a autorităților admini-străției publice locale (inclusiv, domeniul obligator, opțional, partajat, descon-centrat etc.), căile descentralizării administrative, financiare și a autonomiei patrimoniale, stabilind totodată cadrul instituțional al procesului democratic de descentralizare. Conform prevederilor legii, responsabil de implementarea politicii de descentralizare administrativă este Mini-sterul Administrației Publice Locale, care gestionează diverse programe naționale de dezvoltare, adresate tuturor unităților administrativ-teritoriale

din țara noastră.

Pentru prima dată on istoria Moldovei a fost elaborată și adoptată de către Parlament Legea privind dezvoltarea regională on Republica Moldova<sup>12</sup>. Acest act normativ definește esența dezvoltării regio-nale drept evoluție benefică a situației social-economice pe ontreg teritoriul țării e sau a unor părți ale ei. Prin conținutul său, legea adoptată stipulează crearea a 6 regiuni de dezvoltare, fiecare dintre ele fiind unitate teritorial-funcțională, care constituie cad-rul de planificare, implementare și evalu-are a politicii de dezvoltare regională:

Nordul - mun. Bălți și 11 raioane din zonă, cu o populație de 969 299 locuitori,

Centrul -13 raioane, cu 987 603 locuitori;

Sudul - 8 raioane cu 524 207 locuitori;

UTA Găgăuzia – 155 700 locuitori;

Municipiul Chișinău - 780,3 mii locuitori;

Transnistria (raioanele moldovenesti din Estul țării) cu circa 580 mii de locuitori. \_

Astfel, cu aceste și alte legi noi, elaborate și adoptate la confluența anilor 2006-2007, s-au realizat reforme radicale de ordin legislativ-normativ și s-a modernizat fundamental cadrul legal on domeniu.

Pe parcursul acestei perioade corpul managerial și profesoral-didactic al Academiei s-a antrenat ontr-un proces amplu de studiere, propagare și explicare a tuturor prevederilor legale din dome-niul modernizării sistemului contem-poran al administrației publice din Republica Moldova. Aceste obiec-tive sunt realizate on cadrul instruirii



inițiale a funcționarilor publici la studii postuniversitare (3 specialități de bază), studii de masterat profesional și academic (6 specialități) și cele de doctorat, precum și a instruirii continue a funcționarilor publici la stagiile de perfecționare. Imediat după ședința Guvernului din 7 februarie 2007 (Procesul-verbal nr.5), în cadrul căreia a fost examinat proiectul Hotărârii Privind aprobarea Comenzii de stat pentru anul 2007 referitor la perfecționarea profesională a funcționarilor publici din autoritățile publice, în cadrul Academiei de Administrare Publică s-a început o activitate intensă de realizare a acestor prevederi.

În scopul eficientizării activității personalului din administrația publică și realizării Legii Serviciului Public nr. 443-XIII din 4 mai 1995, Academia și-a propus în anul curent să optimizeze și să modernizeze cantitativ și calitativ întregul proces de perfecționare a funcționarilor publici. Obiectivul principal constă în asigurarea reciclării unui contingent maxim de personal, a sporirii continue a calității studiilor, ținându-se cont mai ales de specificul electoral al anului 2007. În acest context în Planul-grafic (HG nr.129 din 8 februarie 2007) au fost incluse categoriile corpului de primari noi aleși și secretari ai consiliilor locale numiți în urma alegerilor generale locale din iunie 2007, inclusiv cei din localitățile alungate, care în primul an de activitate vor trece un curs de reciclare (timp de 1 lună), precum și președinți de raioane, consilieri ai consiliilor locale etc. (menționăm că, pe parcursul mandatului precedent, practic toți președinții raioanelor și-au perfecționat calificarea și absolvit

Academia). Vor fi organizate cicluri separate și pentru primarii cu stagiu, pentru secretarii consiliilor locale cu experiență, șefii direcțiilor și secțiilor din autoritățile publice de nivelul I și II ș.a. Programele tematice de instruire sunt elaborate și coordonate de către specialitatea Academiei de Administrare Publică, cu conducerea autorităților publice centrale și locale.

Totodată, în scopul consolidării eforturilor și coordonării activităților de perfecționare a personalului, Academia a elaborat de comun cu Oficiul de Suport Administrativ din cadrul Aparatului Guvernului și Ministerul Finanțelor un Plan tri-partit de perfecționare a funcționarilor din administrația publică, care deja se realizează.

Analiza situației la acest capitol demonstrează elocvent, că sporește continuu cota funcționarilor din cadrul autorităților publice locale, care, este supusă anual procesului de formare și perfecționare în cadrul Academiei de Administrare Publică. Astfel, dacă în anul 2004 doar 70 la sută din toți funcționarii care au participat la cursurile de reciclare, erau din cadrul autorităților locale de nivelul I și II (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.31 din 30 ianuarie 2004), apoi, în 2005, deja 75 la sută erau funcționari publici de rang local (Hotărârea Guvernului nr. 1486 din 31 decembrie 2004)<sup>13</sup>.

Printre manifestările cele mai interesante ale AAP am vrea să menționăm seminarul Eficientizarea managementului administrației publice locale, organizat la Academia de Administrare Publică (iunie 2006), în scopul instruirii teoretice și aplicative a primarilor sate-

lor (comunelor) din Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și localitățile cu populație alolingvă din Republica Moldova. Stagiul a fost organizat on baza a 4 module, inclusiv: Prioritățile naționale on activitatea autorităților administrației publice locale, Bazele teoretice și aspectele practice de succes on activitatea primarului, Dezvoltarea personalului de funcționari publici etc., cu practicarea diferitor mese rotunde și ateliere de lucru (Dezvoltarea capacităților manageriale ale unui primar modern, Managementul proiectelor și programelor europene, ș.a.).

On mun. Chișinău o problemă de prioritate iminentă este perfecționarea funcționarilor publici, absolut necesară pentru dezvoltarea locală. Astfel, pe parcursul perioadei ce a anticipat alegeri generale locale (mai-iunie 2003) numai 40 la sută din funcționarii on exercițiu au participat la cursuri de perfecționare și reciclare organizate on cadrul Academiei<sup>14</sup>.

Sontem convinși, de asemenea, că sunt oportune on modernizarea continuă a sistemului administrației publice locale strategiile eficiente de formare a personalului, de perfecționare ciclică a funcționarilor publici din autoritățile administrative locale de nivelul I și II. On acest context on cadrul mesei rotunde (20-21 mai 2005), Guvernul Republicii Moldova, on cooperare și cu susținerea Consiliului Europei, cu Academia de Administrare Publică a inițiat procesul de elaborare a Strategiei Naționale de Instruire pentru administrația publică locală din Moldova. Inițial, a fost desfășurat procesul de studiere a necesităților de instruire a funcționarilor publici și aleșilor lo-

cali, prin metoda de chestionar, cu participarea funcționarilor din 32 consilii raionale, 2 municipii și 265 primării. Au fost chestionate astfel, cote 7 categorii de funcționari din fiecare primărie (265) și cote 14 categorii de funcționari din cele 32 raioane. Au urmat consultații intense cu specialiștii naționali și experții europeni, ontruniri cu practicienii din teritoriu și alte activități de elaborare a proiectului strategiei. On final, la 22 septembrie 2006 on cadrul Academiei a fost acceptată Strategia Națională de Instruire pentru Administrația Publică Locală din Moldova și Planul de Acțiuni pentru realizarea Strategiei de instruire pentru funcționarii publici și aleșii locali (2007 - 2010), fiind adoptat și Programul Bunelor Practici pentru administrația publică locală din Republica Moldova. La 11 ianuarie 2007 de către conducerea Ministerului Administrației Publice Locale a fost prezentată Guvernului și adoptată Hotărârea nr. 31 Privind aprobarea Strategiei Naționale de Instruire a funcționarilor publici și aleșilor locali pentru anii 2007-2010; Guvernul desemnând Academia și Ministerul de ramură drept responsabili de implementarea ei<sup>15</sup>.

Sontem siguri că perspective mari on acest domeniu sunt legate de participarea Academiei la implementarea Proiectului Băncii Mondiale „Managementul finanțelor publice”, lansat la 3 ianuarie 2006. Instituției noastre oi este destinată integral Componenta III a Proiectului, intitulată „Instruirea și capacitățile de instruire on sfera gestiunii finanțelor”, fiind on curs de elaborare 18 module on tematică specializată de management; on cadrul implementării lor la Academie funcționarii vor fi instruiți



cu concursul experimentatului Institut de Administrație Publică din Suedia „SIPU-International”. Oficiul din Moldova al Băncii Mondiale evaluează pozitiv activitatea Academiei la acest capitol, menționând că „activitățile pentru componenta Proiectului referitoare la instruire sunt o desfășurare” și că în acest context Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova „oși va dezvolta propriile capacități de oferire a unei instruirii de înaltă calitate în sfera administrării și gestiunii finanțelor, orientate spre sporirea calificării funcționarilor publici, precum și va implementa o strategie de instruire cu finanțare publică pentru a soluționa problema lipsei de funcționari calificați”<sup>16</sup>

E de notat că în scopul impulsivării rolului Academiei în procesul reformei administrației publice din Republica Moldova ne-am propus drept priorități importante studierea experienței europene avansate în domeniu și implementarea ei în cadrul modernizării instruirii funcționarilor publici. Ne-a reușit consecutiv la acest capitol semnarea la 16 octombrie 2006 a unui Acord de colaborare cu Institutul Lituanian de Administrație Publică (LIVADIS), în cadrul căruia urmează să realizăm un proiect comun de perfecționare, finanțat de Guvernul Marii Britanii; inițierea unei colaborări cu renumita Școală Națională de Administrație din

etate.

În același timp vom nota că din punct de vedere funcțional și instituțional, autoritățile administrației publice locale încă nu s-au adaptat suficient la condițiile și rigorile societății democratice. Considerăm că principiile și metodele de selectare, instruire și perfecționare continuă a funcționarilor publici din mediul rural nu corespund pe deplin obiectivelor de asigurare a unei administrări eficiente, de

Franța (în urma prevederilor între dl Ambasador A.Neguța și directorul ENA F.Durleman la Strasbourg, în toamna anului 2006 și a discuțiilor mele la Kiev, 1 decembrie 2006 cu directorul pentru Relații Internaționale, dl Ph. Bastelica), conducerea căreia la 12-13 aprilie 2007 a efectuat o vizită de lucru la Academie, în cadrul căreia a fost organizat Seminarul moldo-francez cu tematica „Modernizarea sistemului de instruire a funcționarilor publici din Republica Moldova în contextul integrării europene”. Delegația franceză a fost primită de Președintele Parlamentului dl Marian Lupu. De asemenea ne-a reușit în comun cu Institutul Francofon de Administrație și Gestiune din Sofia (Bulgaria) crearea unui Consorțiu Francofon a 7 instituții specializate în domeniu din țările Europei și Canada (Quebec) pentru implementarea unui Program de masterat „Gestiunea publică europeană”; care va demara în toamna anului curent sub formă de studii la distanță. În cadrul negocierii Acordului de la Sofia (3-4 mai a.c.), am obținut 15 burse din cadrul unui grant al Uniunii Europene pentru funcționarii publici moldoveni ce posedă limba franceză etc.

Vom conchide astfel, că multitudinea de acțiuni realizate în domeniul reformării administrației publice și participarea propriu-zisă la ele a funcționarilor publici, a personalului tuturor autorităților publice reprezintă instrumentul de bază al promovării valorilor democratice în orice soci-

elaborare și promovare a unor politici de calitate onaltă. On contextul evoluției resurselor umane am stabilit că nivelul de pregătire a cadrelor din serviciul public este insuficient pentru utilizarea metodelor moderne de management informațional, educațional etc.

On acest context, conștientizond nivelul profesional insuficient al funcționarilor din autoritățile publice locale și imperfecțiunea sistemului de pregătire și reciclare a funcționarilor locali, ținem să propunem următoarele recomandări:

- strategia reformării administrației publice locale, de nivelul I și II, trebuie să fie orientată spre creșterea eficienței pe calea dezvoltării sistemului instituțional și al resurselor umane on mediul rural;

- politica de promovare profesională și dezvoltare a resurselor umane on autoritățile administrației publice locale să fie bazată on exclusivitate pe principiile eva-luării și atestării anuale a performanțelor funcționarilor publici, minimizării presiunii politice asupra activității lor etc.;

- on contextul fundamentării concep-tuale a reformei administrației publice locale este necesară elaborarea unui Plan strategic privind crearea sistemelor de management și dezvoltare a resurselor umane, asigurarea transparenței și Banca Mondială on Moldova. Chișinău 2006.

Recenzent: Victor STEPANIUC, președintele Comisiei pentru cultură, știință,

onvățământ, tineret, sport și mijloace de informare on masă  
a Parlamentului Republicii Moldova

# EVALUAREA PERFORMANȚEI ȘI GESTIUNEA CARIEREI FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,  
doctor, conferențiar universitar, AAP  
Maria GOLBAN,  
specialist principal, Ministerul Educației și Tineretului

## SUMMARY

*The evaluation is an operation of comparison – a result is compared with an objective; a situation of the start is compared with that of the end. To evaluate means to make an appreciation based on the measure or on the information and referred to the criteria. It is evaluated during making a decision.*

*The appreciation of the personnel represents a global objective evaluation of the activity and behavior of every employer, affected by the chief on the base of the criteria which observe the results exceeded during the work, the level of professional preparation, the care of the patrimonial of the organization, personal qualities, the conduct at the place of work, in the family and society, the respect of legislations, keeping professional secrets.*

Evaluarea este o operație de comparație: se compară un rezultat cu un obiectiv; se compară situația de la care s-a plecat cu cea la care s-a ajuns. A evalua înseamnă a face o apreciere, bazându-se pe o măsură sau o informație, cu referire la criterii; se evaluează în vederea luării unei decizii.

Aprecierea personalului reprezintă evaluarea obiectivă globală a activității și comportamentului fiecărui salariat, efectuată de șeful acestuia pe baza unor criterii care privesc rezultatele obținute în muncă, nivelul pregătirii profesionale, grija pentru patrimoniul organizației, calitățile personale, comportarea la locul de muncă, în familie și

comportarea civică, respectarea legilor, păstrarea secretului profesional<sup>1</sup>.

Conform Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1227-XV din 18 iulie 2002, evaluarea activității este un proces de apreciere a nivelului performanțelor profesionale ale funcționarului public, raportat la standarde, a calității îndeplinirii sarcinilor ce îi revin în raport cu postul de muncă și funcția ocupată.

Analiza literaturii de specialitate demonstrează că în serviciul public

se introduce sistemul de evaluare a activității, care prevede aprecierea anuală a performanțelor profesionale ale fiecărui funcționar public și aprecierea curentă ale activității lui, efectuată pe parcursul anului. Astfel, în conformitate cu art.22., alin. 1 al Legii Serviciului public, în scopul ameliorării activității organelor administrației publice, îmbunătățirea procesului de selectare, repartizare și educare a cadrelor, pentru stimularea perfecționării profesionale, ridicarea calității și eficienței muncii, precum și pentru asigurarea salariului în raport cu rezultatele muncii, funcționarii publici, cu excepția celor care dețin funcții de rangul ontoei, sunt supuși atestării periodice (o dată la 3 ani)

Autoritățile publice centrale și autoritățile administrației publice locale creează comisii de atestare, care acționează în baza unui regulament, aprobat de aceste autorități. Comisia de atestare apreciază activitatea funcționarului public, competența lui profesională, cultura juridică, capacitatea de a lucra cu oamenii și corespunderea funcției pe care o deține.

Numai o parte minoră a activităților specifice managementului de personal se ocupă de evaluarea angajaților la nivel individual. Evaluarea performanțelor individuale ale funcționarilor publici presupune mai întâi stabilirea criteriilor de performanță. Criteriile de performanță vizează fie rezultatele și evenimentele trecute, care au fost obținute sau au avut loc într-o perioadă determinată, fie potențialul pe viitor.

Pentru obținerea unor rezultate edificatoare, criteriile de performanță trebuie să fie:

- formulate precis, nu la general;
- în număr limitat; folosirea prea multor criterii duce la nivelarea rezultatelor, la obținerea unor valori medii, a căror relevanță este diminuată mult;
- ușor de observat, măsurabile încot contestarea rezultatelor să fie minimă;
- aplicabile tuturor subiecților care dețin aceeași funcție / funcții și oși desfășoară activitatea în condiții comparabile.

Printre criteriile de performanță pot fi menționate:

- caracteristicile personale (aptitudini, comportament și personalitate);
- competența (cunoștințe pentru exercitarea atribuțiilor postului);
- caracteristicile profesionale (vigilență, disponibilitate, autocontrol);
- interesul pentru resursele alocate postului;
- orientarea spre excelență;
- preocuparea pentru interesul general al organizației;
- adaptabilitatea la post;
- capacitatea de a primi decizii ;
- capacitatea de inovare;
- spiritul de echipă;
- delegarea responsabilităților și antrenarea personalului;
- comunicare (receptarea și transmiterea informațiilor).

Dintre acestea un rol esențial îl au caracteristicile personale care asigură posibilitatea exercitării atribuțiilor și care diferă, în dependență de postul ocupat.

Criteriile se compară cu standardele, care reprezintă nivelul dorit al performanțelor. Standardele de performanță, ca element de referință

on aprecierea rezultatelor, permit evidențierea gradului on care au fost ondeplinite activitățile.

Standardele de performanță stabilesc ce trebuie să facă o persoană și cot de bine. Aceste caracteristici sunt definite prin următorii indici:

- cantitate (cot de mult sau cot de multe);
- calitate (cot de bine sau de complet);
- cost (care va fi cheltuiala implicată);
- timp (cond va fi realizat obiectivul);
- utilizarea resurselor (ce echipament, materiale vor fi folosite);
- mod de realizare (cum vor fi realizate activitățile).

Standardele sunt stabilite onainte de onceperea activității, astfel oncot toți cei implicați să știe ce se așteaptă de la ei.

On literatura de specialitate sunt folosite cinci calificative:

- foarte bun, de excepție (FB) – persoana este atot de bună on ondeplinirea criteriilor funcției, oncot este nevoie de o apreciere specială;
- bun (B) – performanța se situează on limitele superioare ale standardelor și ale performanțelor, realizate de ceilalți salariați;
- satisfăcător (M) – performanța este la nivelul minim al standardelor sau puțin de asupra lor. Acesta este nivelul minim acceptabil al performanțelor ce trebuie atins chiar și de salariații mai puțin competenți sau lipsiți de experiență;
- slab (S) – performanța este sub limita minimă a standardului, existond posibilitatea ombunătățirii

performanțelor ontr-un viitor apropiat;

- foarte slab (FS) – performanța este cu mult sub standard. On acest caz, se pune on mod serios problema dacă persoana respectivă se mai poate ondrepta și dacă mai poate fi menținută on acest post.

Noțiunea de evaluare a performanței, după Paul Marinescu se referă, de obicei, la evaluarea activității cadrelor sau managerilor, nu la cea depusă de muncitori. Există două mari categorii de evaluare:

1. convențională (formală);
2. neconvențională (informală).

Evaluarea neconvențională este evaluarea continuă a performanței unui angajat, realizată de managerul său on cursul activității obișnuite. Acest tip de evaluare este ad-hoc, bazandu-se on aceeași măsură pe intuiție, și pe dovezi concrete ale rezultatelor obținute.

Evaluarea convențională este cu mult mai rațională și ordonată decot cea neconvențională, este evaluarea performanței angajatului ontr-un mod sistematic și planificat.

Sistemul de evaluare a personalului este utilizat pentru a se atrage atenția asupra performanței angajaților, avondu-se drept scop:

- recompensarea echitabilă a acestora;
- identificarea celor cu potențial de promovare sau transfer.

Managerii sunt răspunzători de rezultatele scontate. Aceste rezultate se obțin din administrarea resurselor umane, materiale și financiare, ce trebuie monitorizate.

După McGregor „programele de evaluare sunt proiectate on așa fel,

oncot să asigure nu numai un control mai sistematic asupra comportamentului subordonaților, ci și pentru a controla comportamentul superiorilor. Dificultățile legislative ontompinate on evaluarea performanței sunt legate de :

- documentația de evaluare;
- stilul on abordarea evaluării;
- cultura organizației.

Criteriile de evaluare pot fi orientate fie on direcția personalității, fie on cea a rezultatelor.

Pentru multe organizații, cea mai bună cale de a ajunge la realitate este plasarea on centrul activității de evaluare a sarcinilor și responsabilităților, aferente posturilor. Accentul se pune pe rezultate, prin comparație cu normele prestabilite și după luarea on calcul a ompejurărilor on care s-au realizat.

Orice abordare sistematică a evaluării performanței va oncepe cu completarea unui formular adecvat, dar nu se reduce doar la aceasta. Evaluarea include o convorbire obligatorie a șefului sau persoanei care efectuează evaluarea cu angajatul, on cadrul căreia se discută posibilitățile de ombunătățire a performanței.<sup>2</sup> Interviu se finalizează printr-o decizie de acțiune concretă, pe care urmează s-o execute angajatul, fie de unul singur, fie ompeună cu managerul său.

Această acțiune se materializează sub forma unui plan de ombunătățire a postului, promovarea pe alt post sau o majorare salarială.

Elementele ce caracterizează procesul de evaluare a performanțelor sunt:

- procedurile de evaluare folosite corespund viziunii organizației privind

modul on care aceasta concepe să organizeze activitățile și să orienteze propriul personal;

- procedurile sunt standardizate, evitandu-se pe cot posibil efectele negative cauzate de cei care evaluează;

- pentru ca aprecierile să fie corecte se vor folosi numai informații fiabile;

- sistemul de obținere a informațiilor și de efectuare a evaluării performanțelor este on stronsă concordantă cu ierarhia managerială;

- un rol esențial on evaluare ol are comportamentul profesional;

- este o operațiune periodică scrisă, evaluarea se repetă la anumite intervale de timp.

Evaluarea performanțelor are un rol benefic atot pentru organizație, cot și pentru indivizi numai dacă este efectuată on mod corect.

Pentru conducerea unei organizații, aprecierea obiectivă a personalului va influența pozitiv atot asupra creșterii eficienței activității de muncă, cot și asupra optimizării unor decizii cu caracter administrativ: acordare de gradații și prime sau a salariului, promovări, transferări, sporirea numerică a forței de muncă.

Din punct de vedere al salariaților, cunoașterea performanțelor profesionale și a propriului potențial presupune o onțelegere reală a modului on care oși ondeplinesc sarcinile de muncă, ce randament au, ce așteaptă de la ei organizația on care oși desfășoară activitatea și cum răspund solicitărilor acesteia.

Fiecare organizație oși are propria individualitate, solicitond astfel tratare diferențiată. Metodele și tehnicile utilizate on evaluarea performanțelor

personalului depind de o serie de factori cum ar fi: istoria și cultura organizației, mărimea, domeniul de activitate, orientările strategice și sistemul de angajare.

Prin carieră se subînțelege succesiunea de funcții în ordinea crescândă a prestigiului, prin care trece în mod ordonat, după regulă previzibilă.

Mulți autori fac distincție între cariera obiectivă și cea subiectivă. Odată cu creșterea nivelului de calificare și flexibilitate a personalului, cresc șansele de promovare sau deplasare în interiorul sau exteriorul organizației. Planul de carieră este important pentru înțelegerea mobilității personalului și trebuie apreciat la nivel individual, organizațional și social. Astfel, cariera poate fi considerată ca o succesiune de experiențe separate, corelate între ele, prin care orice persoană trece de-a lungul vieții<sup>3</sup>.

Conform Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public în Republica Moldova, cariera profesională este o succesiune a pozițiilor și posturilor de muncă, funcțiilor ocupate de o persoană în timpul activității profesionale.

În Legea serviciului public art. 19, alin. 1, se stipulează că avansarea în serviciu a funcționarilor publici se face prin transferarea într-o funcție superioară sau prin conferirea unui grad de calificare superior.

Cariera are două dimensiuni:

- cariera externă – succesiunea obiectivă de poziții pe care individul le parcurge în timp;
- cariera internă – interpretarea pe care o dă individul experiențelor obiective prin prisma subiectivității sale.

Cariera presupune interacțiunea între factorii organizaționali și cei individuali. Percepția postului, ca și poziția adoptată de către individ, depind de compatibilitatea între ceea ce concepe individul potrivit pentru sine (aptitudini, nevoi, preferințe), și ceea ce reprezintă postul de fapt (constrângeri, oportunități, obligații).

Cariera profesională a funcționarilor publici începe de la poziția de debutant, a cărei perioadă este un an. După expirarea acestui termen și în funcție de rezultatele evaluării activității, funcționarul public debutant trece în poziția de funcționar public definitiv cu grad de calificare inițial.

Conform art.9 a Legii Serviciului public, trecerea funcționarului public, inclusiv la rugămintea lui, într-un alt grad de calificare se face succesiv, în corespundere cu pregătirea lui profesională, cu rezultatele muncii și ale atestării, efectuate în modul stabilit de legislație.

Gradul de calificare se conferă de autoritatea publică ce a angajat funcționarul. Conferirea gradului se însoțește cu un carnet de muncă al acestuia. Pentru trecerea în gradul de calificare imediat superior vechimea în muncă este de cel puțin doi ani. Pentru îndeplinirea unor misiuni de răspundere deosebită, funcționarul poate fi trecut, înainte de termen, în gradul ce îl depășește pe cel anterior cu un grad. Gradele de calificare se conferă pe viață. Funcționarul poate fi degradat sau retrogradat numai prin hotărârea judecătorească pentru săvârșirea unor acțiuni ilegale, ce prevăd răspundere penală, precum și pentru conferirea gradului de calificare cu încălcarea



regulamentului.

Funcționarul public oși păstrează gradul de calificare avut on caz de transfer dintr-o autoritate publică on alta, de promovare, de reoncadrare on serviciul public. On caz de numire ontr-o funcție de conducere, funcționarul public continuă succesiunea carierei sale profesionale.

Fiecărei etape din cariera profesională oi va corespunde un anumit nivel al salariului de bază.

Promovarea carierelor individuale va permite să se ocupe mult mai repede decot on prezent, va face ca promovările să fie ontemeiate strict pe merit și permite redesfășurarea rapidă a resurselor pentru a răspunde nevoilor on continua schimbare.<sup>4</sup>

Stadiile carierei pot fi definite ca tipare generale ale progreselor, obligațiilor esențiale și schimbărilor din activitățile rolului profesional. Aceste stadii succesive sunt: explorarea, stabilizarea, avansarea (creștere), menținerea și finalul carierei (declin).

Explorarea este un moment important on formarea identității profesionale și alegerii unui domeniu. Coteva dintre elementele importante on această perioadă sunt: rețeaua socială (grupul de colegi care oferă feed-back și informații generale despre organizație și cariera funcționarului public. Se recomandă, fără a deveni o regulă, promovarea funcționarilor publici care lucrează permanent on instituțiile publice și sunt atașați acestora.

Managerii, pe longă planificarea carierei proprii, au datoria de a-i ajuta pe angajați să-și identifice calea proprie și făgașul optim on evoluția profesională. Principalele metode specifice, pe care le poate utiliza managerul, sont:

- \* includerea on planificarea carierei a unor sesiuni de evaluare a performanțelor angajaților;
- \* facilitarea calificării, lărgirii și ombogățirii muncii, prestate de angajați on

Recenzent: CorneliuPOPOVICI, conferențiar universitar, AAP,  
E-mail: tsapte@rambler.ru

activități), mentorul(constituie un model pentru discipol) și discipolul.

Stabilizarea constă on dobondirea unui grad de cunoștințe, de expertiză ontr-un domeniu.

Avansarea și menținerea presupune focalizarea pe obiective-cheie, realiste ale carierei.

Finalul carierei poate să onsemne o perioadă de creșteri continue on statut și influență on organizație sau o perioadă petrecută on cel mai onalt nivel de responsabilitate și statut.

După prof. Paul Marinescu, un concept tot mai folosit este cel de carieră elastică, care se referă la permanenta preocupare a individului pentru carieră, să fie mereu activ, să cunoască competențele și oportunitățile pentru o persoană cu pregătirea și experiența sa, așa oncot să se afle mereu on zona on care este ondreptățit să se afle. On același timp, trebuie să evolueze și să crească continuu din punct de vedere profesional.

Din punct de vedere al organizației, necesitatea dezvoltării carierei cuprinde: stabilitatea și loialitatea angajatului; micșorarea impactului pe care ol va produce șocul viitorului; motivarea performanței<sup>5</sup>. Strategia administrativă de personal trebuie să dea importanță și promovării, care să asigure stabilitatea permanent on instituțiile publice și sunt



scopul dezvoltării durabile.  
Individul își propune ca scop o carieră. Organizația își propune să păstreze

# РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ: ТРАНСФОРМАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

Сакович В.А.

Чрезвычайный и Полномочный Посол  
Республики Беларусь в Республике Молдова

## SUMMARY

The article presents the model of transformation and the strategy of development of the national economy of the Republic of Belarus. The strong and effective state power, the equality of different forms of property, the systematic and open privatization, the strong social policy, the activation of integration processes, the multivectoriness of external economy in the country.

Thus, all these points allowed not only to escape destructive occurrences in the economy and in the social sphere, but to get tempos of economic development, to provide for strong social protection of citizens and stability in the society.

В процессе становления государственности Республика Беларусь избрала свою собственную, во многом отличную от других постсоветских государств, модель реформирования национальной экономики и стратегию развития, максимально отвечающую ее внутренним и внешним интересам и потребностям. И, судя по достигнутым результатам, этот выбор нельзя назвать ошибочным. Он позволил белорусам избежать большинства тех разрушительных явлений в экономике и социальной сфере, через которые прошли другие страны СНГ. К тому же, этот путь нашел поддержку у большинства народа. Все это дало основание общественности, политикам и исследователям говорить о “белорусской модели развития”.

Дезинтеграция Советского Союза привела к разрыву десятилетиями налаживавшихся экономических связей между его бывшими субъектами. В результате, по экспертным оценкам, разрыв хозяйственных связей между

бывшими союзными республиками уменьшил выпуск конечной продукции на 35-40 %. Кроме этого, первый этап новейшей истории Беларуси – период до 1994 года – характеризуется развалом власти и неуправляемостью в стране, хаосом, бесконтрольной приватизацией, стремлением заполучить как можно больше кредитов в международных финансовых организациях, которые, чаще всего, использовались не по целевому назначению, нередко, попросту расхищались, а потому и не оказывали никакого позитивного влияния на экономику. В результате всего этого в 1995 г. валовой внутренний продукт Республики Беларусь сократился по сравнению с 1990 г. на 35 %; объем промышленной продукции – на 39; производство потребительских товаров – на 40, валовая продукция сельского хозяйства – на 26; инвестиции в основной капитал – на 61 %. Индекс роста потребительских цен (инфляция) за пять лет увеличился почти в 44 тыс. раз. Как следствие, стремительно начал падать уровень жизни граждан. Реальные денежные доходы населения сократились на 38 %, что неизбежно негативно отразилось и на уровне стабильности в обществе.

Ситуация усугублялась и тем, что до начала 90-х годов XX века Беларусь не имела многих политических и экономических атрибутов суверенного государства. Кроме этого, процесс становления государственности Республики Беларусь совпал с мощным экономическим кризисом, охватившим все республики бывшего

СССР.

Необходимость преодоления столь далеко зашедших и опасных для безопасности страны тенденций стало первостепенной и важнейшей задачей Правительства Беларуси. Следует особо отметить, что Беларусь, может быть, в числе первых осознала геополитическую опасность и экономическую тупиковость различных программ, которые предлагали различные международные финансовые организации. Это осознание позволило сначала сформировать свою собственную Программу построения государственности и выхода из кризиса путем реформирования системы государственного управления и хозяйства страны на основе формирования социально-ориентированной рыночной экономики, а далее, с учетом исторического опыта, национальных традиций и преемственности, выработать свою белорусскую модель развития.

Белорусская модель развития, проходя этапы от командно-административной системы управления к рыночным отношениям, формируется уже более 12 последних лет. И хотя она находится на начальном (в историческом измерении) этапе своего становления, но уже сегодня достаточно ясно видны те компоненты и характеристики, которые определяют ее общность с рыночными и переходными к рынку моделями экономики и одновременно ее специфику, отражающую белорусский путь к общим целям мировой цивилизации.

Ключевую роль в выборе белорусской модели развития сыграли следующие национальные факторы:

- длительная принадлежность к социалистической системе обусловила социальную ориентацию рыночной экономики, отвечающую коллективистским традициям;

- историческая вера в необходимость сильного государства, защищающего народ, сохраняет ведущую роль государства в рыночных преобразованиях;

- традиционная сдержанность, терпеливость, осмотрительность народа Беларуси обусловили взвешенный подход к рыночным реформам, выбор эволюционного пути преобразований;

- неприятие народом несправедливого обогащения немногих за счет большинства населения определило отказ от массовой приватизации.

Можно выделить наиболее существенные черты белорусской модели развития:

- сильная и эффективная государственная власть, обеспечивающая политическую стабильность, безопасность, социальную справедливость и общественный порядок;

- равенство различных форм собственности, в основе которого лежит главный критерий – динамичное развитие экономики;

- эффективность ведения хозяйства. Приватизация рассматривается не как самоцель, а как средство создания эффективного собственника и поиска заинтересованных инвесторов;

- многовекторность внешнеэкономической политики как важнейший

принцип адекватного развития страны в условиях глобализации миро-хозяйственных связей;

- активизация интеграционных процессов со странами СНГ и Россией, прежде всего экономических;

- сильная социальная политика государства, инвестиции в здоровье, образование, профессиональное и культурное развитие личности, а также адресная социальная помощь.

Наиболее существенной особенностью белорусской модели развития стало создание стройной системы государственной власти и управления. С этой целью была проведена конституционная реформа, одобренная на референдуме 1996 года. В результате в стране была создана ответственная и эффективная вертикаль власти, что позволило навести порядок в государстве и обеспечить стабильность и управляемость различных сфер жизнедеятельности. Время показало, что это была одна из важнейших реформ, которая оказала позитивное воздействие на все стороны жизни страны.

С другой стороны, происходит активное привлечение граждан к управлению страной с учетом исторического опыта и векового уклада народной жизни. Для белорусов характерна традиция общенародного вече, на котором издревле решались самые сложные вопросы бытия. Это нашло отражение в Основном Законе страны. Согласно Конституции, гражданам Республики Беларусь гарантировано право участия в обсуждении вопросов

государственной и общественной жизни на республиканских и местных уровнях.

В целях реализации этой важной конституционной нормы регулярно проводятся Всебелорусские народные собрания. На представительный и авторитетный форум, каким является Всебелорусское народное собрание, выносятся для обсуждения итоги социально-экономического развития Республики Беларусь и принимаются Программы социально-экономического развития на последующие пять лет.

Стратегический путь, избранный Беларусью – построение социально-ориентированной рыночной (смешанной) экономики и вхождение в мировое рыночное хозяйство – выработан был впервые и нашел отражение в Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996-2000 гг. Причем это было не простое заимствование зарубежного опыта, а решение, основанное на учете специфических особенностей Беларуси, ее истории, национального характера и менталитета народа, истории государства и общества, традиций хозяйствования и, конечно, опыта развития других стран с рыночной экономикой.

В Программе социально-экономического развития страны на 1996-2000 годы были выделены три главных направления развития: экспорт – жилье – продовольствие. Они должны были стать «локомотивами» экономики.

В этот период, наряду с созданием системы государственного

управления, была создана система управления экономикой, отвечающая реалиям трансформационного периода. На смену либерализации цен пришло их государ-ственное регулирование, дополненное жесткой бюджетно-финансовой поли-тикой. Эти и другие меры позволили в определенной степени активизировать инвестиционную деятельность, снизить инфляцию, повысить реальные денежные доходы населения, улучшить социальную защиту. Уже в 2000 году по объему промышленного производства Республика Беларусь превзошла уровень докризисного 1990 года, а по ряду основных показателей экономического развития имела более высокий рост, чем в большинстве стран СНГ. Валовой внутренний продукт за пятилетие увеличился на 36 %, продукция промышленности – на 65, инвестиции в основной капитал – на 26 %. Почти в полтора раза увеличилось число молодых семей, улучшивших свои жилищные условия. Принятые системные меры позволили увеличить экспорт с 5 млрд. долларов в 1995 году до 8 млрд. долларов в 2000 году.

Как видно, стратегия в целом оказалась верной.

Кроме этого, выполнение Программы социально-экономического развития на 1996-2000 гг., принятой первым Всебелорусским народным собранием, дало возможность остановить кризисные явления, заложить основы для дальнейшего устойчивого движения вперед и поступательного роста эффективности реального

сектора экономики.

В Программе социально-экономического развития страны на 2000-2005 гг., с учетом преемственности важнейших направлений социально-экономической политики и необходимости дальнейшего экономического роста, были определены следующие ключевые приоритеты:

- формирование эффективной системы здравоохранения;
- активизация инновационной и инвестиционной деятельности;
- наращивание экспорта товаров и услуг;
- дальнейшее развитие жилищного строительства на безвозмездной основе с максимальным использованием внебюджетных источников финансирования;
- развитие агропромышленного комплекса и сопряженных отраслей.

Важнейшей составляющей макроэкономической политики был определен социальный вектор развития.

Для выполнения столь масштабной Программы применялись различные методы мотивации и регулирования хозяйственной деятельности, последовательно развивались институциональные и правовые основы функционирования рыночной экономики, для решения внутренних экономических проблем был задействован весь механизм внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности.

В результате реализации Программы был превзойден уровень 1990 г. по производству

ВВП, промышленной продукции на 53 %, потребительских товаров на 66 %, реальные денежные доходы населения возросли на 75%. Значительно выросло инвестирование в основной капитал. Произошли также существенные подвижки в аграрном секторе экономики, где прирост составил 25,7%.

Выполнение основных макроэкономических параметров Программы позволило реализовать и ее социальную составляющую. Уровень безработицы сократился до 1,5 %. В декабре 2005 года заработная плата составила 255 долл. США. Размер пенсии увеличился в 3,8 раза.

Объем внешней торговли товарами и услугами в 2005 году составил 36,1 млрд. долл. США, в т.ч. экспорт – 18,1 млрд. долл. США, сальдо внешней торговли товарами и услугами положительное – 164,6 млн. долл. США.

Проведена реальная политика страновой диверсификации экспорта. Так, если в 2000 году доля экспорта в страны СНГ составляла 60 %, то в 2005 году – 44 %.

Благодаря активной социальной поддержке наиболее уязвимых групп населения в стране не допущено значительного социально-экономического расслоения общества по уровню материального достатка. Среднедушевые доходы 10 % наиболее обеспеченной группы населения были всего лишь в 5,2 раза выше, чем у 10 % наименее обеспеченной группы (при предельно-критическом значении этого показателя - 10 раз).

Таким образом были закреплены тенденции экономического роста, созданы условия социальной стабильности, достигнута определенная конкурентоспособность белорусских товаров на внешних рынках, обеспечено расширение спроса на внутреннем рынке, ужесточена денежно-кредитная политика. В ходе реализации Программы были созданы необходимые условия для устойчивого движения и роста эффективности реального сектора экономики.

Программа на 2006-2010 годы, основываясь на опыте трансформации экономики и продолжая в определенной мере стратегическую линию экономического развития Беларуси, учитывает вместе с тем, и изменяющиеся внешние условия и факторы, отвечает на новые вызовы глобализационных тенденций, соответствует чаяниям и устремлениям белорусского общества. Ее главная задача – дальнейшее повышение уровня и качества жизни народа на основе технического перевооружения и реструктурирования экономики, роста ее конкурентоспособности. В соответствии с Программой будет осуществлена структурная трансформация экономики:

во-первых, будет произведено оздоровление существующей экономической структуры путем структурной санации;

во-вторых, будет проведена модернизация национальной экономики путем создания и развития новых наукоемких и ресурсо- энерго- берегающих производств и целых

отраслей.

К 2010 году планируется увеличение доли инновационно активных предприятий в общем количестве предприятий промышленности до 25 %. Доля новой продукции в общем объеме выпускаемой продукции составит около 19 %, а количество сертифицированной продукции достигнет 70 %, что соответствует уровню высокоразвитых стран.

Также предусматриваются условия для обеспечения экономической, финансовой, энергетической, внешне-экономической безопасности.

Уже в 2006 году, в ходе реализации III-ей Программы, Беларусь достигла рекордных показателей социально-экономического развития.

Так, объем ВВП страны увеличился в 2006 году на 9,9 %. Промышленное производство увеличилось на 11,3 %, сельскохозяйственное – на 6,1 %. Уровень безработицы снизился до рекордного уровня в 1,2 % от числа экономически активного населения, инфляция – до 6,6 %.

В 2006 году по сравнению с 2005 годом достигнуты рекордные показатели прироста объемов внешней торговли – 28,7 %, экспорт вырос на 23,5 % до 19,7 млрд. долл. США. В результате диверсификации поставок более 56 % объема экспорта пришлось на страны ЕС, Америки и Азиатского региона.

Другой особенностью белорусской модели развития стал сознательный отказ от сплошной обвальной и обезличенной «поточной» приватизации, что позволило избежать крайностей в проведении социальной политики, резкого



расслоения общества по уровню доходов. Беларусь избрала стратегию постепенной, планомерной приватизации, при которой процесс реформирования собственности рассматривается не как самоцель, а является условием повышения эффективности производства, привлечения инвестиций, решения важнейших социально-экономических проблем. Преобразование крупных государственных предприятий в акционерные осуществлено по стратегически выверенным проектам, открыто и прозрачно. В Беларуси ставка делается на солидных и проверенных инвесторов, способных к ответственным и заинтересованным действиям, на тех, кто может обеспечить приток инвестиций в реальный сектор экономики, кто заинтересован в долгосрочном развитии белорусских предприятий, кто готов взять на себя обязательства по улучшению социальных условий работающих. Причем на первом этапе контрольный пакет акций сохраняется за государством, чтобы убедиться в том, что инвестор пришел в страну всерьез и надолго. При приватизации отдельных предприятий нестратегического значения государство идет на продажу контрольного пакета акций, но этот процесс обязательно проходит открыто и на равноправной конкурентной основе.

В последние годы в Республике Беларусь преобладает «точечное» реформирование объектов государственной собственности на основе оценки экономической эффективности, возможности

внедрения новых технологий, освоения выпуска новых видов продукции.

Главной целью разгосударствления и приватизации остается повышение эффективности производства и создание конкурентоспособной среды, активизация инвестиционной и инновационной деятельности, привлечение иностранных инвестиций. При этом учитываются социальные и экологические последствия приватизации. Также выработан ряд требований для тех, кто хочет приобрести белорусские предприятия: государство должно получить максимальную прибыль от продажи, на предприятии не должно уменьшиться количество работающих, должны улучшаться производственные показатели и т.д. В этом власти и народ Беларуси видят главную цель акционирования и приватизации; таковы принципы, методы и пути, которыми руководствуется и которым следует руководство Беларуси. В настоящее время на предприятиях негосударственной формы собственности (частной и смешанной) работают 47,6 % занятых в экономике. Вес добавленной стоимости субъектов хозяйствования негосударственной формы собственности в ВВП по итогам 2006 г. составил 55 %.

Третьей особенностью белорусского пути развития является поддержка Правительством Беларуси предприятий, являющихся валособразующими для отраслей реального сектора экономики. Их развитие связывается с дополнительными гарантиями устойчивого роста.

К валообразующим отнесены 105 наиболее крупных белорусских предприятий в 12 отраслях промышленности и сельского хозяйства. Это предприятия, количественные и качественные показатели работы которых существенно влияют на эффективность работы экономики республики, на выполнение показателей социально-экономического развития. Например, в отрасли машиностроения и металлургии к валообразующим отнесено 19 предприятий (Белорусский металлургический завод, Минский автомобильный и тракторный заводы, ПО «Интеграл», РУП «Витязь», ОАО «Горизонт», Минский электротехнический завод им. В.И. Козлова и др.). Их удельный вес в объеме промышленного производства страны занимает более 76 %. На данных предприятиях занято свыше 130 тыс. человек.

Валообразующие предприятия преимущественно ориентированы на внешние рынки. Удельный вес их экспортной продукции составляет почти 75 % от общего объема производства.

Государство уделяет повышенное внимание вопросам эффективности работы, развития и технического переоснащения валообразующих предприятий. Правительством Республики Беларусь определена система формирования и контроля за реализацией пятилетних прогнозов, инвестиционных проектов и бизнес-планов развития валообразующих предприятий. В этой связи особое внимание уделяется осуществлению на этих

предприятиях широкомасштабных комплексных мер по реконструкции и модернизации производства, внедрению современных технологий.

Следующая характерная особенность «белорусской модели» состоит в том, что частный сектор может и должен развиваться ускоренными темпами наряду с государственным, однако не в ущерб общегосударственным интересам. Национальные интересы остаются главным приоритетом и главной целью в Беларуси. Белорусское государство заинтересовано в развитии частного бизнеса, в повышении доверия к нему, но что важно подчеркнуть, бизнеса честного, приносящего пользу и предпринимателю, и народу, и государству. В стране продолжается конструктивный диалог между властью и бизнесом, направленный на то, чтобы постепенно сократить сферу вмешательства государства при одновременном повышении ответственности субъектов предпринимательства за соблюдение законодательства. Сегодня в Беларуси зарегистрировано свыше 60 тысяч предприятий негосударственной формы собственности и около 180 тысяч индивидуальных предприятий, на которых производится 62,5 % промышленной продукции.

Пятая составляющая «белорусской модели» – это сильная и эффективная социальная политика государства. Социальная политика, проводимая белорусскими властями, это не только помощь остро нуждающимся, но и постоянные инвестиции в здоровье



граждан, в их профессиональное, культурное, личностное развитие, в их будущее и будущее страны в целом. Важной задачей белорусского государства является формирование человека с новой психологией: предприимчивого и инициативного, деятельного и творческого, создающего материальные ценности, желающего работать и зарабатывать, но уважающего общественные и государственные интересы, являющегося гражданином и патриотом своей страны. В то же время, власть прилагает усилия для того, чтобы не допустить социальной поляризации, ухудшения условий жизни слабозащищенных людей. В Беларуси ведется работа по созданию гибкой и эффективно работающей пенсионной системы, главными составляющими которой являются высокая устойчивость в финансовом отношении и большая социальная справедливость, не порождающая уравниловки и иждивенчества. Социальная защита в Беларуси на деле становится адресной, направленной на конкретные, самые слабозащищенные группы населения. Особое внимание уделяется молодому поколению. Ярким примером заботы государства о молодежи в Беларуси является то, что каждому выпускнику вуза гарантируется рабочее место. В результате не наблюдается оттока специалистов из Беларуси. Более того, за период с 1996 г. по 2006 г. на постоянное жительство в страну приехало свыше 104 тысяч человек, из них около 80 % составляют лица трудоспособного возраста и моложе его.

В Беларуси создана действенная система социальной защиты граждан и это позволяет им с уверенностью смотреть в завтрашний день, не теряя оптимизма и веры в лучшее будущее, которое они создают своим собственным трудом.

Важнейшим государственным приоритетом стало жилищное строительство. Беларусь строит жилье в расчете на 1 тыс. человек населения больше, чем любое государство в постсоветском пространстве, и это один из самых убедительных аргументов проводимой социальной политики. В целом по республике за последние 5 лет введено более 16 млн. кв. м жилья (только в 2006 году введено более 4,1 млн. кв. м жилья); в сельских населенных пунктах и малых городских поселениях – 1,716 млн. кв. м жилья, в т.ч. в селе – 1,381 млн. кв. м жилья.

Увеличилась реальная заработная плата. В декабре 2006 г. средняя заработная плата составила 311,8 долл. США. Среднемесячный размер пенсии по возрасту в 2006 г. по сравнению с 2005 г. увеличился на 28,5 % и составил в декабре 136,4 долл. США.

Все эти показатели подтверждают правильность выбранного курса развития экономики, имеющей социальную ориентированность.

Экономические достижения страны, последовательная наработка демократических механизмов в обществе, межконфессиональный и этнический мир являются надежными предпосылками успешной внешней политики Республики Беларусь. С другой стороны, современная

белорус-ская внешняя политика основывается, в первую очередь, на потребностях внутреннего развития республики. Поэтому в настоящее время в многовекторной внешней политике Республики Беларусь стабильно увеличивается удельный вес экономической дипломатии, главными ориентирами деятельности которой являются: создание максимально благоприятных условий для внутреннего развития страны, укрепление белорус-ской государственности, решение социально-экономических задач, защита и продвижение национальных интересов на международной арене.

Экспортная ориентация экономики обусловлена сложившейся структурой хозяйственного комплекса, традиционно ориентированного на производство товаров для внешнего рынка, а также отсутствием в достаточном количестве собственных материально-сырьевых ресурсов. Внешняя торговля является одним из основных факторов, создающих положительную динамику экономического роста и содействующих повышению эффективности произ-водства.

Беларусь, занимая в мире по численности населения 0,018 процентов, а по территории – всего 0,15 процента, по многим видам продукции имеет существенный мировой удельный вес: по производству большегрузных авто-мобилей и тракторов – соответственно 30% и 6 % мирового выпуска, значительную долю микропроцессоров, 11 % калийных удобрений, 8,7 % льново-локна, 1,8 % шерстяных тканей, 2,3

% холо-дильников, 3,1 % картофеля. Поэтому экспорт является одним из приоритетов экономического развития Республики Беларусь.

Белорусская экономика харак-теризуется открытым типом. Более 60 % ее валового внутреннего продукта связано с экспортом и импортом, что объективно обуславливает открытость экономики.

Беларусь активно участвует во всех интеграционных объединениях на постсоветском пространстве: СНГ, ЕврАзЭС, ЕЭП, Союз Беларуси и России. Интеграция для Беларуси способствует оптимизации исполь-зования человеческого потенциала и материальных ресурсов, расширению рынков сбыта продукции, более эффективному отстаиванию общих интересов на международной арене. Поэтому на современном этапе основа интеграции лежит в области экономического сотрудничества.

Белорусская модель развития позволила сохранить национальную экономику, социальную сферу, обеспечить повышение социально-экономического развития республики. В целом темпы экономического роста в Беларуси на протяжении последних нескольких лет одни из самых высоких среди стран с переходной экономикой (в 2003 г. – 7 %, в 2004 – 11,4 %, в 2005 г. – 9,2 % и в 2006 г. – 9,9 %). Всего за период 2003-2006 гг. ВВП вырос с 17,3 до 37,0 млрд. долл. США или в 2,1 раза. По темпам прироста ВВП Беларусь занимает седьмое место в мире.

Рост показателей белорусской экономики на протяжении последних лет в значительной мере обеспечен

в республике в 2006 году уровень инвестиций в основной капитал составил 9 млрд долларов США и составил 31,4 %. Динамика инвестиций в последние годы: в 2003 г. – +20,8 %, в 2004 – +20,9 %, в 2005 г. – +20,0 %, в 2006 – +31,4 %. Как следствие, относительно ВВП уровень инвестиций в основной капитал увеличился в 2,36 раза и вырос до 24,3 %.

Опыт Республики Беларусь, как и других стран с переходной экономикой показывает, что какой-то «универсальной», одинаково пригодной для всех стран модели трансформации и развития национальных экономик не существует. Более того, в силу специфических особенностей хозяйственной жизни, исторического опыта и национальных традиций каждой страны механический перенос опыта одной страны на условия другой недопустим. Страны сами должны выбирать модель экономической трансформации и определять динамику этого процесса, допустимую социальную цену реформ на каждом этапе преобразований.

Республика Беларусь прошла достаточно длительный и сложный путь трансформации национальной экономики. Но именно вышеизложенный прагматично-конструктивный подход Республики Беларусь к реформированию национальной экономики в наибольшей степени соответствует особенностям Беларуси и интересам большинства ее граждан. Поэтому белорусская модель развития в короткий срок позволила Беларуси выйти из глубокого кризиса, решить сложнейшие социально-экономические проблемы с наименьшими социальными издержками и войти в число государств со среднеразвитой экономикой.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь. – Мн.: «Беларусь», 1997.
2. Лукашенко А.Г. Экономическая политика белорусского государства / Лекция Президента Республики Беларусь в Белорусском государственном экономическом университете (Минск, 29 ноября 2002 г.). – Мн: БГЭУ, 2002.
3. Сидорский С.С. Государственная программа и механизмы инновационного развития Республики Беларусь // Проблемы управления. – Мн.: Ред.-изд. центр Академии управления при Президенте Республики Беларусь, № 1, январь-март 2007.
4. За сильную и процветающую Беларусь / Материалы второго Всебелорусского народного собрания 18 мая 2001 г. – Минск: «Беларусь», 2001.

# SISTEMUL, PRINCIPIILE ȘI AUTONOMIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Eufemia VIERIU,  
doctor on drept ,  
Universitatea Petrol-Gaze Ploiești, România

44

Administarea publică, nr. 1-2, 2007

## SYMMARY

The object of the science of administration is represented by a system of true knowledge deduced through logical rules from its general and special principles, from the scientific research of the administrative fact, from the total of the realities, life and material and spiritual activity, essentially the object of the administrative science.

Asemănător tuturor ramurilor științei, concepem, analizăm și înțelegem știința administrației din perspectivă sistemică, ca fiind un sistem deschis, format dintr-un ansamblu de elemente teoretice aflate într-o neîntreruptă dezvoltare și perfecționare, și care sunt în interdependență, alcătuind un întreg organizat. Ea poartă, astfel, în sine însuși sisteme, puse în lumină de Teoria Generală a Sistemelor care elaborează și fundamentează principii, legi și proprietăți caracteristice sistemelor în general, indiferent de varietatea lor, de natura elementelor lor componente și de relațiile dintre ele. Acestea, și pentru că, după cum spune Bertalanffy: „... fiind interesată în car-

acteristicile formale ale ansamblurilor luate ca sisteme, teoria generală a sistemelor are un caracter interdisciplinar, servind la investigarea fenomenelor din diferite discipline, ea nu este limitată la sisteme materiale, ci se aplică oricărui întreg alcătuit din componente.

Studiul sistemului teoretic ne permite să înțelegem și să stăpânim teoria științifică a administrației în tot ce reprezintă ea ca fundament științific, teoretic și practic, al administrației, în general, și al administrației publice, în special.

Știința administrației, asemănător și altor științe sociale, are unele trăsături proprii:

1. Una dintre particularitățile teoriei

științifice a administrației publice constă în construcția sa sistemică distinctă, în faptul că reprezintă un sistem de cunoștințe adevărate, deduse prin reguli logice din principiile sale generale și speciale, cât și din cercetarea științifică a faptului administrativ, din ansamblul realităților, vieții și activității materiale și spirituale din câmpul administrativ, și care formează, în esență, obiectul științei administrației.

2. O altă caracteristică a teoriei științei administrației constă în puterul său dinamic, în dezvoltarea sa continuă și fără precedent, înnoindu-și continuu compoziția categorială și modificându-și structura logică, în timp ce alte științe au numai un caracter delimitat și mai închis. Totodată, știința administrației este o componentă de seamă a valorilor lumii contemporane în care joacă un rol extrem de activ în creșterea capacității administrației statelor, în eforturile acestora de soluționare a marilor probleme cu care se confruntă. Așa cum au demonstrat congresele și reuniunile internaționale organizate de Institutul Internațional de Științe Administrative, știința administrației militează cu ardoare pentru ca atât în plan intern cât și cel internațional, administrația publică să acționeze cu eficacitate sporită în dezvoltarea economico-socială și culturală, pentru pacea și progresul ontregii omeniri.

Așadar, știința administrației este, prin ea însăși, un sistem deschis și dinamic al cărui conținut îl formează ansamblul de cunoștințe în continuă dezvoltare și îmbogățire cu privire la administrația publică, la ceea ce aceasta trebuie ca să fie acum și la ceea

ce va trebui să fie pe viitor. În acest fel, știința administrației răspunde în fiecare moment problemelor concrete cu care se confruntă administrația publică, rolul, scopul și menirea sa fiind subordonate în ontregime realizării unei administrații raționale, cu adevărat eficiente.

#### Principiile științei administrației

Administrația publică se află sub cupola unor principii generale, fundamentale, comune, iar fiecare din subsistemele sale se află, totodată, sub cupola unor principii speciale și specifice, proprii.

Principiile constituționale ale statului nostru, consacrate chiar în titlul 1 din Constituția României, (intitulat „Principii generale”) sunt, deopotrivă, principii generale, atât ale sistemului unitar al autorităților publice, respectiv, al fiecărei puteri – legiuitoare, executive și judecătorești, cât și ale fiecărui subsistem și structuri în parte și, respectiv, ale fiecărei științe din spațiul acestora.

În afara acestor principii constituționale, generale, ale ontregului sistem al autorităților publice, fiecare dintre subsistemele sale, și respectiv, fiecare ramură a științelor specifice acestor subsisteme, au atât principii generale, efectiv proprii, care reflectă rolul distinct, particular pe care îl are fiecare, în sistemul general, global, cât și principii speciale și specifice conținutului, metodelor și mijloacelor proprii de acțiune.

Într-o amplă lucrare sunt formulate ca principii fundamentale proprii dreptului muncii: neongrădirea dreptului la muncă și interzicerea

muncii forțate; garantarea negocierii colective și individuale a contractelor de muncă; caracterul general obligatoriu al disciplinei muncii; protecția multilaterală a salariaților; stimularea pregătirii și perfecționării profesionale; asigurarea dreptului de asociere liberă în sindicate.

Tot așa, Carta ONU în articolul 2 consacră un număr de 5 principii în conformitate cu care trebuie să acționeze statele membre și organizația: egalitatea suverană, îndeplinirea cu bunăcredință a obligațiilor asumate, rezolvarea diferendelor internaționale prin mijloace pașnice, renunțarea la forță sau la amenințarea cu forță, neintervenția în treburile interne ale unui stat. Iar, în literatura de specialitate din acest domeniu s-au formulat ca principii generale ale dreptului internațional: principiul suveranității, principiul egalității în drepturi a popoarelor și al dreptului de a dispune de ele însele, principiul neamestecului în treburile interne, principiul soluționării pașnice a diferendelor internaționale.

În concluzie, apreciem că fiind principii generale ale științei administrației principiile generale, constituționale ale Statului nostru de drept, și care sunt de asemenea, principiile generale ale sistemului administrației publice, la îndeplinirea cărora știința administrației trebuie și poate să contribuie direct și efectiv, prin chiar menirea sa:

1. România – stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil;
2. Integritatea – și inalienabilitatea teritoriului României;
3. Legalitatea;
4. Democrația constituțională;

5. Pluralismul politic;
6. Separația, egalitatea, conlucrarea și controlul puterilor statului;
7. Demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane;
8. Umanismul și dreptatea;
9. Unitatea poporului român;
10. Egalitatea tuturor locuitorilor în fața administrației publice;
11. Subordonarea administrației publice satisfacerii armonioase a intereselor generale, locale și individuale.

Întreaga activitate de aplicare unitară a tuturor acestor principii trebuie să se desfășoare în lumina viziunii, a scopului și obiectivelor generale ale Strategiilor Guvernului privind accelerarea reformei și informatizarea administrației publice.

#### Autonomia științei administrației

Examinarea în profunzime a științei administrației, precum și a raporturilor sale cu știința dreptului administrativ, cu știința politică și cu celelalte științe sociale, este condiționată de cunoașterea și înțelegerea autonomiei științei administrației, a motivației științifice a necesității, cât și a importanței acestei „emancipări”. Aceasta a devenit și mai evidentă, începând cu a doua jumătate a secolului XX, în procesul larg al apariției și dezvoltării a numeroase noi ramuri specializate ale diferitelor științe care și-au impus prezența și care cuceresc, de pe poziții proprii, fundamentate științific, un fel de „suveranitate” epistemologică. Sunt urmări firești ale amplificării fără precedent a cunoștințelor noastre, ale „exploziei” informaționale, ale progresului tehnico-științific, dar și ale cerințelor vieții, ale

creșterii rolului statului.

„Oamenii de știință, înainte de toate, au căutat prin studiile lor să ofere soluții pentru perfecționarea administrației de stat din societatea și timpul în care au trăit, așa încât ni se pare firească varietatea de opinii existente, pentru că relațiile erau diferite de la o țară la alta, chiar din aceeași perioadă istorică”. (A. Iorgovan)

Astfel, ajungându-se la identificarea „faptului administrativ”, ca element de integrare în imensitatea spațiului administrativ, este de la sine înțeles că știința administrației nu numai că are nevoie de autonomie, dar, totodată, întrunește criteriile necesare și, efectiv, i se impune un asemenea statut. Însăși consolidarea ei continuă, afirmarea mereu crescândă a rolului, a necesității și a însemnătății sale, se află în raport direct cu convingerea că nici o altă

ramură a științelor sociale – în special, știința politică, sociologia, psihologie, științele juridice, deși, prin însăși forța lucrurilor, pătrund adesea în diferite zone ale domeniului acțiunii administrative – nu poate, în mod obiectiv, sesiza în mod sinoptic și analiza global, pe deplin și în totalitatea sa „faptul administrativ”, să-l interpreteze în mod aprofundat și să emită judecăți de valoare, teze și soluții unitare și distincte.

La rândul lor, celelalte științe sociale preiau acele rezultate ale cercetărilor, realizate de știința administrației, care le sunt necesare în finalizarea propriilor strategii și soluții pe care le formulează în conformitate cu rolul pe care îl are fiecare și scopul fiecăreia din cercetările lor. Știința administrației îndeplinește, în ansamblul acestora, rolul de liant și punct de referință pentru toate celelalte științe sociale în întreaga problematică

a administrației publice. Este încă o expresie a autonomiei sale, a capacității sale de a unifica și sintetiza superior totalitatea elementelor teoretice și practice ce privesc administrația, în general, și administrația publică, în special.

Fr. Von Hayek avea să afirme: „Trebuie să ne ridicăm destul de sus pentru a încerca să vedem mecanismele proceselor sociale în totalitatea aspectelor dar și pentru a ompăca, astfel, cercetarea, datorită disciplinelor nou apărute, cu o „suveranitate” de ordin epistemologic și limitele acestora din urmă cu o tendință spectaculoasă către contacte interdisciplinare.

Astfel, se impune o abordare multilaterală a administrației publice, a faptului administrativ, și acest lucru îl poate face numai știința administrației. Rezultă acest lucru și din raporturile sale cu celelalte științe și discipline științifice.



# CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND EVALUAREA PERFORMANȚELOR SERVICIILOR PUBLICE LOCALE

Denis JELIMALAI,  
secretarul I,  
Ambasada Republicii Moldova on România

## SUMMARY

One of the efficient mechanism based on objective indicators, aimed at determination the quality of local public services, represents their evaluation performances. Thus the evaluation of performances is meant to know the real situation of every local public service type, giving the possibility to defact the weak points and to know the beneficiary is attitude concerning the chosen solutions and the evolution of necessities which they express, which gives the possibility to reorientate and provide coherence of the respective local public service.

Unul dintre mecanismele eficiente, bazate pe indicatori obiectivi, creat on vederea determinării calității serviciilor publice locale, este evaluarea performanțelor acestora. Destinată cunoașterii situației reale a fiecărui tip de serviciu public local, ea oferă posibilitatea de a se detecta mai rapid eventualele puncte slabe, precum și de a se observa reacțiile beneficiarilor față de soluțiile alese și evoluția necesităților pe care le exprimă. Astfel sunt posibile reorientarea și asigurarea coerenței activității respectivului serviciu public local.

Evaluarea performanțelor per-

mite:

eficientizarea controlului autorităților publice locale asupra gestionării serviciilor publice locale; luarea deciziilor adecvate pentru a pune on practică politicile adoptate; generează un control efectiv al autorităților locale asupra gestionării serviciilor publice locale de care sunt responsabile, deoarece favorizează adoptarea deciziilor bazate pe opțiunile politice și administrative anterioare. Utilizarea indicatorilor de performanță are o influență certă asupra comportamentului factorilor politici pentru că permite definirea ciclurilor economici și fixarea priorităților.



Aceste informații sunt foarte utile atunci când factorii politici trebuie:

- să stabilească modalitatea de gestionare a serviciilor publice locale;
- să verifice oportunitatea cedării acelei gestiuni unor întreprinderi private în locul menținerii unei gestiuni directe (mai ales, în cazul verificării oportunității concesiunii unui serviciu în detrimentul producerii proprii).

Alegerea acestor întreprinderi, reînnoirea contractului sau revocarea lui, trebuie să se bazeze pe rezultatele gestionării și pe compararea acestor rezultate cu cele obținute de serviciile publice locale, efectuate în condiții analoge.

Transparența favorizează acțiunile publice și colaborarea cu beneficiarii

Evaluarea performanței serviciilor publice locale favorizează transparența acțiunii publice, performanță în cazul serviciilor publice locale, vizând îmbunătățirea prestației și calității, ținând seama de exigențele beneficiarilor și necesitățile:

- o mai bună informare a acestora;
- asocierea lor în procesul de dezvoltare și diversificare a cererii de servicii publice locale.

Evaluarea performanței serviciilor publice locale și politica de informare a cetățenilor reprezintă două acțiuni care se susțin reciproc, deoarece cetățenilor li se furnizează informații privind:

- serviciile disponibile;
- scopurile și costurile acestora;
- modul de utilizare a banilor încasați în urma impozitelor și taxelor locale;
- rezultatele obținute.

Aceste informații permit cetățenilor să exercite o influență concretă și corectă

asupra furnizării serviciilor publice locale și generează un feed-back din partea beneficiarilor, în rezultatul cărora va crește calitatea acestor servicii.

Evaluarea performanței serviciilor publice locale servește intereselor prestatorilor, aleșilor locali și cetățenilor, ceea ce contribuie la dezvoltarea democrației locale.

Noțiunea de performanță aplicabilă serviciilor publice locale

Înainte de a defini noțiunea de performanță în cazul serviciilor publice locale trebuie să se găsească răspuns la următoarele două Chestiuni:

\* dacă pot fi utilizate aceleași criterii de performanță pentru serviciile publice locale și pentru întreprinderile private, sau, dimpotrivă, trebuie căutată o metodă total diferită;

\* dacă este posibilă adoptarea aceleiași metode de analiză în pofida marii diversități de domenii ale serviciilor publice locale.

Trebuie de avut în vedere rolul și locul serviciilor publice locale în societate, știindu-se că acestea favorizează, în mod direct sau indirect, dezvoltarea economică și bunăstarea socială.

Din acest punct de vedere, serviciile publice locale se situează la hotarul dintre logica concurențială și logica socială, și este necesară stabilirea unui echilibru care să permită conjugarea logicii concurențiale cu cea socială, percepute adesea ca forțe contradictorii.

Logica concurențială se aplică serviciilor publice locale de natură comercială și industrială. Pentru aceasta, întreprinderile private care pot furniza aceleași servicii necesită din partea autorităților locale o gestionare

bazată pe:

- criteriul rentabilității;
- o bună tățire a calității prestațiilor.

E de notat că din ce în ce mai des cetățenii compară calitatea vieții din colectivitatea în care locuiesc cu aceea din colectivitatea din: aceeași regiune, același stat (alte state).

Astfel putem spune că serviciile publice locale se găsesc în competiție între ele, ori-care ar fi natura lor, dar nu trebuie să se uite rolul de coeziune socială pe care trebuie să-l joace.

Rentabilitatea, atunci când este considerată ca scop final, intră în conflict cu logica socială.

Logica socială reiese din faptul că pentru a nu-și diminua rolul, serviciile publice locale trebuie să se bazeze pe valoarea solidarității, ca alegerea cantității și naturii prestațiilor să fie dictată de interesul general și nu de profit.

Aceasta nu înseamnă că logica concurențială și logica socială sunt în contradicție, ci pur și simplu, că e necesară realizarea unui echilibru între rentabilitate și valoarea solidarității.

În cazul întreprinderilor care urmăresc numai obținere de profit, criteriile de performanță se bazează pe trei principii: eficacitate, eficiență, economie.

În cazul serviciilor publice locale undeplinirea aceluiași criterii de performanță se analizează în funcție de parametrii avantajului social și detrimentul celui economic.

Optimizarea performanței serviciilor publice locale se bazează pe:

- evaluarea corectă a nevoilor cetățenilor;

- determinarea obiectivelor și programelor, corelate cu nevoile constante;

- realizarea unei calități a prestațiilor, apropiate de nevoile beneficiarilor;

- asigurarea celei mai bune productivități și a celui mai mic preț în furnizarea acelor prestații.

Acesta presupune utilizarea indicatorilor de performanță care permit:

- \* aprecierea situației serviciilor publice locale;

- \* urmărirea evoluției lor în timp și în spațiu.

O metodologie care să se bazeze pe adoptare de indicatori de performanță uniformi pentru un serviciu sau categorii de servicii publice locale poate să răspundă ansamblului acestor exigențe.

Din considerentele expuse tragem concluzia că performanța serviciilor publice locale nu va fi definită și evaluată după modelul utilizat în cazul întreprinderilor din sectorul privat. În cazul serviciilor publice locale, performanța va fi atinsă în funcție de realizarea echilibrului optim dintre două imperative, ținându-se cont de:

- respectarea constrângerilor financiare;

- satisfacerea cât mai completă a nevoilor și așteptărilor cetățenilor beneficiari.

Acest echilibru nu va fi fixat în mod abstract, fiind de competența responsabililor politici de a-l determina, în dependență de situația specifică a fiecărei comunități locale.

Cerințele unui sistem eficace de evaluare a performanței serviciilor publice locale

Folosirea unui sistem de evaluare a performanței serviciilor publice locale

nu va putea atinge scopul, fără a fi respectate următoarele condiții:

1. Existența unui cadru de referință general care să conțină un șir de definiții comune a indicatorilor de performanță și o metodologie de aplicare a lor fără care sunt imposibile măsurile comparabile on timp și spațiu.

2. Adaptarea metodelor de analiză la:

- multitudinea de servicii publice locale;
- diversitatea colectivităților teritoriale și a contextului on care se află.

3. Aplicarea on practică a evaluării performanței serviciilor publice locale prin efectuarea acestei evaluări de către autoritățile publice locale (la propria inițiativă sau fiind obligate).

4. Aplicarea sistemului constantă on timp, iar informațiile asupra evaluărilor periodice, corecte și exhaustive.

5. Stabilirea unui sistem de monitorizare, asistență și consultanță la nivel național sau regional, deoarece complexitatea evaluării și mijloacele (tehnice și financiare) necesare pot depăși posibilitățile colectivităților interesate.

Indicatorii de performanță – mijloace obiective pentru evaluarea serviciilor publice locale. Definiția și caracteristicile indicatorilor de performanță

De fapt, un indicator este expresia numerică (traducerea cifrei) a unei măsurări. Uneori, acesta se poate prezenta sub forma unui parametru, exprimat prin da sau nu, alteori printr-un scurt calificativ, care definește serviciul public respectiv.

Indicatorii de performanță se utilizează pentru a evalua rezultatele unei activități și, on același timp, pentru

a exprima acest rezultat de ex. on termeni de: volum și calitate a prestației, eficiență, eficacitate, rentabilitate.

Indicatorii de performanță reflectă anumite aspecte particulare ale performanței, datorită faptului că:

- pot fi măsurați sau evaluați on mod strict;
- sunt primiți și calculați on mod regulat (on general, cu un cost rezonabil);
- sunt comparabili on timp.

Sursele de informare posibile pentru elaborarea indicatorilor de performanță

Pentru elaborarea indicatorilor de performanță se pot utiliza datele existente. De multe ori însă, sunt necesare informații noi:

a) Date referitoare la necesarul de servicii publice locale. De obicei aceste date se conțin on informațiile utilizate, on mod curent, on scopuri de planificare, control al producției, la calculul tarifelor.

b) Date referitoare la rezultat. Informații statistice curente. Datele statistice au avantajul de a fi bine definite, comparabile la nivel național sau regional și de a fi stocate on baza de date. Ele necesită uneori anumite corectări pentru a fi suficient de precise, dacă se dorește utilizarea acestora drept indicatori de performanță.

- Chestionare

Fiind una dintre cele mai frecvente surse de informație, chestionarele trebuie, totuși, să fie elaborate cu atenție. Cea mai mică schimbare on formularea întrebărilor poate modifica complet rezultatele.

- Anchetele speciale

On general, prin anchete speciale

urmează a fi studiate efectele asupra societății on ansamblul ei on diverse domenii, cum ar fi:

- dezvoltarea copiilor;
- posibilitatea părinților de a lucra;
- oncasările din impozitul pe venit, obținute de autoritățile locale;
- egalitatea șanselor de reușită ale bărbaților și femeilor on carieră.

c) Datele referitoare la resursele alocate:

- costuri

On general, on sistemele de contabilitate informațiile referitoare la costuri sont structurate astfel, oncot să

ocupare a timpului de muncă, pe activități; on astfel de cazuri, calculele sont foarte exacte.

d) variabile legate de mediu

On cadrul elaborării de indicatori de performanță se poate recurge și la variabile legate de mediu (calitatea apei, zgomotul produs de circulația automobilelor și transportul on comun); informațiile de ordin demografic (numărul de salariați sau medici la 1000 de locuitori) constituie alt tip de variabilă posibilă.

e) alte date

E de notat că on administrație, on sistemele de urmărire financiară, on anumite studii particulare pot fe găsite asemenea informații, care se referă la:

- natura serviciului furnizat (gratuit/plătit, obligatoriu/facultativ);
- informații despre natura prestatorului (public/privat);
- cifra de afaceri/alți indicatori de gestiune financiară;
- informații asupra prețurilor și tarifelor serviciilor publice locale.

permită o urmărire bugetară on funcție de depar-tamente, salarii și cheltuieli. Datorită faptului că indicatorii de performanță se raportează la o sursă sau la o activitate, cheltuielile vor fi atașate la activitățile sau la serviciile pe care le finanțează sau la obiectivele, on vederea cărora au fost angajate.

- alocarea resurselor

Ca și on cazul cheltuielilor, personalul trebuie atașat la activitatea sau la serviciul pe care ol asigură și nu la depar-tamentul căruia oi aparține. On acest scop, s-ar putea utiliza metode prin care să se urmărească gradul de

## BIBLIOGRAFIE

1. George Frederickson, Jocelyn M. Johnston. Public Management Reform and Innovation, University of Alabama Press, 1999.
2. Frederickson, H G. Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration, Public Administration Review, vol.56, nr.3, 1996.
3. Pollit Christopher, Bouckaert Geert. Public Management Reform, a Com-

# Societatea civilă și statul de drept



# REGIMUL JURIDIC AL DELIMITĂRII TERITORIILOR COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

Sergiu CORNEA,  
doctor, conferențiar universitar, prorector,  
Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul

L'article vise le problème de l'organisation administrative du territoire. On

## SUMMARY

examine les principes essentiels qui déterminent la délimitation du territoire de l'Etat dans des unités territoriales-administratives. On y analyse l'état actuel de la division territoriale de la République de Moldova ainsi que les modalités de solution de divers problèmes liés de la délimitation territoriale locale.

54

Administarea publică, nr. 1-2, 2007

(Sforșit. Onceput on numărul 4-2006)

Modul de consultare prin referendum a locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului) asupra problemelor de importanță deosebită pentru unitatea teritorial-administrativă și determinarea problemelor specifice apreciate ca fiind de importanță deosebită sunt stabilite, on condițiile legii, de Statutul unității teritorial-administrative.

Referendumurile locale și adunările generale, convocate din inițiativa cetățenilor asupra problemelor de importanță deosebită pentru unitatea teritorial-administrativă, se organizează și se desfășoară on condițiile Legii cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor nr.560-XIII din 21 iulie 1995 și ale Codului electoral.

Referendumurile, adunările cetățenilor, consultările, audierile publice și convorbirile se pot organiza on toate localitățile componente ale unității teritorial-administrative sau numai on unele dintre acestea. Adunările cetățenilor sunt organizate pe sate - on mediul rural, și pe sectoare sau străzi - on mediul urban. Adunările cetățenilor, consultările, audierile publice și convorbirile pot fi desfășurate din inițiativa primarului sau a consiliului local. Informarea locuitorilor privind scopul, data și locul desfășurării acestor adunări se efectuează prin mijloacele de informare on masă, inclusiv prin afișare.

Adunarea se consideră valabilă dacă la ea este prezentă majoritatea populației unității teritorial-administrative cu drept de vot. Desfășurarea

adunărilor, consultărilor, audierilor publice și convorbirilor, precum și toate propunerile se consemnează într-un proces-verbal și se onaintează primarului sau consiliului local. Decizia, luată de primar sau de consiliul local după examinarea propunerilor făcute on cadrul adunării, se aduce la cunoștința cetățenilor on termen de 5 zile on modul și prin mijloacele stabilite de statut<sup>16</sup>.

Trebuie menționat faptul că potrivit art. 34, alin.1, pct.1, lit.e din Legea nr. 123-XV din 18.03.2003, primarul satului, orașului, on virtutea atribuțiilor sale, poate iniția desfășurarea referendumului local, alte măsuri de consultare a populației on probleme locale de interes deosebit; măsurile prevăzute de lege, privind desfășurarea ontrunirilor publice. On afară de primari, referendumul local, potrivit prevederilor art.180 al Codului electoral, poate fi inițiat de: a) 1/2 din numărul consilierilor aleși; b) de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității teritorial-administrative respective.

On opinia Curții Constituționale, exprimată prin Hotărrea nr.12 din 05.03.2002, pentru consultarea cetățenilor, on sensul dispozițiilor constituționale și legale, pot fi identificate și utilizate și alte soluții, on particular, soluții tradiționale și specifice Republicii Moldova, cum ar fi sondajele de opinie, ședințele publice ale consiliilor, adresările comunităților locale on probleme concrete, confirmate prin semnăturile locuitorilor unităților teritorial-administrative și altele. Prin aceste modalități, deși unele neinstituționalizate, constată Curtea,

se urmărește participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și se asigură condițiile necesare pentru ca hotărrea luată ontr-o problemă de interes major să fie conformă cu voința reală a colectivității locale respective<sup>17</sup>.

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 a redus de la 2500 la 1500 numărul de locuitori, necesar pentru formarea unității teritorial-administrative de sine stătătoare, ceea ce a avut drept urmare modificarea numărului unităților teritorial-administrative. Numărul unităților teritorial-administrative de nivelul II s-a majorat de la 10 la 32, iar celor de nivelul I s-a majorat cu 240 unități<sup>18</sup>.

După cum am menționat, o unitate teritorial-administrativă de sine stătătoare se poate forma dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru onțreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale. Formarea unei unități teritorial-administrative de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic de 1500 de locuitori poate fi stabilită de către Parlament, prin lege organică, doar on cazuri excepționale.

Modificarea limitelor teritoriale ale colectivităților locale. Modificarea hotarelor unității teritorial-administrative, cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate teritorial-administrativă on alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor.

Clasarea localităților la categoria municipiilor și orașelor, stabilirea și modificarea hotarelor extravilanului lor se hotărăsc de către Parlament la

propunerea consiliilor locale respective după consultarea cetățenilor.

Pentru examinarea de către Parlament a chestiunilor organizării teritorial-administrative trebuie prezentate următoarele documente și materiale:

a) la formarea și desființarea unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și raioanelor, comasarea și decomasarea raioanelor, stabilirea și transferarea centrelor lor administrative:

- caracteristica economică a unității teritoriale autonome cu statut juridic special și a raionului;

- harta schematică cu modificările propuse;

b) la formarea, comasarea, decomasarea și desființarea comunelor și satelor (ca unități teritorial-administrative), transferarea centrelor lor administrative:

- deciziile consiliilor (sătesc, comunal și municipal, raional);

- decizia adunării generale a locuitorilor localității sau a adunării reprezentanților lor;

- caracteristica economică a unității teritorial-administrative, a sectorului municipiului;

- harta schematică cu modificările propuse;

c) la stabilirea și modificarea hotarelor raioanelor, municipiilor, comunelor și satelor (ca unități teritorial-administrative), stabilirea și modificarea hotarelor extravilanului municipiilor și orașelor:

- deciziile consiliilor locale respective;

- decizia adunării generale a locuitorilor localității sau a adunării reprezentanților lor;

- caracteristica economică a unității teritorial-administrative, a localității;

- harta schematică cu modificările propuse;

e) la onregistrarea și scoaterea din evidență a localităților:

- deciziile consiliilor (sătesc, comunal și raional);

- informația-caracteristică a localității;

- harta schematică a locului în care să fie indicată poziția localității.

Caracteristica economică trebuie să cuprindă următoarele componente:

a) date privind numărul gospodăriilor individuale, al locuitorilor, inclusiv al muncitorilor, funcționarilor etc.; lista principalelor întreprinderi industriale, de construcții, transport și altor întreprinderi și organizații;

b) date privind gospodăria comunală, fondul de locuințe, instituțiile social-culturale, întreprinderile comerciale și de deservire socială, bugetul anual (venituri și cheltuieli);

c) date privind structura și numărul de personal, existente și prevăzute în legătură cu propunerile făcute, ale organelor executive ale consiliilor și subdiviziunilor lor, sursele de acoperire a cheltuielilor suplimentare pentru întreținerea lucrătorilor din organele administrației publice, dimensiunile teritoriului unităților teritorial-administrative, localităților cu indicarea principalilor beneficiari ai folosinței pământului;

d) denumirea celei mai apropiate stații de cale ferată și distanța de la localitatea respectivă până la ea;

e) propunerile referitoare la denu-



mirea raionului, municipiului, orașului, comunei, satului<sup>19</sup>.

Reședința și denumirea unităților teritorial-administrative. Teritoriul colectivităților locale comportă un centru de gravitate juridică care este reședința, unde este amplasat sediul autorităților publice locale și serviciile comunitare. Reședințele unităților teritorial-administrative sunt stabilite prin lege. Satul în care oșii au sediul consiliul sătesc (comunal), potrivit art.5, pct.4 al Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001, este numit sat-reședință. Comuna poartă denumirea satului-reședință.

Art.10 (pct.2,3) al aceleiași legi stabilește că orașul în care oșii au sediul consiliul raional este numit oraș-reședință și unitățile teritorial-administrative de nivelul II – raioanele, poartă denumirea orașului-reședință.

Constatăm, astfel, faptul că un rol important în identificarea unităților teritorial-administrative îl are denumirea lor. Titulatura unității teritorial-administrative este stabilită prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27.12.2001<sup>20</sup>.

Numele localităților au funcționat și s-au dezvoltat timp de veacuri. Sensul, conținutul și evoluția lor ne pot oferi informații prețioase referitor la evoluția colectivităților locale de-a lungul timpului. Constatăm că numele localităților moldovenești oșii au originea în surse foarte variate:

Relief, condiții naturale: Bălți, Bulhac, Văleni, Volcele, Poiana, Cămpul Drept, Izvoare, Bulhac, Valea, Valea Verde, Codru, Codreni, Chetriș, Piet-

rosu, Piatra.

Fortificații militare și locuri ontărite. Palanca (ontăritură rudimentară), Parcani (ontăritură, reședință), Tabăra (loc ontărit, unde staționează o oaste, lagăr militar).

Locul unor așezări izolate, construcții, locuințe, adăposturi în comp: Bordee, Varnița, Velnița, Vărașia, Chilioara, Chiua, Coșara, Crama, Coșla, Odaia, Prisaca, Ratuș, Moara Domnească, Sătuc.

Antroponime. Cele mai vechi provin de la numele conducătorilor de obști, iar ulterior, de la numele primilor locuitori sau proprietari: Ostăpceni, Procopinți, Bubueci, Bălăsinești, Vărzărești, Vulcănești, Gangura, Goian, Grătiești, Chiperceni, Coropcenii, Micleușeni, Milești, Mihuleni, Pistruieni, Pocșești, Pănăsești, Rezeni, Râșpopeni, Unchitești, Vărzărești, Grozești, Costești, Mănești, Onești, Avrămeni, Drăgușeni, Nicoreni, Caplani, Roșcani, Răducani, Șişcani.

Personalități istorice: Decebal, Alexandru cel Bun, Ion Vodă, Alexandru Ioan Cuza.

Starea socială, fiscală administrativă sau juridică a membrilor societății: Ocnița-Răzăși, Ocnița-Țărani, Mazoleasca, Răzeșia, Țărăncuța.

Funcții din ierarhia administrativă a statului medieval: Visterniceni, Vorniceni, Păhărnicieni, Stolniceni.

Servicii și obligațiuni militare ale locuitorilor: Volontirovca, Vonători, Lipcani, Semenii.

Meserii sau meșteșuguri ale locuitorilor: Dubăsari, Cărbunari, Obădari, Rotari, Stanțieri, Sobari, Vonători.

Faună: Albina, Bobocica, Cucoara, Gosca, Drochia, Căprești, Bursuc, Cioara, Ciorești, Iepureni, Prepelița,

Vulpești.

Floră: Salcia, Frasin, Floriceni, Florica, Floricica, Florești, Floreni, Mereni, Trestieni, Plop, Plopi, Secăreni, Ulmu, Nucăreni.

Nume topice de proveniență sovietică: Bucuria, Victoria, Glavan, Zorile, Cotovscoe, Lazo, Luminița, Pervomaisc, Vinogradovca, Malinovscoe, Lebedenco, Miciurin, Ceapaevca, Ilciiovca, Drujba, Mirnoe, Maiscoe, Octeabriscoe, Crasnoarmeiscoe, Rassvet.

Multe localități din Republica Moldova au nume provenite din alte limbi:

Toponime de origine slavă: Lipnic, Lozova, Naslavcea, Peresecina, Sadova, Horodiște, Belaviniți, Visoca, Voroncăuți, Zahorna, Climăuți, Copanca, Corjeuți, Criva, Molovata, Ustia, Hrușova, Lugovoe.

Toponime de origine turcă: Bender, Căinari, Tașloc, Ciobalaccia.

Toponime de origine tătară: Abaclia, Agichioi, Acui, Baurci, Borogani, Gaidar, Hagimus [89], Caragaci, Cazaclia, Comrat, Sucleia, Taraclia, Tomai, Șamalia ș.a.

Toponime de origine găgăuză: Avdarma, Baurci, Dezghingea, Joltai, Etulia, Congaz<sup>21</sup>.

În perioada sovietică denumirile multor localități din Republica Moldova au fost schimbate sau denaturate prin rusificarea transcrierii. După prăbușirea sistemului sovietic a devenit inevitabilă revenirea la denumirile tradiționale ale localităților. La 28 septembrie 1990, Prezidiul Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești „cu scopul de a reglementa scrierea denumirilor oficiale de localități și de alte unități teritorial-administrative ale

R.S.S. Moldovenești, de a onlătura inexactitățile și greșelile on scrierea lor on limba moldovenească, de a transcrie corect on limba rusă toponimele moldovenești, redond exact pronunțarea lor națională” a adoptat Hotărârea nr.3757-XI prin care a stabilit denumirile oficiale ale localităților și a unităților teritorial-administrative<sup>22</sup>.

Problemele denumirii satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) și raioanelor sunt soluționate on baza Regulamentului cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96<sup>23</sup>.

Denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale raioanelor, municipiilor și sectoarelor lor, orașelor, comunelor și satelor se hotărăsc de către Parlament, pornind de la interesele naționale, condițiile economice și geografice, tradițiile istorice, culturale, naționale, modul de trai, alte particularități locale.

La examinarea problemelor respective Parlamentul i-a on considerație deciziile consiliilor locale respective, adoptate on urma consultării cetățenilor. Consiliul raional, municipal, orașenesc, comunal sau sătesc face nemijlocit Parlamentului propuneri privind denumirea, schimbarea denumirii sau revenirea la denumirile istorice ale unităților administrativ-teritoriale și localităților, trebuind să prezinte următoarele documente și materiale:

- demersul și decizia consiliului local respectiv cu argumentarea caracterului rațional al propunerilor făcute;
- decizia adunării generale a lo-

cuitoarelor localității sau a adunării reprezentanților lor.

La denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale unităților teritorial-administrative nu se admite conferirea acelor denumiri pe care deja le poartă alte unități teritorial-administrative din republică, cu excepția revenirii la denumirea istorică a comunelor și satelor, cond se admite repetarea unei denumiri, cu condiția că în cadrul raioanelor respective nu sunt localități cu aceeași denumire. Legea interzice schimbarea denumirilor tradiționale ale localităților ce țin de moștenirea istorică, națională și culturală a țării.

În cazul comasării a două sau mai multor localități într-o singură localitate, Parlamentul, în baza deciziilor consiliilor respective și ale adunărilor generale ale locuitorilor din localitățile unde nu este consiliu local, păstrează pentru ea denumirea localității care are un număr mai mare de locuitori. O altă denumire localității comasate i se poate conferi doar în cazuri excepționale<sup>24</sup>.

Denumirile localităților se indică în limba de stat, dar, după caz, la decizia autorităților administrației publice locale, și în altă limbă, în conformitate cu legislația în vigoare. În localitățile cărora le-a fost acordat statut special de autonomie, denumirile nominalizate se indică și în alte limbi oficiale, stabilite prin legile respective<sup>25</sup>.

Evidența unităților teritorial-administrative. Evidența și identificarea centralizată a unităților teritorial-administrative și a localităților din Republica Moldova se realizează prin intermediul Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al

unităților administrativ-teritoriale și al străzilor din localitățile de pe teritoriul Moldovei”.

Acest sistem reprezintă clasificatorul automatizat al unităților teritorial-administrative (raioane, orașe (municipii), sate (comune), localități, inclusiv cele desființate) și elementele de bază ale infrastructurii urbane (străzi, clădiri).

Determinarea juridică a organizării teritorial-administrative se efectuează în conformitate cu Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr.764-XV din 27 decembrie 2001.

Determinarea tehnică a hotarelor unităților teritorial-administrative și a localităților țin de competența subdiviziunilor teritoriale ale Agenției de Stat Relații Funciare și Cadastru.

Depe temei pentru înregistrarea unităților teritorial-administrative și a localităților servesc următoarele documente:

a) actul legislativ, care stabilește modul formării, comasării, decomasării, desființării, denumirii, schimbării, subordonării, categoria unității teritorial-administrative, și a localităților, centrele administrative și hotarele lor;

b) planul unității teritorial-administrative cu reprezentarea hotarelor acestora;

c) actul de stabilire a hotarelor unităților teritorial-administrative, cu anexarea descrierii lor și catalogul de coordonate a punctelor de cotitură.

Scoaterea din evidență a unităților teritorial-administrative și a localităților se efectuează în temeiul următoarelor documente:

a) actul legislativ care stabilește

desființarea, comasarea / divizarea unității teritorial-administrative sau a localităților;

b) planul unității teritorial-administrative respective.

Descrierea unităților teritorial-administrative de nivelul II conține următoarele date: a) codul, conform

numărului de ordine al unității de nivelul II on limitele statului; b) data formării; c) statutul; d) denumirea; e) data onregistrării; f) data și temeiul scoaterii din evidență; g) suprafața teritoriului raionului și datele referinței geodezice (cartografice și topogra-

## BIBLIOGRAFIE

1. Hotărrea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” nr.12 din 05.03.2002. On: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.40-42 din 21.03.2002.

2. Popescu, Corneliu-Liviu. Autonomia locală și integrarea europeană. București, 1999, p. 32-35.

3. Preda, M. Criteriile ce trebuiesc avute on vedere pentru ombunătățirea organizării administrative a teritoriului României. On: Dreptul, 1995, № 8, p.43.

4. Somboteanu, A. Reforma Administrației Publice on Republica Moldova. Chișinău, 2001, p.78.

5. Creangă, I., Uțică, O. Organizarea administrativă a teritoriului. Chișinău, 2001, p.38-39.

6. Matei C. Problemele organizării teritoriale a societății // Reformele economice on Republica Moldova și România: realizări, tendințe, probleme. Chișinău, 1998, p.64.

7. Reforma administrației publice: controversele problemelor care bat la ușă // Administrarea publică, nr.3, 1998, p.17.

8. Municipiile și unitățile teritorial-administrative din componența lor sunt incluse on Anexa nr.2 a Legii nr.764-XV din 27.12.2001.

9. Экономическое обозрение, nr.44, 2004, p.34.

10. Forum, nr.9, 2004, p.3.

11. Monitorul Oficial al Republica Moldova, nr. 31-32 din 09.06.1995.

12. Raioanele și unitățile teritorial-administrative din componența lor sunt incluse on Anexa nr.3 a Legii nr.764-XV din 27.12.2001.

13. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436-XV din 06.11.2003. On: Monitorul Oficial al Republica Moldova nr.244-247/972 din 12.12.2003.

14. Carta europeană a autonomiei locale. On: Culegere de acte normative on domeniul funcționării autorităților administrației publice locale. Chișinău, 2004, p.69-72.

15. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.20-21 din 04.04.1996.

16. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436-XV din 06.11.2003. On: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.244-247 din 12.12.2003.

17. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” nr.12 din 05.03.2002. On: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.40-42/7 din 21.03.2002.

18. Jurnal de Chișinău, 3 mai, 2002, p.7.

19. Pct.17, 18 ale Regulamentului cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96. On: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.20-21 din 04.04.1996.

20. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.16/53 din 29.01.2002.

21. A se vedea: 1) Anexele nr.2-5 ale Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27.12.2001. On: MO nr.16/53 din 29.01.2002; 2) Eremia A. Tainele numelor geografice. Chișinău, Știința, 1986; 3) Eremia A. Nomenclatorul localităților din Republica Moldova. Chișinău, CIVITAS, 2001; 4) Cibotaru, V. Aspecte istorico-geografice ale toponimiei din Basarabia (sec.XIX-XX). On: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socio-umanistice”. Volumul III. Chișinău, 2003, p.181-183.

22. Veștile nr.3/57, 30.03.1990.

23. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.20-21 din 04.04.1996.

24. Pct. 9-13 ale Regulamentului cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96. On: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.20-21/216 din 04.04.1996.

25. A se vedea: art.10 al Legii nr.382-XV din 19.07.01 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor. On: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.107/819 din 04.09.2001 (art.10 on redacția Legii nr.343-XVI din 22.12.05, on vigoare 06.01.06)

26. A se vedea: Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre crearea Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor din localitățile de pe teritoriul Moldovei” nr.1518 din 17.12.2003. on: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-5/2

# PREVENIREA CORUPȚIEI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA : ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI GRECO

Cornelia VICLEANSCHI,  
Procuratura Generală,  
procuror, șef de secție, reprezentantul  
Republica Moldova la GRECO

## SUMMARY

*On May, 5 th, 1998 the Committee of Ministers at the Council of Europe instituted the GRECO (Group of States against Corruption) in the form of the partial and broad Agreement, aimed to respect twenty principle directions to attack the corruption, approved by the Resolution 97 (24) of the Committee of Ministers of the Council of Europe of November, 6 th, 1997, as well as, to apply other adequate international juridical instruments.*

La 5 mai 1998 Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a instituit GRECO (Grupul de state contra corupției) sub forma unui Acord parțial și lărgit, al cărui sarcină este de a supraveghea respectarea celor 20 de Principii directorii în combaterea corupției, aprobate prin Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri al CE din 6 noiembrie 1997, cât și de a pune în aplicare alte instrumente juridice internaționale adecvate.

Moldova a aderat la GRECO prin Legea nr. 297 din 22 iunie 2001, iar din mai 2002 reprezentantul nostru participă la lucrările acestui organism

internațional.

Care este obiectivul acestui acord?

GRECO a fost conceput de statele-membre ale Consiliului Europei în scopul căutării unor rezolvări comune ale problemelor dificile, puse de corupție și criminalitatea organizată, și ca instrument eficient cu misiunea de a controla cu ajutorul unui proces dinamic de evaluări și presiuni reciproce aplicarea în practică a instrumentelor juridice internaționale menționate.

În conformitate cu Statutul său

GRECO are drept scop de a ameliora capacitatea membrilor săi în lupta cu corupția, supraveghind ca aceștia să aplice în practică angajamentele asumate în domeniu.

Totodată, el contribuie la identificarea lacunelor și insuficiențelor din dispozitivele naționale ce vizează prevenirea și combaterea corupției, care pentru a fi depășite trebuie să fie urmate de inițierea unor reforme legislative, instituționale, precum și de implementarea unor practici diverse de contracarare a corupției.

GRECO a instituit în statutul său procedura de evaluare individuală a statelor-membre. Ea se constituie din 2 etape:

a) studiul de către un grup de experți internaționali al cadrului legal, normativ, instituțional al statului, conform ghidului, aprobat de plenara GRECO;

b) vizita de documentare a evaluatorilor-experti și a reprezentantului Secretariatului GRECO în statul evaluat pentru întreprinderi de divers nivel. Timp de o săptămână cu persoane abilitate cu funcții în procesul de prevenire și combatere a corupției.

Ca urmare a studiului și vizitei, evaluatorii întocmesc un proiect de raport, varianta finală a căruia se discută la ședințele în plen ale GRECO. Acest proiect de raport este constituit din partea descriptivă și partea analitică, urmată de recomandări. Astfel, discuțiile din ședința plenară pe marginea acestui raport sunt axate pe aceleași probleme, și au drept scop detalierea și concretizarea celor expuse în raportul evaluatorilor scoaterea în evidență a deficiențelor existente, pentru ca în ultimă instanță

statului evaluat să i se facă propuneri bine direcționate și viabile în scopul înlăturării lacunelor și insuficiențelor depistate, caracteristice acestui stat.

GRECO nu se limitează doar la constatări și recomandări pe scurt, ci dispune de un mecanism de verificare, monitorizare a nivelului de punere în aplicare de către stat a recomandărilor făcute. Astfel, după 18 luni din ziua adoptării raportului, statul este obligat să prezinte un raport de situație, adică să aducă argumente, fapte, măsuri concrete despre transpunerea în viață a celor decise de GRECO. Acest raport este de asemenea analizat de experți, discutat de către organul decizional al acestui organism, plenara GRECO, și aprobat sub forma unui raport de conformitate.

În dependență de decizia plenei, statului i se pot aplica anumite măsuri reprobatorii (inclusiv excluderea din GRECO), dacă nu s-a conformat recomandărilor făcute. În cazul în care recomandările GRECO s-au respectat doar parțial sau nu au fost deloc implementate, se numește un alt termen de prezentare a raportului de situație.

În prezent se derulează ciclul 2 de evaluare a statelor la GRECO.

Tematica evaluării este bazată pe 6 criterii din cele 20 de Principii Directorii de combatere a corupției, adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei prin Rezoluția (97) 24 din 6 noiembrie 1997, printre care detașăm:

principiul 9 – a se vedea asupra faptului că în organizarea, funcționarea și procesele decizionale ale administrațiilor publice să se țină cont de necesitatea combaterii corupției, în special, prin asigurarea unui înalt grad



de transparență compatibil cu eficiența activității lor;

principiul 10 – a se asigura ca regulile privind drepturile și obligațiile agenților publici să țină cont de exigențele combaterii corupției și să prevadă măsuri disciplinare corespunzătoare și eficiente; a favoriza în acest sens elaborarea unor instrumente potrivite, cum ar fi codurile de conduită, care ar preciza comportamentul scontat al agenților publici;

de asemenea articolele corespunzătoare (nr. 3, 13, 14, 18, 19 și 23) din Convenția Europeană penală de corupție pentru statele, care au ratificat această convenție.

În perioada 3-7 aprilie 2006 în Republica Moldova s-a aflat grupul de experți ai GRECO, care au prezentat analiza stării de fapt și au făcut anumite propuneri de recomandări pentru statul nostru, care la 11 octombrie 2006 au fost discutate și recomandate de către plenara GRECO.

Evaluatorii s-au axat pe studierea complexă (cadrul legal, instituțional, aplicabilitate și implementare) a unui șir de probleme, legate de administrația publică. Scopul lor a fost nu numai de a da aprecieri pozitive, ci salutând unele acțiuni, cadrul legal, de a purcede la identificarea piedicilor, care nu permit ca legea să fie operantă sau alte lacune deficiente ce permit de a conturnarea legii sau folosirea unor goluri în scopuri personale.

GRECO a examinat următoarele părți care, în opinia lor, ar putea servi drept stăvilă în calea răspunderii corupției.

Acestea sunt:

- \* transparență în activitatea

administrației publice (accesul la informație, participarea sau publicarea deciziilor, consultarea populației);

- \* selectarea, pregătirea profesională, evaluarea profesională a funcționarilor publici, (încadrarea prin concurs, proceduri distincte de evaluare și promovare a funcționarului public, stabilitatea funcției, formarea continuă, rotația cadrelor, depolitizarea funcțiilor);

- \* conflictul de interese, incompatibilități și activități accesorii ale funcționarilor publici, (declarația de interese, rotația cadrelor);

- \* migrarea lor excesivă spre sectorul privat după demisionare sau pensionare, așa numitul „pantoflaj”;

- \* existența și respectarea codului de etică al funcționarului public, (respectarea, studierea, sancționarea pentru nerespectarea lui, cadourile);

- \* denunțarea de către angajați a actelor de corupție și eventuala protejare a avertizorului de integritate, etc. (donneur d’alerte).

Au fost analizate anume aceste aspecte ale funcționării administrației publice, deoarece GRECO a definit anumite mecanisme, care ar putea fi eficiente în prevenirea corupției în administrația publică.

Ei au descris starea de fapt pe fiecare dintre aceste segmente; le-au supus unei analize detaliate cu înaintarea unor recomandări, scopul acoperirii aceluși gol legislativ ori instituțional sau pentru ca legea, actele normative existente să fie operante, cât și instituirea unui mecanism viabil de prevenire a corupției în administrația publică.

Care sunt aprecierile și recomandările ca urmare a acestei evaluări?

S-a constatat, că Moldova a realizat

on ultimii cincisprezece ani un număr considerabil de reforme; numeroase legi au fost adoptate on diverse domenii de activitate. Autoritățile din Moldova au depus eforturi importante on ceea ce privește reforma administrativă cu scopul eficientizării administrației, transparenței și apropierii de cetățeni. GRECO susține analiza făcută on Strategia reformei administrative centrale din 29.12.2005, care identifică problemele actuale la care autoritățile trebuie să facă față. Iată de ce punerea on aplicare a măsurilor menționate ar trebui să fie, conform recomandărilor GRECO, una dintre prioritățile strategiei și planurilor de acțiuni anticorupție. Totodată se susține necesitatea elaborării unei noi legi privind funcționarii publici, abrogându-se astfel numeroasele legi speciale existente, on care s-ar include toate preocupările on ceea ce privește prevenirea corupției, inclusiv on procedurile de recrutare, de formare, de evaluare și de disciplină ale agenților publici. A fost subliniată importanța unui control eficient și riguros asupra procesului de implementare a acestor măsuri.

GRECO remarcă on același timp că Strategia reformei administrative nu acoperă ontreg sectorul public, ci se limitează doar la administrația centrală. Mai mult ca atât, ea se concentrează asupra funcționarilor publici, pe cond normele de prevenire anticorupție ar trebui să includă toți agenții publici. On concluzie, coordonarea ontre reforma administrativă și strategia anticorupție și organele responsabile de punerea lor on aplicare ar trebui să fie mai profundă. Se menționează ca pozitiv faptul, că Planul de acțiune anti-corupție 2006

prevede realizarea unei analize a riscurilor anumitor organe centrale. Astfel de analize s-ar dovedi destul de utile on alte sectoare ale administrației, atât la nivel local, cât și on unele instituții și ontreprinderi publice. S-a menționat, de asemenea, faptul, că anume serviciile de securitate internă ale unor ministere sau serviciile de resurse umane sunt responsabile de controlul intern din cadrul administrațiilor. Conform experților străini, rezultatele acestor servicii on detectarea și semnalarea cazurilor de corupție și abuzuri nu sunt suficiente și ar putea fi ameliorate anume prin evaluarea factorilor de risc din cadrul administrației on ansamblu, prin pregătirea cadrelor și, on caz de necesitate, prin elaborarea unor directive, indicații on aceste domenii.

Strategia reformei administrării centrale menționează ca o posibilă sursă de conflict de interese faptul, că autoritățile responsabile de elaborarea politicii sunt on același timp cele responsabile de implementarea și de supravegherea lor.

Plenara GRECO a insistat asupra necesității de a lua on considerație, ca măsură de prevenire a corupției, consolidarea, lărgirea transparenței on procesul decizional de administrare. Conform evaluării GRECO, trebuie să fie schimbată atitudinea, mentalitatea, compreensiunea agenților publici vis-a-vis de funcționarea administrației pentru ca această să devină mai transparentă, mai eficace și mai responsabilă. S-a concluzionat, că Legea privind accesul la informație nu este operantă ontro-o măsură satisfăcătoare. Ei au stabilit drept cauză a acestei stări de lucruri lipsa de

delimitare normativă a actelor cu caracter confidențial sau secret, pregătirea insuficientă a funcționarilor publici privind punerea în aplicare a prevederilor acestei legi, asupra modului lor de a acționa în diverse circumstanțe, în cazuri concrete, și în dependență de specificul activității instituției. În acest sens, GRECO a recomandat completarea legislației și asigurarea implementării ei efective, consolidarea controlului asupra aplicării legilor în ceea ce privește libertatea la informație, asigurându-se agenților publici o formare corespunzătoare în aceste domenii și mărirea sancțiunilor aplicabile funcționarilor pentru încălcarea acestor prevederi.

În opinia experților, în Republica Moldova există în prezent numeroase norme în ceea ce privește conflictele de interes și incompatibilități în activitatea funcționarilor publici, unele fiind stipulate în Legea serviciului public, Legea privind prevenirea și combaterea corupției și protecționismului. Sistemul existent de declarații de patrimoniu și venituri nu este eficient, deoarece comisiile de control central și departamentale nu dispun de mijloace viabile de a demonstra eventualele bănueli de declarații false sau eventualele divergențe între patrimoniul real și cel declarat de agenți publici. Experții au salutat faptul, că autoritățile din Moldova au elaborat un proiect de lege pentru conflictele de interes, în care s-ar include dispoziții privind limitarea migrării excesive a agenților publici către sectorul privat, ceea ce lipsește în prezent. GRECO a apreciat faptul, că autoritățile sunt de asemenea conștiente de necesitatea de a pune în funcțiune un

dispozitiv viabil și fiabil pentru a permite controlul declarațiilor de patrimoniu și de interes. În concluzie, GRECO a recomandat adoptarea unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interes, incluzând interzicerea migrării excesive a agenților publici în sectorul privat, cât și implementarea unui sistem eficient pentru controlul declarațiilor de patrimoniu și interese pentru agenții publici.

GRECO a constatat, că funcționarii publici au obligațiune legală, prevăzută în art. 10 al.(3) din Legea serviciului public de a declara bănueliile lor privind actele de corupție superiorului lor, dar nu este reglementat cazul, când anume șeful este obiectul acestor suspiciuni sau dacă anume el a dat un ordin, o însărcinare ilegală. Funcționarul, care nu a făcut declarațiile de rigoare, nu poartă nici o răspundere. Nu este stabilită expres nici răspunderea conducătorului, care nu a informat organele de drept despre faptele de corupție sau conexe, de care a avut cunoștință. Nu există un mecanism, nici mijloace de protejare a „persoanelor ce dau alarma”, adică avertizorilor de integritate, a celor care denunță din propria inițiativă și cu bună credință bănueliile de corupție, contra unor eventuale acțiuni de persecutare din partea șefilor. Mai mult ca atât, experții consideră, că chiar acele puține semnale, aduse de funcționari, nu sunt urmate de efecte corespunzătoare de ordin penal, administrativ sau disciplinar, ceea ce ridică problema calității examinării acestor semnale și a eficacității procedurilor. În consecință, GRECO a recomandat de a introduce reguli clare, ce ar favoriza semnalarea de către orice

agent public a cazurilor de corupție, de a stabili măsuri de protejare a acestora și de a reevalua modul de examinare a acestor semnale de corupție din cadrul administrației publice, cu scopul de a asigura aplicarea rapidă a procedurilor corespunzătoare.

On același timp, se consideră oportu-

tun de a se forma / pregăti specialiștii on ceea ce privește identificarea, semnalarea infracțiunilor de corupție și a abuzurilor asemănătoare, punându-li-se la dispoziție diferite reglementări, linii directorii, ghiduri.

Republica Moldova are doar un an

ju-mătate pentru a face față acestor sarcini de acum și se depun anumite eforturi pentru a ne conforma recomandărilor acestui forum internațional.

On acest articol am avut ca scop doar de a scoate on evidență acele deficiențe lacune din sistemul administrației publice, observate de experții internaționali, care, on opinia lor, pot frbna activitatea de prevenire a corupției printre funcționarii publici.

Aș vrea să subliniez faptul, că Guvernul a ținut cont de majoritatea acestor recomandări la elaborarea și aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Prevenire și Combatere a Corupției pentru perioada

## PROMOVAREA ETICII ÎN SERVICIUL PUBLIC – CALE DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

Iana SPINEL,  
analist,  
Transparency International – Moldova

### SUMMARY

*The necessity of the adoption and application of sets of conduct Regulations for public functionaries in the Republic of Moldova is obvious and is based on the number of considerations. The Republic of Moldova is a member of some international organizations – the UNO, the Council of Europe, the Pact of the Stability in south-eastern Europe. The priorities of the activity in these bodies will help the country to prevent and combat corruption.*

de considerente. Republica Moldova este parte a mai multor organizații internaționale, Organizația Națiunilor Unite, Consiliul Europei, Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud Est, etc., printre prioritățile de activitate a acestora figurând prevenirea și combaterea corupției.

Conducerea țării și-a exprimat intenția de integrare în comunitatea statelor europene, ceea ce presupune obligativitatea respectării prevederilor convențiilor, acordurilor și altor aranjamente, parte la care este Republica Moldova. Componentă a acestor documente sunt clauzele referitoare la necesitatea aplicării codurilor sau normelor de conduită a funcționarilor publici în cadrul legal și instituțional

al țărilor-membre.

Fiind preocupate de corupție și fraude în serviciul public, țările-membre ale OCDE, au elaborat și acumulat practici relevante de prevenire ale acestui flagel, în special, prin promovarea principiilor și normelor conduitei etice a angajaților din acest sector. Actualmente, și statele din Europa de Est și unele țări din CSI au aprobat și au început să aplice prevederile legale referitoare la conduita etică în serviciul public, inclusiv codurile de conduită (de exemplu, România, Bulgaria, Georgia, Ungaria, Polonia, Cehia, Estonia).

Republica Moldova nu are încă destulă experiență în aplicarea și promovarea principiilor proprii unui serviciu public civilizat, iar respectarea

normelor existente nu a devenit încă o obișnuință. De aceea, este extrem de importantă reglementarea conduitei etice a angajaților din serviciul public pe baza unui Cod de conduită a funcționarului public care va purta un caracter obligatoriu pentru angajații din instituțiile finanțate din banii publici. Un asemenea Cod de conduită ar trebui să răspundă următoarelor exigențe:

1. Identificarea în Cod a principiilor și valorilor etice de bază ale serviciului public

Printre valorile esențiale ale serviciului public formulate cel mai frecvent în țările-membre ale OCDE figurează imparțialitatea, legalitatea, integritatea, transparența, eficiența, egalitatea, responsabilitatea și justiția. În cazul Codului de conduită autohton este necesară, înainte de toate, includerea unor principii elementare de conduită, cum ar fi punctualitatea, politețea, moralitatea, onestitatea decentă. Totodată, se cere specificată semnificația principiilor și valorilor etice pentru a facilita înțelegerea acestora de către angajații din serviciul public.

2. Formularea explicită a normelor de conduită în serviciul public

Formularea normelor de conduită este instrumentul principal de aplicare a valorilor etice. Codurile de conduită din țările Europei Centrale și cele de Sud-Est prevăd un șir de norme, și în special cadouri și favoruri, conflicte de interese, activități externe, utilizarea informației, activitatea politică, utilizarea proprietății de stat, relațiile cu mass-media, limitări post-angajare etc. La formularea și specificarea acestor norme s-a reieșit atât din recomandările

Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind Codul model de conduită pentru agenții publice, cât și din principiile OCDE referitor la consolidarea eticii în serviciul public.

Astfel, Codul de conduită a funcționarului public din Republica Moldova ar trebui să sintetizeze recomandările organismelor internaționale și cele mai relevante practici din domeniu ale altor țări (de exemplu, România).

Privitor la normele de conduită ar trebui să se acorde o atenție deosebită următoarelor momente:

Raportarea încălcării Codului de către angajații din serviciul public. Codul trebuie să prevadă obligativitatea angajaților de a denunța orice încălcare a prevederilor acestuia și responsabilitatea pentru neanunțarea încălcărilor. Totodată, este necesară introducerea de stimulente pentru persoanele care au comunicat cu bună credință și în cunoștință de cauză despre încălcarea Codului, precum și protejarea acestor persoane de către instituția publică pentru a preveni prejudicierea lor.

Cadouri, favoruri, avantaje. Regula de bază este prohibiția solicitării, acceptării cadourilor, favorurilor, invitațiilor sau a oricăror altor avantaje de către angajatul din serviciul public (inclusiv celor destinate familiei, părinților, prietenilor apropiați, persoanelor sau organizațiilor cu care angajatul are sau a avut relații de afaceri sau politice). Excepție sunt ospitalitatea tradițională și micile cadouri, valoarea cărora trebuie să fie simbolică și urmează a fi prevăzută în legislație.

În acest context, este necesară și introducerea prevederilor despre reacția angajatului din serviciul public față

de oferte de avantaje nedatorate, on special: refuzul cadoului, avantajului nedatorat; anunțarea superiorului ierarhic despre aceasta; existența martorilor; on cazul când cadoul nu poate fi nici refuzat, nici ontors (ex. a fost lăsat on lipsa angajatului, oferit on cadrul unor misiuni diplomatice, etc.), predarea acestuia persoanei autorizate a instituției și transmiterea ontr-un fond special al instituției.

De asemenea, Codul ar trebui să prevadă solicitarea avizului persoanei ierarhic superioare on cazul on care angajatul din serviciul public nu știe dacă poate accepta sau nu un cadou sau o ospitalitate. Un alt moment important este obligativitatea ținerii de către autoritățile și instituțiile publice a registrelor cadourilor și avantajelor.

**Conflictul de interese.** Având on vedere nivelul scăzut de familiarizare a angajaților din serviciul public din Republica Moldova on subiectul conflictelor de interese, acest compartiment al Codului de conduită ar trebui să includă următoarele momente:

- definirea conflictului de interese și referințele la ceea ce este interes personal al angajatului din serviciul public (orice avantaj pentru el, familia, părinții, prietenii sau persoanele apropiate, organizațiile cu care are sau a avut relații de afaceri sau politice);

- specificarea comportamentului angajatului (să fie atent la orice conflict de interese real sau potențial, să ia măsuri pentru a evita un asemenea conflict, să informeze superiorul ierarhic despre orice conflict de interese din momentul când l-a cunoscut, să se conformeze oricărei decizii finale care oi ordonă să se retragă din situația on care se află

sau să renunțe la avantajul din originea conflictului, etc.).

- stipularea prezentării declarațiilor de interese de către angajații care ocupă un post on care interesele personale pot afecta (sau sunt susceptibile de a afecta obligațiile de serviciu) la numirea on funcție, la intervale anumite de timp și la orice schimbare a situației.

**Responsabilitatea funcționarilor ierarhic superiori.** Codul trebuie să stipuleze responsabilitatea funcționarilor ierarhic superiori pentru acțiunile sau inacțiunile subalternilor săi contrar Codului, on cazul on care n-au luat măsuri necesare pentru prevenirea unor asemenea acțiuni/inacțiuni. On același timp, superiorii ierarhic trebuie să ontreprindă măsuri pentru a ompiedica subalternii să se implice on acte de corupție, protecționism, conflict de interese, nepotism, discriminare, hărțuială (să atenționeze subalternii despre necesitatea aplicării legislației, să asigure instruirea lor, să demonstreze personal un exemplu de integritate, ș.a.).

**3. Informarea, familiarizarea angajaților cu prevederile Codului**

Pentru a face valorile și normele de conduită etică operante, marea parte a țărilor OCDE recurge la formarea profesională a angajaților din instituțiile publice. On unele țări formarea se orientează, on speță, asupra noilor angajați, iar on altele valorile etice se enunță on contractul de angajare la serviciu. A doua variantă ar fi oportună și on cazul Republicii Moldova, unde Codul de conduită ar trebui să fie parte componentă a condițiilor de angajare a funcționarilor publici.

**4. Caracterul public al Codului**



Unul dintre obiectivele Codului, paralel cu formularea principiilor și normelor de conduită și facilitarea respectării acestora de către angajați, ține de informarea cetățenilor despre conduita la care ei sunt îndreptățiți să se aștepte din partea angajaților din serviciul public. Aceasta presupune necesitatea aducerii Codului la cunoștința publicului prin afișare în instituția publică, plasarea pe pagina WEB, mediatizarea în presă. Suplimentar la aceasta, informațiile despre respectarea Codului trebuie să fie parte componentă a raportului despre activitatea instituției publice.

#### 5. Mecanismul de implementare a Codului

Existența Codului de conduită este o condiție precedentă promovării eticii în serviciul public, care trebuie continuată cu instituirea unui mecanism de implementare a acestui Cod. Având în vedere experiența altor țări (de exemplu, România), în Codul de conduită autohton ar putea fi inclus un capitol privind mecanismul de Codului;

- \* crearea unui sistem de plingeri, inclusiv în sine, din partea publicului și angajaților instituției publice, crearea de linii de conduită privind respectarea
- \* monitorizarea respectării Codului, inclusiv cu suportul societății civile;
- \* revizuirea codului;
- \* aducerea codului la cunoștința publicului și raportarea despre respectarea prevederilor lui.

implementare a acestuia, prin crearea unei Comisii principale pentru etică. Abilitățile acestei comisii ar putea cuprinde conducerea și coordonarea politicii etice în instituțiile și autoritățile publice, controlul asupra aplicării Codului de către funcționarii publici și aplicarea măsurilor de sancționare față de persoanele în culpă. Reieșind din cele expuse mai sus, principalii pași în promovarea principiilor și normelor conduitei etice în serviciul public ar consta în:

- \* aprobarea unui Cod de conduită unic pentru angajații din serviciul public în baza unui act normativ;
- \* crearea unei Comisii pentru Etică, responsabile pentru coordonarea și controlul aplicării principiilor și normelor prevăzute de Cod la nivel național;
- \* crearea în instituțiile/autoritățile publice a unor subdiviziuni de etică sau desemnarea unor persoane responsabile de etică;
- \* stabilirea responsabilității pentru încălcarea Codului și sancționarea persoanelor vinovate;
- \* instruirea permanentă a personalului în subiectul conduitei etice și a

maiorilor lideri și a tuturor angajaților, asigurând respectarea

# CONȚINUTUL ȘI FORMA CONTRACTULUI INDIVIDUAL DE MUNCĂ

Octavian SPEIANU,  
magistru on drept,  
lector universitar, ASEM

## SUMMARY

This article is reserved for some of the legal aspects, connected with the maintenance and the form of the labour contract. Moreover, the author has analysed special contractual conditions which can be included by the parties in the individual labour contract. As to the form of the individual labour contract, the author has come to conclusion that it is characterized *ad validitatem*.

Conținutul și forma contractului individual de muncă constituie totalitatea

condițiilor (clauzelor) care determină drepturile și obligațiile reciproce ale părților contractante. On aceste condiții, nu trebuie de confundat conținutul contractului individual de muncă cu conținutul raportului juridic de muncă, ultimul prezentându-se ca totalitatea drepturilor și obligațiilor subiecților raportului juridic, determinate de contractul individual și colectiv de muncă și de legislația muncii.

Orice contract individual de muncă cuprinde două categorii de clauze: clauze generale, care se regăsesc on orice contract și clauze speciale, caracteristice unui anumit contract individual de muncă.

Potrivit prevederilor art. 58 alin. 1 și ale art. 49 alin. 1 din Codul muncii al Re-

publicii Moldova, contractul individual de muncă se oncheie on forma scrisă și va cuprinde următoarele clauze generale: numele și prenumele salariatului; datele de identificare ale angajatorului; durata contractului; data de la care contractul urmează sa-și producă efectele; atribuțiile funcției; riscurile specifice funcției; drepturile și obligațiile salariatului; drepturile și obligațiile angajatorului; condițiile de retribuire a muncii, inclusiv salariul funcției sau cel tarifar și suplimentele, premiile și ajutoarele materiale; compensațiile și alocațiile, inclusiv pentru munca prestată on condiții grele, vătămătoare și (sau) periculoase; locul de muncă; regimul de muncă și de odihnă; perioada de

probă, după caz; durata concediului de odihnă anual și condițiile de acordare ale acestuia; condițiile de asigurare socială; condițiile de asigurare medicală. [art. art. 58; 49 ]

On cazul on care salariatul urmează să-și desfășoare activitatea on străinătate, angajatorul are obligația de a-i pune la dispoziție, on timp util, toată informația prevăzută la art. 49 alin. 1 din CM RM și, suplimentar, informații referitoare la: a) durata perioadei de muncă on străinătate; b) moneda on care va fi retribuită munca, precum și modalitatea de plată; c) compensațiile și avantajele on numerar și (sau) on natură aferente plecării on străinătate; d) condițiile specifice de asigurare.

Este interzisă stabilirea pentru salariat, prin contractul individual de muncă, a unor condiții sub nivelul celor prevăzute de actele normative on vigoare, de convențiile colective și de contractul colectiv de muncă. De exemplu, dacă on contractul individual de muncă a fost inserată clauza prin care, on caz de comitere de către salariat a unei abateri disciplinare, s-au stabilit sancțiunile disciplinare cu caracter pecuniar (oncălcond, on acest mod, stipulațiile art. 206 alin.1-3 din CM RM), salariatul cointerestat este on drept să se adreseze on instanța de judecată on vederea recunoașterii nulității parțiale a contractului individual de muncă. Deci, o serie de dispoziții, care reglementează contractul individual de muncă (de exemplu, drepturile și obligațiile angajatorului și salariatului), avond caracter de ordine publică, duc la consecința că părțile nu pot deroga de la ele spre a crea salariatului un regim mai defavorabil. Aceste dispoziții reprezintă un minim

de garanție pentru salariați, oncot orice clauză convențională contrară, este nulă on temeiul art. 49 alin. 3 CM al RM. [1, art.49]

On afara clauzelor generale, părțile contractante pot negocia și include on contractul individual de muncă clauze specifice, cum ar fi: clauză de mobilitate; clauză de confidențialitate, alte clauze negociate de părți, care nu contravin legislației on vigoare.

Clauzele facultative ale contractului individual de muncă nu pot fi enumerate exhaustiv, atota timp cot, on baza principiilor generale de drept, părțile contractante pot negocia orice clauză care nu contravine prevederilor imperative ale legii. De exemplu, reieșind din conținutul art. 264 din CM al RM, părțile contractante pot include o clauză contractuală referitoare la mărimea compensației on legătură cu oncetarea contractului individual de muncă, oncheiat cu conducătorul unității.

Potrivit art. 52 din CM RM, clauza de mobilitate este clauza prin care se permite angajatorului să dispună de o activitate ce nu presupune un loc stabil de muncă, această activitate ținond de specificul muncii.

Reieșind din prevederile legale, clauza de mobilitate desemnează situația on care executarea obligațiilor de serviciu de către salariat nu se realizează ontr-un loc stabil de muncă. Acesta este cazul agenților de vonzări, agenților de marketing sau agenților de asigurări etc.

Codul muncii al Republicii Moldova conține inovația care rezidă on faptul că salariatul care acceptă clauza de mobilitate poate beneficia de dreptul la o indemnizație specifică și (sau) de alte drepturi, conform contractului

individual de muncă (art.51 alin.2 CM alRM). Deoarece norma juridică nu precizează expres, apreciem că din categoria altor drepturi fac parte: dreptul de a folosi autoturismul ce aparține unității pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu; dreptul de a beneficia de serviciile sau produsele firmei la prețuri mai mici etc.

Prin clauza de confidențialitate se înțelege acea clauză prin care părțile convin ca, pe toată durata contractului individual de muncă și timp de cel mult trei luni (respectiv un an pentru cei care au deținut funcții de răspundere) după încetarea acestuia, să nu divulge date sau informații de care au luat cunoștință în perioada executării contractului individual de muncă, în condițiile stabilite de regulamentul intern al unității, de contractul colectiv sau de cel individual de muncă.

Prin inserarea în contractul de muncă a clauzelor de confidențialitate, angajatorul urmărește scopul de a proteja informațiile ce țin de producție, tehnologie, administrare, de activitatea financiară și de altă activitate a unității, adică informațiile ce se raportează la categoria „secretul comercial”. Actul normativ de bază ce statuează diferite modalități de protecție a acestor informații, este Legea RM nr. 171-XII/1994 „Cu privire la secretul comercial”[2]. În conformitate cu prevederile art. 8 din Legea în cauză, salariații agentului economic care au acces la informațiile ce constituie secret comercial, își asumă obligațiile: a) să păstreze secretul comercial pe care îl vor cunoaște în procesul muncii și să nu-l divulge fără a avea autorizație, eliberată în modul stabilit, cu condiția

ca informațiile ce constituie secret comercial nu le-au fost cunoscute mai înainte sau nu au fost primite de ei de la o terță persoană, fără obligația de a respecta confidențialitatea lor; b) să respecte cerințele instrucțiunilor, regulamentelor și dispozițiilor privind asigurarea păstrării secretului comercial; c) în caz dacă persoane străine încearcă să obțină de la ei informații ce constituie secret comercial, să anunțe imediat despre această persoană cu funcții de răspundere respectivă sau subdiviziunea respectivă a agentului economic; d) să păstreze secretul comercial al agenților economici cu care întrețin relații de afaceri; e) să nu folosească cunoașterea secretului comercial pentru practicarea vreunei activități, în calitate de acțiune concurentă, ceea ce poate să aducă prejudicii agentului economic; f) în cazul concedierii să transmită toți purtătorii de informații ce constituie secret comercial (documente, manuscrise, discuri, materiale etc.), pe care i-au avut la dispoziție, persoane cu funcții de răspundere respective sau subdiviziuni respective a agentului economic.

Pentru a fi realizate în practică prevederile art.8 al Legii nr.171-XII/1994, recomandăm ca în cazul concedierii sau demisionării salariatului, să fie perfectat actul de predare-primire a purtătorilor de informații.

În literatura de specialitate s-a analizat posibilitatea de a include în contractele individuale de muncă cu titlu de clauză facultativă a clauzei de conștiință. Includerea unei astfel de clauze în contractul individual de muncă are drept scop posibilitatea salariatului de a refuza executarea dispoziției primite, dacă este contrară conștiinței

sale. Motivele inacțiunii pot de ordin: religios, moral, politic, științific sau să țină de regulile de politețe. [3, pag., 113]; de exemplu, refuzul unui jurnalist de a scrie și a publica un articol de popularizare a unor concepții ateiste). [4, pag.25]

Codul muncii al Republicii Moldova nu prevede expres clauza de conștiință. On consecință, inserarea unei asemenea clauze rămâne la latitudinea părților contractante. Cu toate acestea, legiuitorul nostru trebuie să se conducă de recomandările Rezoluției nr. 1003/1993, adoptate de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, potrivit căroră, on contextul necesității ontării garanțiilor libertății de exprimare a jurnaliștilor, statele trebuie să dezvolte și să precizeze cadrul legal al clauzei de conștiință și să racordeze cu prevederile legislației naționale on acest domeniu. [5, pag. 134]

On practică se ontolnesc și alte clauze facultative on contractele individuale de muncă, printre care clauza de stabilitate, clauza de risc, clauza de obiectiv etc. [6, pag. 617]

Clauza de stabilitate este o dispoziție inclusă on contractul individual de muncă prin care salariatului i se garantează menținerea on muncă o perioadă certă de timp. [6, pag. 390]. Prin intermediul său se limitează dreptul angajatorului de a proceda la concedierea salariatului, care beneficiază, astfel, de o anumită siguranță.

Clauza de risc poate fi utilizată on unele contracte individuale de muncă, on care felul muncii sau locul muncii implică riscuri deosebite pentru salariat. Asumându-și un astfel de risc, (de exemplu, on unitățile de circ, on

mass-media), salariatul va beneficia, ca urmare a clauzei respective, de o serie de avantaje: timp redus de muncă, echipament de protecție, salarii majorate etc. [7, pag. 391]

On temeiul clauzei de obiectiv, salariatul se obligă să obțină on munca sa un rezultat cuantificabil, de exemplu, o anumită cantitate de produse; să finalizeze o anumită lucrare, să colecteze o sumă de bani etc. „Pentru a fi validă, clauza respectivă trebuie să fie precisă, dar și realizabilă”.

On conformitate cu dispozițiile art. 58 alin.1 din CM RM, contractul individual de muncă se oncheie on formă scrisă. Deși are o onsemnătate incontestabilă pentru precizarea drepturilor și obligațiilor părților contractante, forma scrisă a contractului individual de muncă nu reprezintă o condiție de validitate (ad validitatem), ci una de probă (ad probationem). Această concluzie oși are suportul normativ on prevederile art.58 alin.3 din CM RM, potrivit căroră, on cazul on care contractul individual de muncă nu a fost perfectat on formă scrisă; acesta este considerat a fi oncheiat pe o durată nedeterminată și oși produce efectele din ziua on care salariatul a fost admis la muncă de către angajator sau de către o altă persoană cu funcție de răspundere din unitate. Dacă salariatul dovedește faptul admitterii la muncă, perfectarea contractului individual de muncă on forma scrisă va fi efectuată de angajator on mod obligatoriu ulterior.

On lipsa onscrisului, consecințele nerspectării formei scrise a contractului individual de muncă sunt următoarele: contractul individual de muncă există și oși produce efectele, dacă s-a realizat

concret acordul părților; se prezumă că el a fost oncheiat pe o durată nedeterminată; [3, pag., 114] existența raporturilor juridice de muncă se poate dovedi prin orice mijloc legal de probă (depozițiile marturilor, corespondența ș.a.).

Reieșind din prevederile art.56 alin.3 din CM RM, contractul individual de muncă se ontocmește on două exemplare, se semnează de către părți,

fiindu-i atribuit un număr din registrul unității, aplicandu-i-se ștampila unității. Un exemplar al contractului individual de muncă se onmonează salariatului, celălalt se păstrează la angajator. [1, art.56]

Formalitatea dublului exemplar se ontemeiază pe faptul că contractul individual de muncă constituie o convenție sinalagmatică. Această formalitate este cerută de lege ca mijloc de probă, și nu

ca o condiție de valabilitate a contractului individual de muncă.

La oncheierea contractului individual de muncă cu angajatorul persoană fizică, se cere onregistrarea contractului la autoritatea administrației publice locale (primărie). Obligațiile privind ontocmirea contractului de muncă on formă scrisă și onregistrarea acestuia oi revin angajatorului persoană fizică.

Angajatorul persoană fizică nu are dreptul să facă onscrieri on carnetele de muncă ale salariaților și să perfecteze carnet de muncă pentru persoanele care se angajează pentru prima dată. On acest caz, perfectarea și onscrierile on carnetele de muncă se vor realiza de către autoritatea administrației publice locale, care a onregistrat contractul individual de muncă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova nr.154-XV din 28.03.2003 M.O. nr.159-162 din 29.07.2003
2. Legea cu privire la secretul comercial nr. 171-XII/1994 M.O. nr.13 din 10.11.1994
3. Alexandru Țiclea „Contractul individual de muncă” Editura „Lumina Lex”, București 2003
4. Romulus Gidro „Opinii asupra unor dispoziții din proiectul Codului Muncii cu privire la oncheierea și conținutul contractului individual de muncă // Revista Română de Dreptul Muncii” nr.1/2002
5. Emanoil Popescu „Raportul juridic de muncă al jurnalistului”, Editura

# NOȚIUNI INTRODUCTIVE PRIVIND ONCETAREA CONTRACTULUI INDIVIDUAL DE MUNCĂ

Eduard BOIȘTEANU,  
doctor on drept, lector superior,  
Universitatea de Stat „Alecu Russo”  
din Bălți

## SUMMARY

*Through the conclusion of the Contract on Labour, reflected in article 43, of the Constitution of the Republic of Moldova of 1994 a citizen exercises the right to work. This right presumes not only to treat citizens of the Republic of Moldova in equal way in the field of juridical reports on labour but the assurance of the stability of juridical reports on labour, as well.*

dreptul la muncă, consacrat on art. 43 alin. 1 din Constituția Republicii Moldova din 1994<sup>1</sup>. Acest drept presupune nu numai tratarea, on mod egal, a cetățenilor Republicii Moldova on domeniul raporturilor juridice de muncă, ci și asigurarea stabilității raporturilor juridice de muncă.

Spre deosebire de contractele civile, contractul individual de muncă conține un element de stabilitate, ce se regăsește on caracterul continuu al prestațiilor și reglementarea legală imperativă a modurilor de oncetare a contractului de muncă, reprezentond sursa sigură de asigurare a existenței salariatului<sup>2</sup>. On acest sens, legislația muncii prevede oncheierea contractului individual de muncă pe durată nedeterminată, excepția referindu-se la durata determinată a contractului

individual de muncă numai on anumite situații, expres și limitativ prevăzute de lege.

Expresia cea mai elocventă a stabilității on muncă, garanție a apărării intereselor salariaților o constituie, fără ondoială, reglementarea prin lege a temeiurilor și condițiilor on care poate avea loc oncetarea raporturilor juridice de muncă.

Atot literatura juridică de specialitate, cot și practica judiciară utilizează mai mulți termeni care desemnează modul on care ia sforșit contractul individual de muncă. Astfel, alături de termenii oncetare și demisie folosiți și de legiuitor, mai sunt utilizați și termenii de desfacere, denunțare, concediere și nulitate. On esență, conținutul acestor termeni desemnează stingerea raportului juridic de muncă, dar cu semnificații



oarecum deosebite.

On opinia autorilor ruși K.N. Gusov și V.N. Tolcunova<sup>3</sup>, termenii de oncetare și de desfacere sunt utilizați referitor la contractul individual de muncă, iar noțiunea de concediere este ontrebuințată on privința salariatului.

Coraportul dintre noțiunile menționate poate fi ușor relevat prin prisma prevederilor art. 81 din Codul muncii al RM (on continuare - CM RM)<sup>4</sup>, potrivit căroră oncetarea contractului individual de muncă poate avea loc ca urmare a existenței unor circumstanțe, ce nu depind de voința părților (decesul angajatorului-persoană fizică, expirarea termenului contractului de muncă etc.), sau la inițiativa uneia dintre părți (demisia sau concedierea salariatului).

Termenul de oncetare a raporturilor juridice de muncă este cel mai cuprinzător, deoarece el include toate temeiurile de concediere sau demisie a salariatului, inclusiv și situația de excludere a angajatului din componența scriptică a unității on legătură cu moartea acestuia<sup>5</sup>. Oncetarea contractului individual de muncă cuprinde toate faptele juridice, on baza căroră se sting raporturile juridice de muncă, stabilite ontre părțile contractului individual de muncă, neavond importanță, dacă ele (faptele juridice) s-au ivit prin acordul părților, la inițiativa uneia dintre părțile contractante sau datorită unui eveniment (de exemplu, decesul salariatului sau forța majoră).

Se cere menționat că on literatura juridică interbelică se mai ontrebuințau și alți termeni ce desemnau ontreruperea raporturilor juridice de muncă. Autorul E. Cristoforeanu<sup>6</sup> a ontrebuințat, on acest sens, termenii de reziliere sau de

desființare a contractului de muncă. El a menționat că atunci „cond una dintre părți nu mai execută contractul de muncă, voluntar sau dintr-un caz de forță majoră, cealaltă parte este eliberată de obligațiunile sale contractuale, contractul este desființat sau reziliat”<sup>7</sup>.

Potrivit Dicționarului de drept privat<sup>8</sup>, prin desfacerea actului juridic se desemnează onlăturarea unui act juridic și a efectelor sale ulterioare, cu menținerea efectelor produse on trecut, ponă la momentul desfacerii actului. Referindu-se numai la viitor, desfacerea se deosebește de desființare, care se produce retroactiv.

Termenul de desfacere a contractului individual de muncă este on general, utilizat on literatura juridică și on practica judiciară, pentru a desemna situațiile on care contractul individual de muncă oncetează, pe parcursul executării sale, din inițiativa uneia dintre părțile contractante (angajator și salariat).

Termenul de concediere a salariatului provine, din punct de vedere etimologic, de la verbul din limba franceză congădier. La momentul actual, acest termen desemnează acțiunea de „eliberare sau ondepărtare din serviciu”<sup>9</sup>.

Prezintă interes și opinia autoarei ruse Golovanova E.A.<sup>10</sup>, potrivit căreia drept temei pentru oncetarea contractului individual de muncă servesc faptele juridice (actele juridice și evenimentele). Aceeași autoare conchide că oncetarea contractului individual de muncă on rezultatul unui act juridic se recunoaște ca concediere. Considerăm că noțiunea de concediere nu este conturată ontr-un mod reușit, deoarece, reieșind din dispozițiile art. 86 din CM RM, con-

cedierea salariatului poate surveni și în urma unor evenimente (de exemplu, constatarea necorespunderii profesionale din cauza stării de sănătate).

În opinia noastră, definiția legală a noțiunii de concediere, ce se conține în Codul muncii al României<sup>11</sup>, este reușită. Așadar, potrivit opiniei legiuitorului român, prin concediere se înțelege încheierea contractului individual de muncă din inițiativa angajatorului.

Noțiunea de concediere este definită și în instrumentele internaționale. Astfel, art. 3 din Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 158/1982 „Privind încheierea raporturilor de muncă din inițiativa celui care angajează” menționează că termenul concediere înseamnă încheierea raporturilor de muncă din inițiativa angajatorului.

Termenul de demisie a salariatului desemnează, în opinia legiuitorului nostru, desfacerea contractului individual de muncă pe durată nedeterminată din propria inițiativă a salariatului. Considerăm că dacă contractul de muncă se încheiează, ca urmare a manifestării de voință a persoanei încadrate în muncă, este mai adecvat termenul de denunțare. În opinia lui M. Țichindelean<sup>12</sup>, compararea celor doi termeni (denunțare și demisie) conduce la relevarea următoarelor diferențe: denunțarea contractului individual de muncă este cerută de către persoana încadrată în muncă și nu este supusă vreunei aprobări sau aprecieri din partea unității, iar demisia apare ca o cerere adresată unității care este sau nu aprobată de conducerea acesteia.

Constatăm că și în Codul muncii al României este utilizat termenul de

demisie. Articolul 79 alin. 1 din Codul muncii român definește noțiunea de demisie ca act unilateral de voință a salariatului care, printr-o notificare scrisă, comunică angajatorului încheierea contractului individual de muncă, după expirarea unui termen de preaviz.

Ca sinteză la cele relatate în alineatele precedente, considerăm că legiuitorul nostru utilizează, în mod inoportun, sintagma demisia salariatului; susținem că, în acest context, ar fi mai potrivită operarea cu termenul de denunțare a contractului individual de muncă.

Manifestarea inițiativei de desfacere a contractului individual de muncă nu constituie, în mod necesar, un temei pentru încheierea contractului de muncă. În ceea ce ne privește, ne raliem la opinia autorului rus Kobeț N.G., care face distincție între actele de desfacere a contractului de muncă (cererea salariatului, ordinul angajatorului, acordul de muncă al părților) și temeiurile de desfacere a contractului de muncă, adică împrejurările care servesc drept bază pentru săvârșirea de către una dintre părțile contractante a actului, ce conduce la încheierea raporturilor juridice de muncă<sup>13</sup>.

În legislația Republicii Moldova desfacerea contractului individual de muncă mai este desemnată, uneori, prin noțiunea de eliberare din serviciu (funcție), cum ar fi în cazul colaboratorilor vamali<sup>14</sup> sau a judecătorilor<sup>15</sup>.

Este necesar a deosebi încheierea contractului individual de muncă de suspendarea acțiunii contractului individual de muncă. Menționăm că suspendarea contractului individual de muncă implică suspendarea temporară

a prestării muncii de către salariat și a achitării salariului de către angajator; în cazul încetării contractului de muncă între angajator și salariat, se desființează definitiv toate relațiile contractuale de muncă. Spre deosebire de încetarea contractului individual de muncă, suspendarea acestuia se caracterizează prin aceea că este parțială.

Caracterul parțial al suspendării contractului de muncă constă în aceea că ea nu privește totalitatea efectelor contractului de muncă, ci numai o parte, și anume, prestarea muncii de către salariat și retribuirea acesteia de către angajator. Drept consecință, chiar în cazul de suspendare a contractului individual de muncă, salariatul își menține dreptul la locul de muncă.

Încetarea contractului individual de muncă are ca efect desființarea tuturor relațiilor contractuale, stabilite între angajator și salariat.

Garanțiile legale statuate pentru salariați în Codul muncii și în alte acte legislative au un caracter necondiționat. Această trăsătură în legislația RM se deosebește de legislațiile mai multor state, membre ale Uniunii Europene. De exemplu, în Germania, Actul legislativ privind protecția împotriva concedierii din 1969 („Kündigungsschutzgesetz”) este aplicabil numai în unități care au mai mult de 10 angajați. În același timp, se cere menționat că în Portugalia, procedura simplificată de concediere este obligatorie pentru unități, care au în statele de personal cel puțin 20 de salariați<sup>16</sup>.

În Austria, dispozițiile generale referitoare la protecția împotriva concedierii se aplică doar în unități ce au

mai mult de 5 angajați. Lucrătorii pe longă domiciliu nu beneficiază de nici o protecție împotriva concedierii<sup>17</sup>.

Clasificarea cazurilor de încetare a contractului individual de muncă.

Articolul 81 din Codul muncii al Republicii Moldova reglementează modurile de încetare a contractului individual de muncă. (Din cuprinsul acestui text de lege rezultă cele două forme ale încetării contractului de muncă: în circumstanțe ce nu depind de voința părților; la inițiativa uneia dintre părți).

Motivele constau în faptele și actele care justifică încetarea contractului individual de muncă. Unui și aceluiași motiv îi pot corespunde două moduri de desfacere a contractului de muncă. De exemplu, dacă starea de sănătate ar fi motivul, pot fi două moduri de încetare a contractului individual de muncă: 1) constatarea faptului că salariatul nu corespunde funcției deținute sau muncii prestate din cauza stării de sănătate (art. 86 alin. 1 p. d) din CM RM); 2) refuzul salariatului de a fi transferat la o altă muncă pentru motive de sănătate, conform certificatului medical (art. 86 alin. 1 p. x) din CM RM).

Stabilirea prin lege a motivelor de încetare a contractului de muncă asigură garantarea stabilității în muncă. Unitatea este întotdeauna obligată să motiveze desfacerea contractului individual de muncă, să indice faptele și actele care justifică încetarea contractului de muncă, spre deosebire de desfacerea contractului de muncă din inițiativa salariatului care nu trebuie motivată (cu excepția cazurilor în care salariatul are interesul să precizeze motivele).

Cazurile sunt ipoteze legale în care poate avea loc încetarea contractului individual de muncă, și anume: cele ce nu depind de voința părților contractante și ca urmare a voinței unilaterale a uneia dintre părți.

Autoarea M. Țichindelean<sup>18</sup> distinge trei categorii de condiții, a căror îndeplinire asigură validitatea desfacerii contractului individual de muncă: de fond, formă și de procedură.

Sunt considerate condiții de fond, de exemplu, la realizarea încetării contractului de muncă în legătură cu privarea salariatului, prin hotărârea instanței de judecată, de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate (art. 82 alin. 1 lit. e) din CM al RM) următoarele cerințe: calitatea de persoană, încadrată în muncă; existența unei hotărâri judiciare definitive, prin care salariatul a fost privat de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate; condamnarea salariatului în cauză necorespunzător funcției pe care o deține.

Conform prevederilor art. 88 alin. 1 lit. a), 184, 355 alin. 1 lit. a) din CM al RM, conchidem că angajatorului îi revine obligația, atunci când procedează la concedierea salariatului, să emită o dispoziție (ordin, decizie) scrisă care trebuie să indice motivele și prevederile legale pe care se întemeiază. Prevederile legale menționate se referă la o condiție de formă în lipsa căreia nu poate înceta contractul individual de muncă.

Legislația muncii cuprinde și condiții procedurale care, de regulă, au o natură complexă. Astfel, reieșind din conținutul art. 88 alin. 1 din CM al

RM, angajatorul este obligat, odată cu preavizarea salariatului în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal, să-i propună un alt loc de muncă în unitatea respectivă. În afară de aceasta, angajatorul este obligat, potrivit prescripțiilor art. 184 din CM, să-i acorde salariatului preaviz în cazul încetării contractului de muncă potrivit art. 86 alin. 1 lit. b), c), d) și e) CM al RM. Toate aceste condiții vizează validitatea încetării contractului individual de muncă.

Cauzele care determină încetarea contractului individual de muncă pot fi împărțite:

- după natura lor juridică, în: acțiuni, care, la rândul lor, pot fi acte juridice (manifestarea unilaterală de voință a uneia dintre părți) și fapte juridice; evenimente (expirarea termenului contractului individual de muncă încheiat pe durată determinată, decesul salariatului etc.);

- după modul de reglementare: cazuri reglementate de lege (desfacerea contractului individual de muncă în temeiul art. 85 din CM al RM din inițiativa salariatului, desfacerea contractului individual de muncă din inițiativa angajatorului – art. 86 CM al RM); cazuri nereglementate de lege (divulgarea secretului comercial etc.);

- după împrejurarea care determină încetarea contractului individual de muncă: cele ce nu depind de voința părților (forța majoră, retragerea autorizației (licenței) de activitate a unității); din voința unei părți contractante (în caz de demisie, solicitarea de stingere a raportului juridic de muncă aparține salariatului).

Din analiza prevederilor Codului

muncii al RM rezultă că temeiurile oncetării contractului individual de muncă pot fi clasificate on două categorii: a) temeiuri generale pentru oncetarea contractului individual de muncă, adică acele temeiuri care pot fi dispuse on privința oricărui salariat (oncetarea contractului individual de muncă on legătură cu lichidarea unității, reducerea numărului sau a statelor de personal); b) temeiuri suplimentare pentru oncetarea contractului individual de muncă oncheiat cu anumite categorii de salariați. De exemplu, on art. 263 din CM al RM sunt consfințite temeiuri suplimentare pentru oncetarea contractului de muncă, oncheiat cu conducătorul unității, și anume: a) eliberarea din serviciu a conducătorului unității debitor on conformitate cu legislația cu privire la insolvabilitate; b) emiterea de către organul abilitat sau proprietarul unității a ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii), ontemeiat juridic, de oncetare a contractului individual de muncă onainte de termen; c) alte cazuri prevăzute de contractul individual de muncă.

On ceea ce privește concedierea salariatului, menționăm că aceasta poate fi dispusă:

- din motive care țin de persoana salariatului și anume: a) on cazul on care salariatul nu a susținut cu succes perioada de probă (art. 86 alin. 1 lit. a) din CM RM); b) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. b) din CM RM); c) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. c) din CM RM); d) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. d) din CM RM); e) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. e) din CM RM); f) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. f) din CM RM); g) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. g) din CM RM); h) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. h) din CM RM); i) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. i) din CM RM); j) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. j) din CM RM); k) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. k) din CM RM); l) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. l) din CM RM); m) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. m) din CM RM); n) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. n) din CM RM); o) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. o) din CM RM); p) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. p) din CM RM); q) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. q) din CM RM); r) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. r) din CM RM); s) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. s) din CM RM); t) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. t) din CM RM); u) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. u) din CM RM); v) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. v) din CM RM); w) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. w) din CM RM); x) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. x) din CM RM); y) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. y) din CM RM); z) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. z) din CM RM);

Referindu-ne la legislațiile altor state, menționăm că on Elveția, de exemplu, contractul individual de muncă poate onceta on baza acordului intervenit ontre părți, la expirarea termenului fixat, ca urmare a decesului salariatului ori ca urmare a notificării unilaterale a oncetării contractului de muncă<sup>19</sup>.

On România, potrivit prevederilor art. 55 din Codul muncii, contractul in-

de muncă sau abateri disciplinare repetate, ca sancțiune disciplinară etc. (concedierea disciplinară); c) on legătură cu transferul salariatului la o altă unitate cu acordul celui transferat și al ambilor angajatori (art. 86 alin. lit. u) din CM RM); d) on cazul on care salariatul refuză continuarea muncii (de exemplu, on legătură cu schimbarea proprietarului unității) sau transferul acestuia la o altă muncă din motive de sănătate, precum și refuzul salariatului de a fi transferat on altă localitate on legătură cu mutarea unității on această localitate (art. 86 alin. 1 lit. v), x) și y) din CM RM);

- din motive care nu țin de persoana salariatului și anume: a) on legătură cu lichidarea unității sau oncetarea activității angajatorului persoană fizică (art. 86 alin. 1 lit. b) din CM RM); b) ca urmare a reducerii numărului sau a statelor de personal din unitate (art. 86 alin. 1 lit. c) din CM RM); c) on cazul on care se constată faptul că salariatul nu corespunde funcției deținute sau muncii prestate din cauza stării de sănătate sau ca urmare a calificării insuficiente (art. 86 alin. 1 lit. d)-e) din CM RM); d) on caz de schimbare a proprietarului unității (art. 86 alin. 1 lit. f) din CM RM); e) on caz de oncheiere, vizond salariații ce prestează munca prin cumul, a unui contract de muncă cu o altă persoană care va exercita profesia, specialitatea sau funcția respectivă ca profesie, specialitate sau funcție de bază (art. 86 alin. 1 lit. g) din CM RM); f) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. h) din CM RM); g) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. i) din CM RM); h) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. j) din CM RM); i) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. k) din CM RM); j) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. l) din CM RM); k) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. m) din CM RM); l) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. n) din CM RM); m) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. o) din CM RM); n) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. p) din CM RM); o) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. q) din CM RM); p) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. r) din CM RM); q) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. s) din CM RM); r) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. t) din CM RM); s) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. u) din CM RM); t) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. v) din CM RM); u) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. w) din CM RM); v) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. x) din CM RM); w) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. y) din CM RM); x) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. z) din CM RM); y) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. a) din CM RM); z) on cazul on care salariatul a săvârșit o încălcare gravă a obligațiilor ondeplinit anterior munca respectivă (art. 86 alin. 1 lit. b) din CM RM);

dividual de muncă poate onceta: de drept; ca urmare a acordului părților; ca urmare a voinței unilaterale a uneia dintre părți.

On Austria, contractul individual de muncă oncetează on cazurile expres prevăzute de Codul civil („Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch”) și convențiile colective, și anume<sup>20</sup>: ca urmare a acordului bilateral, intervenit ontre părți; concediere; demisie; denunțarea contractului („Rücktritt”) on caz de insolvabilitate a angajatorului, dacă salariatul n-a recurs la activitate; la cerere, on decursul perioadei de probă; conform clauzei fixate on contract (expirarea termenului on cazul contractelor oncheiate pe o perioadă determinată).

## BIBLIOGRAFIE

<sup>1</sup> Adoptată de către Parlamentul RM la 29 iulie 1994, Chișinău, „Moldpresă”, 1997.

<sup>2</sup> Țichindelean Marioara, Oncetarea contractului individual de muncă, Lumina Lex, București, 1999, p. 9.

<sup>3</sup> □□□□□□□□ □.□., □□□□□ □.□. □□□□□□□□ □□□□□ □□□□□□. – □□□□□□: □□□□□□, 1997, □□□. 220.

<sup>4</sup> Adoptat prin Legea RM nr. 154-XV din 28.03.2003, „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr. 159-162 din 29.07.2003.

<sup>5</sup> Boișteanu Eduard, Procedura de concediere a lucrătorului, Bălți, Presa universitară bălțeană, 2001, p. 4.

<sup>6</sup> Cristoforeanu E., Teoria generală a contractului individual de muncă, București, Editura “Curierul judiciar”, 1937, p. 215.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 215-216.

<sup>8</sup> Dicționarului de drept privat, Editura Mondan '94, București, 1996, p. 394.

<sup>9</sup> Dicționarul explicativ al limbii române, Ediția a II-a, Editura „Univers enciclopedic”, București, 1996, p. 206.

<sup>10</sup> □□□□□□□□□□ □.□. □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. – □□□□□□: □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□, 1966, □□□. 8.

<sup>11</sup> Codul muncii al României, Editura „Meteor Press”, București, 2003. Codul muncii al României a fost adoptat prin Legea nr. 53 din 24.01.2003 și a intrat on vigoare la 1 martie 2003.

Prezentat: la 11 decembrie 2006.

Recențent: Nicolae ROMANDAȘ, dr. on drept, conferențiar universitar, șef catedră Administrare de stat și municipală, AAP

# NECESITATEA UTILIZĂRII ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI PENTRU ONLĂTURAREA PERCEPȚIEI GENERALE NEGATIVE ASUPRA BIROCRAȚIEI

Dumitru VIERIU,  
doctor on drept, avocat,  
Baroul București, România

## SUMMARY

An approach to the administrative phenomenon through the science of Administrative Law and the science of Administration is observed in the majority of states.

Any activity of administration bodies examined from the point of view of efficient conditions and organization can't be separated from Law principles and legal settlements which determine the organization framework and their function.

On majoritatea statelor se observă o abordare a fenomenului administrativ prin prisma a două științe, respectiv, știința dreptului administrativ și știința administrației. Atot una, cot și cealaltă, oși propun să examineze și să clarifice fenomenul, să stabilească participanții la raporturile administrative și efectele acestora, precum și principiile care guvernează aceste raporturi.

Dintr-o analiză comparativă a mai multor sisteme de drept din Europa și a celui din SUA, se poate observa că raportul dintre cele două științe este unul de complementaritate, chiar dacă una este o știință juridică, iar cealaltă o știință socială.

On prezent, on literatura de spe-

cialitate, s-a opinat că „știința dreptului administrativ este on anumite situații onchis on obiectul științei administrației, iar on alte situații știința administrației este onchis on obiectul dreptului administrativ. On alți termeni, ontre aceste dou ramuri ale științelor sociale are loc o permanentă inversare de roluri, ele completându-se reciproc, dar păstrându-și fiecare propria sa fizionomie și autonomie: știința dreptului administrativ de ramură a științei juridice, iar știința administrației de știință socială de sinteză, ce nu are, ca esența, caracter juridic”<sup>1</sup>.

Orice activitate a organelor administrației, examinat din punct de vedere al condițiilor de eficiență și organizare, nu poate fi rupt de prin-



cipline de drept și reglementările legale care determină cadrul de organizare și funcționare a acestor organe. Așadar, am considerat necesar a prezenta diferite modalități ce ar permite dacă nu înlăturarea birocrăției, cel puțin reducerea acesteia și schimbarea modului în care este perceput de către cetățeni, ca beneficiari direcți ai serviciilor, realizate prin metode birocratice.

În materialul pe care îl propun, am realizat un studiu practic asupra percepției generale asupra birocrăției și am analizat posibilitatea oferită de o abordare bazată pe știința administrației de a înlătura păreri preconcepționate pe marginea acestui subiect. Am utilizat drept material de studiu o serie de lucrări științifice și acte normative pe care le voi menționa ca note bibliografice.

Conceptul de „birocrăție” comportă în literatura de specialitate diferite abordări. În mod invariabil însă, birocrăția este corelată cu „operațiunile de birou”. Pe marginea acestui subiect, există păreri diferite în ceea ce privește utilitatea și importanța operațiunilor birocratice:

- „Birocrații sunt capabili de un nivel

de raționalitate sau eficiență”<sup>2</sup>

- „Comportamentul de birou este caracterizat prin ineficiență economică, la fel ca și pierderile în administrație”<sup>3</sup>

- „Logica operațiunilor de birou este iraționalitatea”<sup>4</sup>

Astfel, potrivit concepției weberiene, elementele de bază ale birocrăției sunt: charisma, tradiția, autoritatea legal-rațională.

De altfel, întregul sistem de autoritate, promovat de Weber, este cel legal-rațional, ce presupune o formă de organizare birocratică. Ca o analogie, Weber utilizează mașina, când afirmă că birocrăția seamănă cu o mașină modernă, în timp ce alte forme de organizare ar fi comparabile cu metodele manuale de producție.<sup>5</sup>

De altfel, marea calitate a birocrăției autentice este procedura. Acest lucru înseamnă că sistemul nu se bazează pe oameni, pe personalitățile (care pot fi diferite, influențabile sau schimbătoare), ci pe proceduri riguroase, de cele mai multe ori având ca bază legea sau alte acte normative cu putere de lege. Din păcate, ca orice sistem conceput a fi ideal, sistemul birocratic întâmpină numeroase probleme în momentul

Credeti ca birocratia din Romania va afecta in mod negativ viata, intr-un fel sau altul?



1 Antonie Iorgoven – Tratat de drept administrativ, Editura Nemira, București, 2002.

2 Max Weber citat de George Moldoveanu în lucrarea Analiza organizațională, Editura Economică, București, 2000

3 Tullock, 1965; Niskanen, 1971 în op. cit.

4 March și Olsen, 1976; Hogwood și Peters, 1985 în op. cit.

5 „Precizia, viteza, claritatea, cunoașterea înregistrărilor, continuitatea, libertatea opțiunilor, unitatea, stricta subordonare, reducerea neînțelegerilor, a costurilor materiale și de personal – acestea sunt ridicate la nivel optim într-o administrație strict birocratică”.

6 Datele au fost preluate dintr-un sondaj IMAS care viza corupția și clientelismul în administrație, comandat de către Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului și care a fost dat publicității în februarie 2004.

punerii în practică, iar procedurile, care sunt absolut indispensabile funcționării acestuia, pot deveni greoaie și costisitoare. De aici și percepția generală, că birocrația este un lucru rău, inutil, consumator de resurse. Un destul de recent sondaj de opinie, dat publicității în luna februarie a anului 2004<sup>6</sup>, ilustrează în mod deosebit de semnificativ această afirmație.

Dar, dacă acestea ar fi pe deplin adevărate, ca orice lucru inutil, ar trebui să dispară cu timpul. Ori, așa cum bine se știe, birocrația este la fel de veche ca primele organizații statale. Ba mai mult, marile imperii (cu precădere amintesc Imperiul Roman, de la care s-au păstrat foarte multe mărturii în acest sens) aveau o birocrație de-a dreptul sufocantă, ca o condiție și o garanție a menținerii autorității acestora.

Necesitatea birocrației ca activitate de stat, pentru ordonarea, înregistrarea sau inventarierea pe bază a diferite criterii a bunurilor mobile și imobile, ba chiar și a persoanelor, este de neconceput.

Ontrebare: cum ar arăta clădirile, localitățile și în special marile orașe fără necesitatea obținerii certificatului de urbanism și autorizației de construire? Sau cum se poate spune că un serviciu (poate cel mai vechi și cel mai „birocratic”, dacă pot forța o asemenea exprimare) cum este cel de stare civilă este inutil sau lipsit de sens?

Concluzie: birocrația este o necesitate, problema fiind forma pe care o îmbracă aceasta și cum este exercitat.

Birocrația nu este, însă, caracteristic administrației publice, ea apare oriunde există o organizație structurată. Putem avea în vedere situația obținerii

unui credit, unde solicitările din partea funcționarilor băncii, documentele necesare precum și procedura de urmat se aproprie foarte mult de „birocrația” prezent în instituțiile de stat. Așadar, fenomenul birocratic nu trebuie legat de autoritatea de stat, ci este mai degrabă specific organizațiilor mari, cu filiale sau sucursale teritoriale.

Oncăpând cu anii 1950-1960, se declanșează un lanț de antipatii față de birocrația formală. Se pot găsi însă soluții pentru unele dintre problemele legate de birocrație, dar mai întâi acestea trebuie identificate. Este ușor de văzut că nu știința dreptului administrativ, ci știința administrației oferă instrumentele necesare unei inventarii reale a „păcatelor” birocrației, tocmai datorită dimensiunii sale sociale și sferei de cuprindere mai largi, cuprinzând și acele aspecte care scapă sau care sunt ignorate de drept. Am identificat ca principalele puncte slabe ale sistemului birocratic următoarele:

#### Rigiditatea.

Constituie o primă formă în practica birocrației, care se caracterizează prin inflexibilitate, birocrații reducând munca lor la aplicarea unui set de reguli rigide, care în unele cazuri refuză asumarea răspunderii și experimentul. Rigiditatea are două forme, una de „birou”, considerată normală și una exacerbată, peste aceasta, care este anormală. De foarte multe ori însă, această rigiditate vine din textele legale aplicabile situației respective, funcționarul nefiind în măsură a face nici o concesie și neputându-și permite luxul de a acționa pe baza nu a unei păreri proprii ori a convingerilor personale, ci chiar urmărind principii ale

științei administrației, iar nu o supunere oarbă fac de litera legii.

Știința administrației poate oferi instrumentul de rezolvare a unei asemenea situații, deoarece se urmărește o analiză critic, făcută pe baza descoperirilor din sistemul administrativ prin realizarea unei adaptări la situație, iar nu susținerea unei prevederi legale ce conduce la omprajurări ridicole.

Astfel, știința administrației realizează legătura cu cetățenii, cu petenții, reprezentat pe persoana aceluiași funcționar. Solicitantul va fi asigurat ca pe momentul pe care va rezolva cerințele legale, exterioare, actul ei va fi eliberat fără ontorziere, va fi ondrumată și consiliat pe demersul său și ei se va comunica o dată și o or exact pentru rezolvarea problemei sale. Acest lucru sporește oncrederea nu numai pe autoritatea respectiv, dar și, pe cale de consecință, pe alte instituții ale statului.

Depersonalizarea.

Eficiența birocrăției și menținerea acesteia stau pe forma de organizare.<sup>7</sup> Birocrațiile reprezintă stadiul final al depersonalizării. Pe asemenea organizații există o serie de funcționari ai căror roluri sunt stabilite printr-o definire pe scris a autorității pe care o au. Există un set de reguli și de proceduri de urmat care acoperă (sau trebuie să acopere) orice situație posibil ar apărea.

Se poate afirma că relația cu cetățeanul este „dezumanizat”, acesta fiind considerat un alt punct slab al

birocrației. Dar ce s-ar ontompla, dacă situația nu ar fi de așa natură? Solicitanții ar deveni apropiați funcționarilor și ar putea pretinde de la aceștia rezolvarea problemelor lor ca pe familie. Sau, fapt și mai grav și surprins de legislația anticorupție din majoritatea țărilor și din anul 2003<sup>8</sup> și de cea din România, funcționarii ar stabili relații directe cu petenții, lucru care generează corupție și haos pe organizarea administrativ. De asemenea, pe exercitarea atribuțiilor lor, funcționarii sunt onvestiți cu prerogative de putere publică, ceea ce presupune din start o depersonalizare ponă la cel mai onalt grad.

Singurul lucru posibil a fi făcut pentru a corecta un asemenea neajuns este legat de știința administrației. Dacă fluxul cererilor de la cetățeni nu poate fi controlat, răspunsurile și atitudinile funcționarilor pot fi schimbate pentru a ombrăca o formă civilizată, politicoasă, pe ultim instanc absolut normal și necesar, revenind la dimensiunea social, surprinsă de știința administrației. Așadar, dacă știința dreptului administrativ urmărește funcționarea sistemului, știința administrației are pe vedere funcționarea acestuia pe condiții de eficiență și cu rezultatele cele mai bune.

Maximizarea.

Aceasta este o altă formă practică a birocrăției. Creșterea și mărirea sunt proprii tuturor organizațiilor, dar birocrății maximizează utilitatea lor, ca fiind o funcție strict pe cadrul biroului. Unele spații necesare muncii de birou

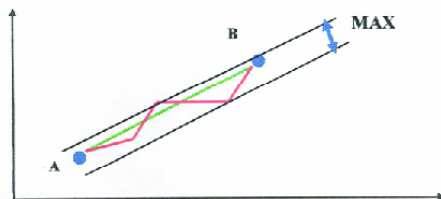
<sup>7</sup> Datorit faptului că metodele utilizate sunt cele care conduc la rezultatele urmărite, birocrățiile nu sunt afectate de dispoziția personal a administratorului.

<sup>8</sup> Articolul 40, alineatul 2 din Legea numărul 161 privind unele msuri pentru asigurarea transparenței pe exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice \_i pe mediul de afaceri, prevenirea \_i sancționarea corupției, publicat pe Monitorul Oficial numărul 279 din 21 aprilie 2003 „Constituite abateri disciplinare urmtoarele fapte: ș...stabilirea de ctre funcționarii publici de execuție de relații directe cu petenții pe vederea soluționării cererilor acestora”

sporesc extensiv, fără limite.

De altfel, este evident legătura ce se stabilește între societatea modernă și birocrație. Cu cât o organizare este mai complexă și acoperă un număr

mai mare de domenii, birocrația este chemată să dezvolte noi aspecte. Pentru a reliefa maximizarea, realizată de către birocrație ca mecanism de apărare



propriu și nu numai, propun următoarea reprezentare grafică.

Astfel, distanța normală între punctele „A” și „B” este cea reprezentată de linia verde. Birocrația parcurge această distanță printr-o serie de etape (pot fi vizualizate sub forma unei linii frante alcătuite din 4 segmente ce unește punctele „A” și „B”) distanța („MAX”) între punctele cele mai depărtate de axa normală A-B poate reprezenta maximizarea realizată de birocrație.

Această maximizare oși are importanța și locul ei, deoarece fiecare etapă oncheiat reprezintă un pas, iar o greșeală poate fi corectată mult mai ușor și nu duce decot la refacerea unei mici părți din drumul total, pe cond on cazul liniar o greșeală presupune eșecul ontregului demers.

Știința administrației are o foarte mare capacitate de organizare. Astfel, cu ajutorul științei administrației se poate realiza o vizualizare prealabilă (care trebuie cunos-cută on mod obligatoriu și de cetăcean) a tuturor etapelor necesare

a fi parcurse pentru atingerea scopului final. Știința administrației poate determina simplificarea procedurilor și onțelegerea necesității parcurgerii ontocmai a acestora. Așadar, pentru a folosi același exemplu, este necesar ca drumul de urmat și mai ales destinația finală (punctul B) să fie consacrate pe baza unor principii fundamentate științifice și legale oncă din punctul „A” pentru a se asigura atingerea scopului propus.<sup>9</sup>

#### Necontrolul.

„Ierarhia, (structurată) fără limite și centralizarea puterii declanșează on multe organizații, on special administrative, un proces al birocrației libere, cu o comunicare redusă și imposibilitatea unui control real”.<sup>10</sup>

Așadar, comportamentul birocratic este inefficient, on cele mai multe cazuri, datorit existenței cumulative a urmto-rilor factori: lipsa controlului extern, inexistența unui autocontrol și deficiențe on comunicare.

<sup>9</sup> Spre exemplu, on cazul on care se dore\_te a se construi o cas, este necesar o autorizacie de construcție. Aceasta se acord pe baza certificatului de urbanism\_i a obcinerii avizelor din partea furnizorilor de utilități. Certificatul de urbanism urmăre\_te numai oncadrarea proiectului on planul urbanistic general\_i nu cine de autorizacie de construcție. Solicitantului trebuie s\_i se comunice de la onceput c\_dup obcineria certificatului de urbanism va fi necesar s\_ontocmeasc un dosar on vederea eliberrii autorizaciei de construire, deoarece nociunile sunt asemntoare\_i potgenera foarte u\_or confuzie. Pe bun dreptate, cetăceanul vede o aprobare on ceea ce prive\_te eliberarea certificatului de urbanism\_i nu va oncelege de ce trebuie s\_fac alte drumuri\_i s\_obcinalte avize\_i acorduri. (Legea numrul 50 din 1991 privind autorizarea executrii lucrurilor de construcții).

<sup>10</sup> George Moldoveanu – Analiza organizacional, Editura Economic, Bucure\_ti, 2000, Capitolul VI „Birocrația”, paginile 112-126.

Se poate vedea că acțiunea trebuie concentrată pe mai multe direcții, simpla rezolvare a uneia dintre probleme neschimbând cu nimic situația generală. Este imposibil a fi realizată orice acțiune care să înglobeze toate direcțiile menționate din lipsa prevederii, organizării, acțiunii și controlului,

elemente cu care operează o știință a administrației moderne.

#### Obiectivele private

Acestea rezultă din interese și stimulente proprii celor ce desfășoară activități de birou. Această formă a practicării birocratiei este alimentată de dificultatea din diferența scopurile

private, individuale, de cele comune organizației. Lipsa fundamentării științifice și a metodei ducă în acest caz la o distanțare între scopul personal al individului și cel al organizației, cu implicații directe asupra obiectivelor propuse.

Așa cum am arătat, birocratia este „un rău necesar”. Nu se poate renunța total la aceasta, dar se poate acționa în două direcții principale:

- „umanizarea birocratiei”, prin schimbarea formei și prezentării acesteia, fără a afecta conținutul;
- limitarea și înlăturarea în mod științific a efectelor negative ale birocratiei, concomitent cu explicarea motivelor pentru care aceasta este necesar.

În canalizarea eforturilor spre aceste direcții principale, știința administrației poate și trebuie să joace un rol esențial. Organizarea activităților din administrație pe principii solide, fundamentate și moderne, este realizabilă în cea mai mare măsură, dacă nu în totalitate, cu ajutorul și prin intermediul științei administrației.

## BIBLIOGRAFIE

- Armenia Androniceanu, Management public, Editura Economic, București, 1999;
- Mircea Costea, Managementul Administrației publice locale, Editura Economic, București, 2000;
- Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Editura Nemira, București, 2002;

Recenzent: Victor GUTULEAC, doctor în drept, profesor universitar

# Economie și finanțe pub-



# EVOLUȚIA MANAGEMENTULI PUBLIC - SUPORTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Ion PALADI,  
doctor habilitat on științe economice,  
profesor universitar

## SUMMARY

Public management is a perspective on government and non-profit administration which contends that public and private-sector management are alike in most important ways. As such, there are management tools to be taught to bureaucrats—whether public or private—and those are applied to maximizing [government] efficiency and effectiveness.

The scale and complexity of assets involved can be similar in private and public management. However, it is far more likely that the public manager will deal with critical infrastructure that directly and obviously impacts quality of life. It is far more common for a public service, e.g. municipal services, to be a monopoly - to have no competitors whatsoever.

Tendința Republicii Moldova spre integrarea on Uniunea Europeană determină profunde mutații on toate domeniile vieții sociale, evident, și on sectorul public. Prin conținutul său, managementul public reprezintă suportul teoretic și practic necesar implementării schimbărilor on instituțiile publice.

Procesul de restructurare a sectorului public, on general, și al sistemului administrativ on special, necesită un profesionalism onalt, funcționari publici cu o pregătire corespunzătoare atot de specialitate cot și on domeniul managementului public. Din ce on ce mai mult se conturează tendința de ridicare a nivelului profesionist a funcționarilor publici. Evident, această

schimbare semnificativă presupune o bună cunoaștere a conținutului managementului public.

Din păcate, procesul tranziției și restructurarea sistemului administrativ, on Republica Moldova este de durată, on special datorită practicării unui management primar, empiric, nefundamentat din punct de vedere științific. Efectele negative ale unei astfel de abordări s-au amplificat on timp, ducbnd la apariția unei crize manageriale de sistem, care, evident, a cuprins și sectorul public. E știut că managementul public contribuie la perfecționarea pregătirii funcționarilor publici permanenți și



celor aleși care oși desfășoară activitatea în instituțiile publice. Un management public performant presupune cadre cu o foarte bună pregătire generală și cu o viziune nouă asupra rolului instituțiilor publice în societatea moldovenească. Calitatea procesului de management și de executare din instituțiile publice este influențată direct de nivelul de pregătire generală și managerială a funcționarilor publici.

În condițiile accentuării caracterului democratic al societății noastre există o serie de argumente care explică necesitatea cunoașterii managementului public.

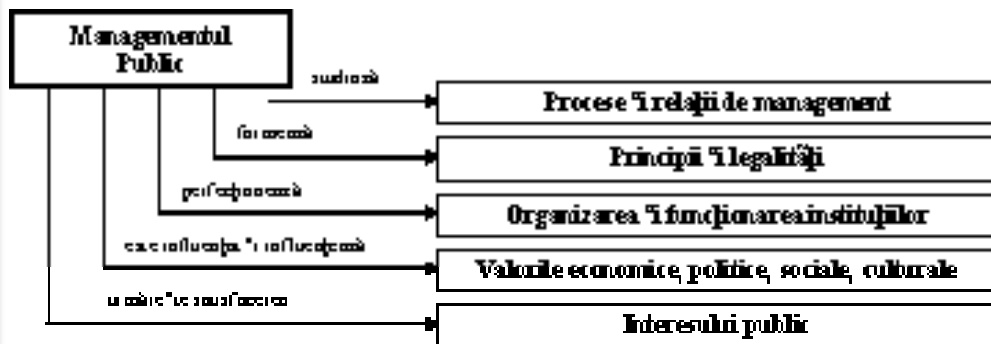
Cunoașterea managementului public oferă posibilitatea înțelegerii particularităților care apar în acest domeniu distinct al științei. Elementele specifice influențează procesele de management, de executare și de urmărire a deciziilor administrative.

Cunoașterea managementului public permite, de asemenea, identificarea și analiza structurilor din instituțiile publice, a relațiilor care există între componentele acestora, a rolului fiecărei

unități în cadrul sistemului, a sarcinilor, competențelor și responsabilităților care revin managerilor publici. Managementul public, prin conținutul său, definește principiile și regulile de organizare a sistemului informațional în instituțiile publice, particularitățile procesului de culegere, înregistrare, stocare, transmitere și prelucrare a informațiilor care circulă în cadrul sistemului de management al instituțiilor administrative.

De asemenea, managementul public oferă posibilitatea cunoașterii principalelor metode și tehnici de management, folosite pe parcursul desfășurării activității în instituțiile publice.

Managementul public, prin urmare, oferă concepte, principii, metode și tehnici pentru înțelegerea și perfecționarea continuă a proceselor de management și de executare din instituțiile publice și al stilului de management al funcționarilor publici permanenți și/sau aleși din sectorul public. Realitatea a demonstrat că formarea unor funcționari publici bine pregătiți reprezintă condiția esențială pentru democratizarea vieții publice, dezvoltarea managementului public,



fiind o necesitate pentru societatea moldovenească.

Definirea și principalele caracteristici ale managementului public

Abordarea problematicii managementului public determină chiar de la început clarificarea unor concepte care să permită o tratare unitară a acestei ramuri distincte a științei managementului.

Activitatea statală într-o societate modernă, democratică, este complexă și diversificată. Printre domeniile importante pot fi menționate cel administrativ, juridic, cultural, ocrotirea sănătății, învățământul, sportul, etc. Toate acestea reprezintă părți ale managementului public, care are ca obiectiv fundamental satisfacerea intereselor sociale, generale.

Diferite surse științifice explică diferit această situație, ca administrație de stat, activitate administrativă, autoritate executivă, autoritate administrativă și mai puțin management public. Astfel, unii autori precizează că termenul administrație desemnează o activitate a unei persoane, care ajută la realizarea unui obiectiv și derivă din cuvântul magister, semnificând stăpânul căruia i se subordonează servitorul. Alții consideră că administrația locală, pe baza principiului autonomiei locale este, pe esență, administrație publică și nu administrație de stat. Faptul că unele autorități administrative, prin care se realizează autonomia locală, au și atribuții de administrație de stat, nu înseamnă că toată activitatea lor este statală. Astfel, instituirea autonomiei locale ar fi o pură funcțiune.

Unii autori, utilizând noțiunea de administrație de stat, susțin că prin aceasta se înțelege un sistem de instituții ale statului sau o anumită formă fundamentală de activitate

administrativă, iar noțiunile de activitate administrativă, instituții administrative, pot fi explicate și prin termeni ca activitate executivă, respectiv instituții executive, deși termenii administrativ și executiv sunt folosiți alternativ, uneori chiar cu sens identic. Există și grupuri de specialiști care fac o distincție netă între administrația de stat și activitatea executivă. Ei definesc administrația de stat ca fiind „activitatea care se desfășoară pentru îndeplinirea pe mod practic și concret a funcțiilor statului și a sarcinilor organismelor administrației de stat”, iar activitatea executivă ca parte a sistemului administrativ.

Specialiștii francezi susțin că autoritatea administrativă este reprezentată de o persoană sau de un grup de persoane, funcționari publici, care au competențe precizate de lege pentru a acționa pe sensul aplicării conținutului legilor publice.

Pe cadrul managementului public, sistemul administrativ este adoptat din punct de vedere juridic. Principalele componente ale acestuia sunt autoritățile publice cum ar fi: Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, ministerele și alte instituții subordonate direct guvernului, organele centrale de specialitate autonome, instituții subordonate ministerelor, instituții locale de specialitate subordonate ministerelor, instituții autonome locale, consiliul municipal, consiliul raional, consiliul local, primarul, președintele raionului și instituțiile acestora. Unii specialiști consideră că aceasta este o abordare formal organică, existând și a doua accepțiune, pe sens material funcțional. Astfel, administrația publică evocă acte juridice și operațiuni mate-

riale prin care se execută legea, fie prin emitere de norme subsecvente, fie prin organizarea sau, după caz, prestarea directă de servicii publice.

Etimologic, conceptul de management public este considerat ca:

- știință, un ansamblu organizat și coerent de cunoștințe, concepte, principii, metode și tehnici prin care se explică un mod sistematic fenomenele și procesele ce se produc în cadrul sistemelor socio-economice;

- artă, care exprimă latura pragmatică și constă în măiestria managerului de a aplica cunoștințe științifice la realitățile diferite situații, în condiții de eficiență și eficacitate;

- stare de spirit specifică, reflectată de un anumit fel de a vedea, a dori, a căuta și a accepta progresul.

Noțiunea de management public, considerată drept concepție modernă, introdusă în instituțiile publice, apare pe fondul unor evoluții de tipul:

- creșterea intervențiilor publice, prin diversificarea activităților și implicarea autorităților publice în activități economice,

- critici aduse metodelor tradiționale de conducere și, în special, aspectelor paralizante;

- evoluții sociologice care au condus la o anumită diluare a noțiunilor de bunuri publice și de serviciu public, fenomen strict legat de dezvoltarea intervențiilor publice.

Ele au dus la ontoarcerea instituțiilor publice către sectorul privat. Acest fapt s-a realizat prin introducerea modurilor de organizare și funcționare inspirate din sectorul privat în administrarea instituțiilor publice; contrar managementul structurat din întreprinderile

private a cunoscut importante evoluții, prin schimbarea tehnicilor de administrare, noile funcții întreprinderii, integrarea noțiunii de descentralizare etc.

Instituțiile publice promovează o nouă cultură a instituției, având ca exemplu o importantă evoluție a sectorului căreia i-a servit drept model sectorul privat. În același timp, au fost păstrate exigențele sectorului public și ale dreptului care îi sunt aplicate.

Dezvoltarea a impus noi exigențe.

Astfel, căutarea eficacității a determinat organizațiile publice să construiască în jurul noțiunii de eficacitate o nouă concepție, concepție născută din întreprinderi private, redusă la rezultatul exploatării, care nu poate fi transferată majorității sistemelor publice;

- recunoașterea responsabilităților individuale care atinge la nivelul exercitării misiunii, cât și la administrarea carierei;

- descentralizarea responsabilităților, coerentă cu evoluțiile instituționale care se lovea de concepția centralizării;

- procedurile de contractualizare, pentru descentralizarea responsabilităților și existența recunoașterii acestor responsabilități individuale;

- introducerea tehnicilor moderne de management, cum ar fi managementul participativ, tehnicile calității, administrarea crizei sau marketingul public;

- conducerea prin obiective a fost utilizată în administrația publică acum patru decenii.

Definirea precisă a obiectivelor pentru sectorul public este foarte dificilă. Atunci când „definirea obiectivelor este vagă, urmărindu-se doar obținerea unui

consens suficient ontre cei administrați” elaborarea obiectivelor și programelor administrației oi implică doar pe conducători.

On anii 80 asistăm la un nou fenomen on cadrul sectorului public. On această perioadă de profunde schimbări (descentralizare, refaceri, etc.) și de noi provocări (criza de legitimitate, micșorarea bugetelor), modelul ontreprinderii serviciului, capabil să combată disfuncționalitățile birocratice, dă avnt sectorului public.

Concomitent cu utilizarea termenului management public (inițial utilizată on anii 70 pentru a ilustra managementul politicelor publice), au fost puse on aplicare programele de formare on management pentru aplicare. Dinamica reonnoirii serviciului public și definirea noii culturi a ontreprinderii serviciului public obligă la trecere de la logica mijloacelor, considerate ca date, la logica rezultatelor.

Introducerea noilor metode de management on organizațiile publice prezintă atbt avantaje cbt și dezavantaje. On ceea ce privește avantajele, putem nota reevaluarea creatoare a unor stereotipuri:

- introducerea preocupării pentru performanța finală reușește reechilibrarea conformității apriori față de reguli;

- dezvoltarea unor numeroase debateri asupra interesului și limitelor managementului;

- deschiderea sectorului public față de alte medii;

- efectul pozitiv al rezultatelor activităților.

On ceea ce privește dezavantajele se observă că transpunerea metodelor de

management al organizațiilor private a fost realizată fără a se ține cont de specificul de acțiuni a administrației publice.

Hyde și Shafritz oncearcă să ofere o definiție a managementului public. Ei consideră că managementul public studiază o largă problematică, integrată on domeniul administrației publice. Este, de asemenea o parte din administrația publică care cercetează, dincolo de artă, știința aplicării metodologiei pentru realizarea programului de administrație publică, prin organizare-restructurare, pentru schimbare on politică și planificare, on alocarea resurselor, on managementul financiar, al resurselor umane și on programul de evaluare și control.

Acești autori consideră că managementul public este un domeniu, iar funcționarul public un practicant. Totodată managementul public vizează și metodele, tehnicile manageriale, abilitatea și priceperea cu care acestea sunt folosite pentru a transpune ideile și politica on programe de acțiune. Evoluția conceptuală a managementului public trebuie analizată din perspectiva onțelegerii concepției tradiționale a managementului on sectorul public, a teoriilor dezvoltării organizațiilor și a specificului administrației publice.

Overman susținea, on 1984, că managementul public diferă de administrația publică, ontrucbt:

- tratează problematica exercitării funcțiilor managementului adoptate la specificul sectorului public;

- urmărește orientarea activității desfășurate on sectorul public, pe criterii de eficiență;

- abordează, cu precădere, nivelul

de mijloc al structurii sistemului administrativ;

- are tendința de a generaliza problematica amplă a managementului în sectorul public;

- se află în legătură strânsă cu managementul tradițional ca știință și cu alte domenii distincte (știința politică, sociologia).

Prin urmare, managementul public nu numai că abordează aspecte cum ar fi sistemul de management în instituții publice, resursele umane, eficiența etc., pe care administrația publică le menționează ca părți ale aceluiași întreg, dar analizează modul de exercitare a funcțiilor de management, într-un context bine definit de administrația publică.

Din perspectiva filosofiei științei, teoriile de management public dau explicații existențialiste prin identificarea unui domeniu separat și distinct al cercetării științifice, al originii disciplinei, al studiilor și praxiologiei acestuia.

Managementul public reprezintă ansamblul proceselor și relațiilor de management bine determinate, existente între componentele sistemului administrativ, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinirea legilor și/sau se planifică, se organizează și se coordonează, se gestionează și se controlează activitățile implicate în realizarea serviciilor care satisfac in-

și în sistemul tuturor instituțiilor democratice, atât statul, cât și organizațiile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, conduc după principii generale ale managementului public.

Prin urmare, managementul public este o disciplină specializată care are ca obiect cunoașterea proceselor și relațiilor de management din administrația publică în toată complexitatea lor, în vederea formulării principiilor și regulelor care

teresele publice.

Din definiție desprindem următoarele caracteristici:

- managementul public reunește un ansamblu de procese și relații de management, care apar între componentele sistemului administrativ;

- obiectul managementului public este satisfacerea interesului public, prin crearea unui cadru instituțional corespunzător, care să permită aplicarea actelor normative, aceasta ce înseamnă și adoptarea de acte normative cu forță juridică inferioară, legi sau, după caz, decrete, hotărâri, regulamente de organizare sau realizare efectivă a serviciilor publice;

- procesele desfășurate în sectorul public sunt atât procese de management, cât și de execuție;

- relațiile de management din instituțiile publice reprezintă raporturile care apar în sistemul administrativ.

În administrația de stat, acestea se realizează în regim de putere publică, adică prin intermediul prerogativelor, acordate de Constituție și actele normative, care fac să prevaleze interesul public general atunci când acesta este în conflict cu interesul particular.

În prezent, ținându-se cont de noile realități constituționale, această noțiune se folosește pentru a defini activitatea publică, care nu este realizată de autorități cu caracter constituțional, impulsionează administrația publică locală, națională și europeană. Administrația publică, condusă după principii generale ale managementului public, are ca obiect cunoașterea proceselor și relațiilor de management din administrația publică în toată complexitatea lor, în vederea formulării principiilor și regulelor care

perfecționarea permanentă a organizării și funcționării structurilor administrative, în funcție de valorile puterii politice, de necesitățile economico-sociale, de gradul de dezvoltare tehnică, de nivelul general de cultură și civilizație etc., cu scopul realizării unor servicii publice eficiente, corespunzătoare nevoii sociale și satisfacerii interesului public.

# CONSTITUIREA ȘI EVOLUȚIA SECTORULUI ECONOMIC PUBLIC ON REPUBLICA MOLDOVA

“Condiția civilizației statu-  
lui  
este civilizația economică”

Andrei BLANOVSCI,  
doctor on economie, conferențiar universitar

## SUMMARY

Articles designated for examination of problems of construction, affirmation and causes of growing of public sector in countries with market economy. A special attention is paid to the evolution of the public sector in the Republic of Moldova.

Originea și cauzele dezvoltării sectorului public. Economia contemporană este o economie de piață mixtă. On componența ei funcționează și se influențează reciproc două sectoare economice principale: unul public și altul privat.

On cadrul acestei forme de activitate economică piața determină alocarea resurselor materiale și financiare, volumul producției, nivelul prețurilor, satisfacerea cererii consumatorilor ș.a. Statul, la rândul său, coordonează întreaga activitate economică prin elaborarea și aplicarea legislației necesare, a programelor privind domeniul fiscalității, cheltuielilor bugetare,

reglementărilor monetare, măsurilor de asigurare socială ș.a.

O astfel de situație onă, este caracteristică țărilor cu economie de piață doar la etapa contemporană. De-a lungul timpului activitatea economică s-a aflat, pe de o parte, sub tutela și on serviciul monarhilor, pe de alta, adepții liberalismului economic clasic negau implicarea puterii publice on probleme de ordin economic. On asemenea condiții lipsa pluralismul formelor de proprietate, și respectiv, a celor de activitate economică.

Datorită acestui fapt, sectorul public a apărut și s-a afirmat on țările cu economie de piață relativ târziu, la sfârșitul secolului al XIX-lea – începutul seco-



lului XX. În aceste țări el s-a dezvoltat puternic după criza economică dintre anii 1929-1933 și sfârșitul celui de-al doilea război mondial.

În accepțiunea specialiștilor din domeniu, sectorul public reprezintă totalitatea întreprinderilor producătoare de bunuri materiale și organizațiilor prestatoare de servicii populației care activează pe baza proprietății de stat.

Extinderea sectorului public a fost cauzată de numeroși factori printre care:

- remediarea eșecurilor pieței și realizarea măsurilor de stabilizare macroeconomică;
- implementarea descoperirilor progresului tehnico-științific în practica întregii economii naționale;
- redistribuirea venitului național în favoarea unor categorii de indivizi cu nivel de trai scăzut;
- crearea locurilor de muncă în scopul reducerii șomajului;
- creșterea cheltuielilor statului, legate de satisfacerea nevoilor colectivității în ansamblu.

Ca urmare, rolul sectorului public sporește în continuu. În țările industriale avansate ponderea cheltuielilor publice în produsul intern brut constituie în prezent 40-50 la sută.

Particularitățile constituirii sectorului public în Republica Moldova. Sectorul public al țării noastre are o vârstă de circa 16 ani. O astfel de situație se explică prin faptul că, peste 60 de ani, când Republica Moldova s-a aflat în componența fostei URSS, aici au funcționat două sectoare economice: sectorul de stat cu o pondere de 80-90 la sută și sectorul cooperatist-colhoznic, căruii îi reveneau 10-20 la

sută. Întrucât sectorul cooperatist-colhoznic era supus unui strict control centralizat din partea statului, se poate afirma că întreaga economie națională era o economie totalitară, dirijată centralizat prin metode administrative. Întreprinderile din ambele sectoare nu dispuneau de proprie inițiativă, iar elementele de democrație, declarate în statutele colhozurilor, aveau un caracter formal.

Odată cu destrămarea Uniunii Sovietice, a proclamării independenței și suveranității Republicii Moldova, situația s-a schimbat radical. Au fost inițiate și realizate treptat transformări cu caracter de tranziție la o altă formă de organizare și activitate economică – cea bazată pe principiile economiei de piață.

Se știe că problema-cheie a tuturor transformărilor economice și sociale o constituie înlocuirea sistemului relațiilor de producție existent cu unul adecvat noilor cerințe. Această problemă-cheie urma să fie rezolvată și în Republica Moldova.

În sistemul relațiilor de producție locul central îl ocupă relațiile de proprietate. Ținând cont de aceasta, conducerea „tânărului” stat moldovenesc a pus chiar de la bun început pe primul plan problema reformării proprietății, care a fost și continuă să fie soluționată prin deetimizarea și privatizarea mijloacelor de producție.

Însă, lipsa pe moment a unei programe strategice de reformare a economiei naționale, a codului de legi riguros și bine precizat, precum și a unei guvernări care ar distribui echitabil averea, acumulată prin munca mai multor generații, între cetățeni a

provocat consecințe negative.

Deetatizarea și privatizarea au multe cazuri, au parcurs haotic, cu tot felul de greșeli și neajunsuri, uneori intenționate. O bună parte a patrimoniului țării, creat prin muncă de generații, a fost furată, distrusă sau irosită. Majoritatea bonurilor patrimoniale, transformate ulterior în acțiuni, și-au pierdut valoarea inițială. Cotele de pământ a multor țărani au fost din start divizate în 3-4 parcele, plasate la mari distanțe una de alta, ceea ce împiedică consolidarea terenurilor agricole pentru prelucrarea lor mecanizată.

Oricum ar fi proprietatea socialistă a fost înlocuită cu proprietatea privată și cea publică. Majoritatea cetățenilor Republicii Moldova a devenit pro-

la 655,7 mii în 2005. Suprafața terenurilor atribuite în proprietate privată s-a mărit corespunzător de la 224,9 mii ha la 862,6 mii ha, în mediu revenind 1,32 ha de persoană.<sup>1</sup>

Reformarea proprietății socialiste s-a soldat cu constituirea noilor forme de

	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003
Produsul intern brut	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
din care:							
Publică	30,0	28,4	24,7	25,0	24,0	29,5	30,3
Privată	56,3	53,3	56,4	59,6	57,0	50,7	51,2
Mixtă (publică și privată)	9,3	10,9	8,9	4,9	5,4	6,2	4,4
a întreprinderilor mixte și străine	4,2	7,4	10,0	10,5	13,6	13,6	14,1

Sursa: Anuarul Statistic al Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p.257

Conform datelor statistice incluse în tabelul 1 ponderea proprietății publice, respectiv a sectorului economic public, diminuează de an la an și constituie circa 30 la sută. Ponderea sectorului privat în comparație cu anul 1997 s-a redus

prietari reali, fie prin destatalizarea întreprinderilor industriale, de construcții, transport, comerț și constituire a diverselor societăți pe acțiuni, fie prin privatizarea fondului locativ de stat în contul bonurilor patrimoniale sau cu plată, fie prin atribuirea țăranilor a sectoarelor de pământ în contul cotelor de teren echivalent și cotelor valorice.

Ca urmare, în industrie numărul societăților pe acțiuni a crescut în 1997 de la 1266 la 2567 sau de 2 ori, iar numărul acționarilor în 2004 a alcătuit 126 de mii. Numărul locuințelor privatizate s-a mărit de la 90 de mii în anul 1995 la 248 mii în anul 2000; numărul persoanelor cărora li s-au atribuit cote de teren a sporit de la 36 mii în 1995

în anul 2003 cu 5 puncte și se datorează sporirii ponderii întreprinderilor bazate pe proprietatea mixtă și străină, (de la 4,2% în 1997 la 14,1% în 2003 sau de 3,3 ori). Totuși, compararea datelor analizate confirmă, că proprietatea

privată on diferite forme de manifestare a devenit predominantă on economia de tranziție a Republicii Moldova.

E de notat on confirmare ca proprietatea publică se subdivizează on proprietate de stat și proprietate municipală.

Din proprietatea de stat fac parte bunurile ce aparțin Republicii Moldova ca stat, cu drept de posesie, de folosință și de administrare.

Proprietatea municipală se con-

stituie din averea organelor puterii și administrării formațiunii administrativ-teritoriale, din mijloacele bugetului local, fondul locativ, oncăperile cu altă destinație decât cea de locuit, obiectele infrastructurii și alte obiecte ce realizează nemijlocit servicii comunale către consumatori.

Concomitent cu constituirea formelor de proprietate, au avut loc schimbări și on structura populației, ocupate on diferite sectoare de activitate economică;

datele cuprinse on tabelul 2 demonstrează aceste schimbări.

Tabelul 2

Repartizarea populației ocupate pe forme de proprietate

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004 față de 1997
Total on persoane	1646	1642	1495	1515	1499	1505	1356	1316	-330 mii
în % față de anul	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-
din care :									
Publică	446	424	382	348	340	339	340	339	-107 mii
în % față de anul	27,1	25,8	25,6	23,0	22,7	22,5	25,1	25,8	-
Privată	1064	1086	999	1050	1064	1077	933	896	-168
în % față de anul	64,6	66,1	66,8	69,9	71,0	71,6	68,8	68,1	-
Alte forme	136	132	114	108	95	89	83	81	-55
în % față de anul	8,3	8,1	7,6	7,1	6,3	5,9	6,1	6,1	-

Sursa: Anuarul Statistic al Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p.78

Datele incluse on tabelul 2 demonstrează că numărul persoanelor ocupate on economia națională a Republicii Moldova s-a redus on 2004 on comparație cu anul 1997 cu 330 mii, (corespunzător, on sectorul public cu 107 mii și cel privat cu 168 mii).

Din 339 mii de persoane, ocupate on sectorul public, 18,7 mii activează on industrie; 9,8 mii on agricultură și

silvicultură; 181,7 mii on onvățământ, sănătate și asistență socială; 57,8 mii on administrarea publică; 15,6 mii au alte activități, (servicii colective, sociale și personale.

Repartizarea populației ocupate pe forme de proprietate și pe domenii de activitate a influențat procesul de constituire a agenților economici. On prezent, din 128,3 mii de agenți econo-

mici onregistrați on RENIM, 4,5 mii sau 3,5 la sută activează on sectorul public și 119,6 mii sau 90,5 la sută on cel privat.<sup>1</sup>

Aportul sectorului public on soluționarea problemelor economice și sociale.

Din cei 4,5 mii de agenți economici ai sectorului public peste 1200 activează on

sfera materială de producție. On profil ramural aportul lor diferă esențial. Spre exemplu, on anul 2004 ponderea sectorului public on volumul producției industriale a constituit circa 28 la sută, a energiei electrice și termice 54 la sută și celei agricole doar 1,4 la sută.

Sporește activitatea sectorului public on prestarea serviciilor cu plată și

nonplată. Despre aceasta atestă datele cuprinse on tabelul 3.

Tabelul 3

Repartizarea volumului de servicii cu plată prestate populației  
Republicii Moldova pe forme de proprietate (mln lei)

	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004 față de 1997
Volumul total	987,5	1572,8	2246,8	2767,6	3482,3	4379,3	5685,5	5,7 ori
din care :								
Publică	662	1020,2	1252,8	1435,6	1551,3	2241,4	2651,1	4 ori
Privată	139,0	243,7	496,5	611,5	830,9	944,3	1498,4	10 ori
Mixtă (publică + privată)	186,4	303,9	182,8	190,1	240,5	280,4	341,7	1,8 ori
La întreprinderile mixte industriale	-	-	302,7	539,6	860,6	913,2	1194,3	-

Sursa: Anuarul Statistic al Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p.487

Examinarea datelor cuprinse on tabelul 3 demonstrează că volumul serviciilor cu plată prestate populației a cunoscut o creștere considerabilă, atbăt on ansamblu pe țară, cbt și pe fiecare formă de proprietate. Cele mai sporite ritmuri de creștere au fost

onregistrate on sectorul privat (de 10 ori) și cel public (de 4 ori). Se extinde activitatea de prestare a serviciilor cu plată la întreprinderile cu capital mixt și străin.

Prezintă interes și schimbările on structura serviciilor cu plată pe forme

de proprietate. Aceste schimbări sunt reflectate on tabelul 4.

Tabelul 4

Structura serviciilor cu plată prestate populației Republicii Moldova

	1997	1999	2000	2001	2002	2004
Volumul de servicii cu plată, total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
din care :						
Publică	67,0	64,9	56,0	44,5	51,2	46,6
Privată	14,1	15,5	22,1	23,9	21,6	26,4
Mixtă (publică + privată)	18,9	19,6	2,4	6,9	6,4	6,0
La întreprinderile mixte industriale	-	-	13,5	24,7	20,8	21,0

Sursa: Anuarul Statistic al Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p.487

Cu toate că ponderea sectorului public în structura volumului de servicii cu plată s-a redus de la 67,0 la sută în anul 1997 la 46,6 la sută în 2004, iar a celui privat a sporit corespunzător de la 14,1 până la 26,4 la sută, poziția sectorului public în acest domeniu este prioritară.

În structura serviciilor prestate de către sectorul public populației cea mai semnificativă pondere revine serviciilor comunale, (circa 27 la sută),

poștei și telecomunicațiilor (24 la sută), transportului de pasageri (18 la sută), serviciilor sistemului de învățământ (8 la sută), sănătății și asistenței sociale (4 la sută).

În contextul noilor forme de proprietate analiza sectorului public impune evidențierea ponderii lui în totalul investițiilor, destinate formării capitalului fix ca bază economică a dezvoltării durabile. În cele ce urmează, prezentăm datele statistice privind investițiile în

capitalul fix pe forme de proprietate, atât în mărime absolută, cât și relativă.

Tabelul 5

	Unit.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Investiții în capital fix, total	mlia	1202,2	1444,4	1591,8	1759,3	2315,1	2804,2	3621,7	5140,0
	% din total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
din care :									
Publică	mlia	322,0	416,5	617,2	763,1	715,2	1090,2	1254,4	1676,1
	% din total	26,8	28,8	38,8	43,4	30,9	38,9	34,7	32,6
Privată	mlia	924,6	1027,9	974,6	996,2	1600,0	1714,0	2367,3	3463,9
	% din total	77,2	71,2	61,2	56,6	69,1	61,1	65,3	67,4
Mixtă (publică și privată)	mlia	188,3	114,0	100,0	199,0	599,9	700,0	990,0	1000,0
	% din total	15,7	8,0	6,3	11,4	25,9	25,0	27,3	19,9
Sutele	mlia	9,0	23,2	49,3	93,2	219,8	145,6	179,2	497,2
	% din total	0,7	1,6	3,1	5,3	9,5	5,2	4,9	9,7
A în afară de cele de mai sus	mlia	159,3	371,7	504,1	428,4	964,1	355,6	750,9	1124,6
	% din total	13,2	25,7	31,7	24,4	41,6	12,7	20,7	21,9

Sursa: în baza datelor Anuarului Statistic al Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p.379

Analiza datelor cuprinse în tabelul 5 arată că volumul investițiilor sectorului public a sporit de la 322,0 mil. lei în 1997 la 1676,1 mil. lei în anul 2004, sau de 5,2 ori, iar ponderea lor în totalul investițiilor în capitalul fix de la

26,8 la sută la 32,6 la sută. Volumul și structura investițiilor sectorului public în capitalul fix sunt identice în prezent cu cele ale sectorului privat.

Cu toate că ponderea volumului total al investițiilor în capitalul fix,

raportată la produsul național net (valoarea adăugată) a sporit de la 15,6% în 1997 la 18,1% în 2004, ea este încă departe de cea optimă (25-30 la sută). Consecințele acestei situații se reflectă în nivelul insuficient al bazei tehnico-materiale de producție, lipsei de tehnologii performante și, ca rezultat, a volumului și calității nesatisfăcătoare a bunurilor economice nou create.

Totuși, sectorul public al țării noastre contribuie, pe cât este posibil, la soluționarea problemelor economice și sociale. În prezent, concomitent cu rezolvarea altor probleme, sectorul public este implicat în realizarea Programului Național „Satul moldovenesc”, care după conținut și dimensiuni are un caracter cu adevărat revoluționar. Este în plină desfășurare procesul de gazificare a satelor și orașelor, asigurarea populației cu apă potabilă, renovarea spitalelor și altor obiecte de asistență medicală, renașterea caselor de cultură, grădinițelor de copii, bibliotecilor sătești ș.a. Un capitol aparte îl constituie consolidarea terenurilor agricole și crearea stațiilor tehnologice de mașini pentru prelucrarea mecanizată a pământului.

Așadar, sectorul public al Republicii Moldova își extinde activitatea economică și socială, care se manifestă prin producerea anuală a diverselor bunuri materiale și prestare de servicii populației cu plată și nonplată în valoare de circa 5 miliarde lei.

Rolul sectorului public al țării noastre, ca și al altor țări, sporește datorită creșterii cererii la bunurile și serviciile prestate. Aceasta se manifestă, în mare măsură, prin sporirea cheltuielilor publice, care s-au majorat în anul 2004

față de anul 1997 de 2,5 ori. Raportate la produsul intern brut ele au constituit în anul 2004 circa 27 la sută. În același an, ponderea cheltuielilor publice pentru acțiuni social-culturale, a constituit în totalul cheltuielilor 50,3 la sută, învățământ – 23,4 la sută, ocrotirea sănătății – 11,7 la sută, asistență socială – 12,3 la sută, apărarea națională – 10 la sută.<sup>1</sup>

Înainte de a oncheia articolul vom preciza două chestiuni: 1) care denumire e peste condițiile realității contemporane cea de „sector public” sau care „sector de stat”? și 2) oși confirmă existența întreprinderilor publice sau este necesară privatizarea lor totală?

Referitor la temă, considerăm mai reușită denumirea de „sector public”, întrucât ea presupune că poporul și nu funcționarii aparatului de stat trebuie să exercite atribuțiile proprietății asupra mijloacelor de producție.

Referitor la cea de a doua întrebare menționăm ca:

Conform tezei lansate de către adepții liberalismului economic cu peste 200 de ani în urmă, că statul este un „prost gospodar”, iar particularul un „bun gospodar”. Actuala situație economică, politică și socială această problemă nu trebuie privită în mod categoric.

Practica internațională arată că multe întreprinderi de stat activează eficient, sunt destule care funcționează insuficient. În același timp, există întreprinderi particulare care merg bine și foarte bine, și de acele care activează prost, dau faliment sau apelează la împrumuturi, la stat, pentru a fi salvate. Prin urmare, nu poate exista nici o dogmă.

Problema trebuie rezolvată concret pentru fiecare caz în parte, luată decizia cea mai reușită din punct de vedere economic și social. O întreprindere de stat rentabilă, nu trebuie privatizată.

Dar nerentabilă trebuie transformată, privatizată, ori desființată.

Cele spuse nu se referă, însă, la întreprinderi cu caracter strategic, în diferent de ramura economiei naționale

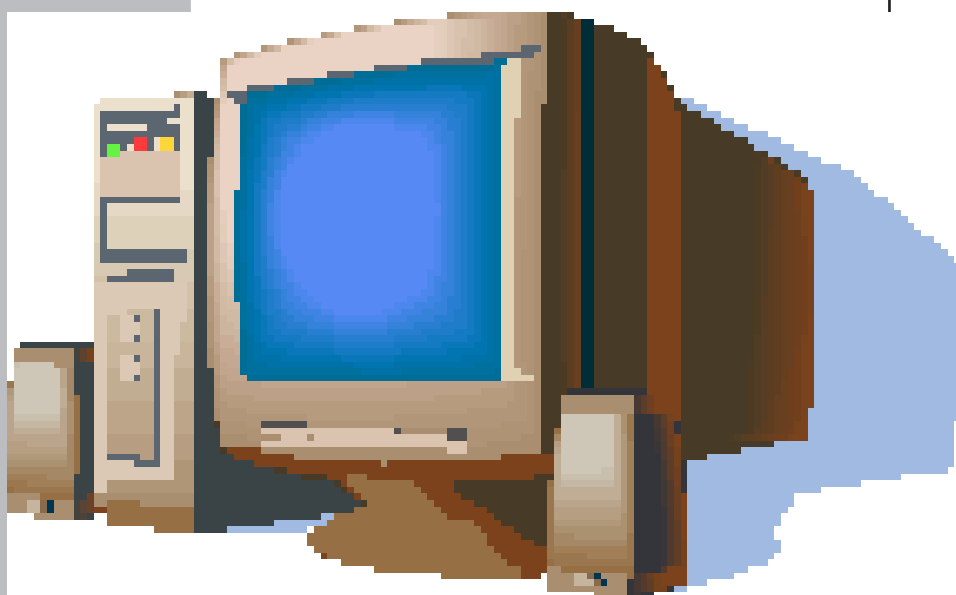
în care funcționează. Întreprinderile publice care constituie baza asigurării securității economice și sociale a țării nu pot fi privatizate, chiar dacă activează cu rentabilitate neînsemnată. În caz contrar, statul riscă să-și piardă rolul de ocrotitor veridic al supușilor săi.

### BIBLIOGRAFIE

1. Belli N. Tranziția mai grea decât un război. București, Editura Economică, 2000, 147 p.
2. Blanovschi A. Statul și economia. Chișinău, Tipografia A.Ș., 2005, 222 p.
3. Parlăgi A. Dicționar de administrație publică. București, Editura Politică, 2000, 270 p.
4. Samuelson P., Nordhaus W. Economie politică. București, Editura Teora, 2000, 944 p.
5. Anuarul Statistic al Republicii Moldova. Chișinău, 2005, 555 p.



# Construirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



# CONSIDERAȚII PRIVIND INSTRUIREA UNIVERSITARĂ ȘI POSTUNIVERSITARĂ ON DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: REALIZĂRI ȘI TENDINȚE

Corneliu POPOVICI,  
vicerector AAP,  
doctor, conferențiar universitar,  
Angela POPOVICI,  
doctor, conferențiar universitar,

## SUMMARY

The problem of university and post -graduate studies in the field of public administration represents a priority for the Republic of Moldova on the way to state consolidation and European standards of governance implementation.

The evaluation of accumulated experience, the study of international practices in the field, wording efficient solutions and training highly qualified staff is very important in the process of administrative reformation in the Republic of Moldova.

Utilization of these suitabilities depend on the will and qualification of the teaching staff whose activity is aimed at adjustment of the science of Public Administration to the academic international standards.

Ca domeniu independent de activitate social-economică administrarea publică se cristalizează la mijlocul secolului trecut, deși ca domeniu de instruire este documentată deja on 1730 de Cristian Wolff<sup>1</sup>. Mulți cercetători sunt dispuși să considere lucrarea lui Woodrow Wilson «The Study of Administration» (Studiul administrării), apărută on 1887, drept un onceput al consolidării disciplinei științifico-didactice administrația publică, deși, ponă on prezent administrarea publică este considerată de

comunitatea academică internațională disciplină academică tonără. Astfel, ca disciplină academică administrarea publică este instituționalizată on Europa Occidentală pe parcursul ultimilor 50 de ani. On Italia, Germania, Belgia și Marea Britanie planurile și programele de onvățământ au fost elaborate on perioada 1955-1970.

Cu toate acestea, on unele state europene administrația publică nu este evidențiată ontr-o disciplină academică

de sinestătătoare și studiată ca direcție de specializare în cadrul jurisprudenței, politologiei sau business-administrației. Prezintă interes experiența acumulată în acest domeniu în America de Nord. Astfel, în SUA instruirea în domeniul administrației publice la nivel de masterat începe din 1924, iar în Canada – din 1936<sup>2</sup>. În aceste țări s-au format asociații profesionale ale persoanelor, ce oși desfășoară activitatea în domeniul administrației publice, cu obiective principale la elaborarea, implementarea și menținerea standardelor de formare profesională. O astfel de asociație din SUA, cunoscută pe larg în lume, este Asociația națională a școlilor de afaceri publice și administrare (1969), membru asociat al căreia este Asociația canadiană a programelor în administrația publică (1987). Mai târziu, în Europa a fost creată Asociația europeană pentru acreditare în domeniul administrației publice (1999), care a omprumutat un mare măsură abordarea americană, deși trebuie să subliniem că abordarea administrației publice ca domeniu didactico-științific în Europa continentală se deosebește semnificativ de cea din Marea Britanie și SUA. În Europa, de regulă, se obișnuiește abordarea deductivă, care pune la bazele acestei discipline academice teoriile cu caracter general sau concepțiile-cheie cu trecerea ulterioară spre realitatea administrativă, pe cond în literatura anglo-americană domină abordarea inductivă, care presupune acordarea statutului de fundamente teoretice concepțiilor parvenite din practică.

În anii 90 ai secolului XX a fost acumulată o experiență bogată în do-

meniul pregătirii specialiștilor pentru administrația publică. Transformările din structurile administrative au necesitat cadre noi și competente, capabile să aplice în practică măsurile de modernizare a sistemului administrativ. Actualmente în mai multe țări se aplică modelul de instruire a funcționarilor publici prin intermediul sistemului de perfecționare și sporire a calificării în baza unei mari diversități a studiilor superioare de bază. Punctul forte al acestui model constă în acordarea unei mari importanțe practicii reale de administrare, în care este implicată persoana, deoarece anume deprinderile practice determină nivelul și calificarea funcționarului. În acest domeniu a fost acumulată o experiență importantă, există programe de instruire, însă sistemul vizat soluționează doar problemele actuale.

Practica internațională a demonstrat că crearea și modernizarea serviciului public este de neconceput fără acordarea susținerii constante din partea unui sistem eficient de instruire. Aceeași experiență indică asupra necesității unei abordări unificate și flexibile a principiilor în pregătirea funcționarilor publici, bazate pe analiza necesităților de instruire. Pentru a asigura succesul reformelor, serviciul public trebuie să devină unul profesionist. În procesul de formare și realizare a pregătirii și perfecționării funcționarilor publici, un rol hotărâtor îl au organele administrației publice, în calitate de consumatori ai rezultatelor politicii de cadre și instituțiile de învățământ, în calitate de analitici și realizatori ai politicii de cadre.

Anume instituțiile de învățământ

superior și alte centre de instruire trebuie să determine necesitățile, scopul și obiectivele acestei politici, on baza comenzii din partea organelor administrației publice, limitările necesare pecum și căile alternative de realizare a acestora ontru realizarea obiectivelor formulate. Onsă, pentru realizarea acestui deziderat instituțiile din onvățământul superior trebuie să demonstreze capacitatea respectivă.

Funcționarii publici, ondeosebi cei ce ondeplinesc funcții de conducere de diferit nivel, trebuie să corespundă cerințelor minime, onaintate față de cadrele de conducere care trebuie să posede cunoștințe și deprinderi necesare. De exemplu, funcționarii publici trebuie să dețină minimul de cunoștințe on domeniul gestionării resurselor umane, sectorul public, psihologia conducerii și comunicării, luarea deciziilor, formarea și realizarea bugetului, coordonarea și supravegherea activităților, determinarea metodelor și analiza politicii de stat.

On aceste condiții crește interesul pentru specialitatea Administrația publică ca disciplină universitară, deși ponă on prezent nu a fost soluționată o serie de probleme fundamentale cum ar fi determinarea statutului și rolului instituțiilor de onvățământ superior on sistemul general de pregătire a specialiștilor pentru administrația publică. E de notat că, universitățile oși au compul lor de activitate care se deosebește radical după conținut și forme de instruire, iar Administrația publică on noile condiții reprezintă un sistem complex specializat și onalt tehnologizat care necesită cadre capabile să lucreze la un nivel și cu instrumente

contemporane. De aici reiese stabilirea unui obiectiv strategic al instruirii on domeniul administrației publice: formarea unui potențial intelectual, a unei elite intelectuale de administrare, care trebuie să ne asigure viitorul. Prin urmare, universitățile au menirea să ondeplinească un obiectiv major – pregătirea unui nou corp de funcționari care va asigura progresul țării on secolul XXI.

Pe parcursul ultimilor ani s-a acumulat o experiență bogată on pregătirea calitativă a cadrelor administrative. Astfel, constatăm că on unele instituții de onvățământ a crescut considerabil ponderea disciplinelor de drept și celor economice on sistemul de instruire la specialitatea Administrație publică. Deseori, on elaborarea planurilor de onvățământ se pornește de la ideea că cota blocului de discipline economice și juridice trebuie să fie mult mai mare decot a celui cu conținut politologico-tehno-psihologic. După volumul de ore la disciplinele juridice și cele economice planurile de onvățământ la specialitatea Administrație publică cedează doar planurilor de la drept și economie. Cu toate acestea, perfecționarea planurilor de onvățământ continuă; se oncearcă de asemenea axarea acestora pe o nouă idee metodologică, ideea generală de administrare, care pune la ondoială oportunitatea unei simple ombinări a domeniului dreptului cu cel economic. Noua abordare metodologică presupune existența unui domeniu specific al administrării propriul obiect de cercetare, propriile legi interne (legi ale administrării), caracteristice tuturor tipurilor de administrare.

Una dintre problemele prioritare

este astăzi pregătirea în instituțiile de învățământ superior a specialiștilor ce ar poseda cunoștințe profunde în domeniul metodelor inovative și mecanismelor avansate de administrare. Nu se pune problema pregătirii unor specialiști cu specializare îngustă, ci a specialiștilor -administratori pentru orice domeniu de activitate, în care se produc schimbări (reforme, transformări etc). Dispunem la moment de un număr redus de specialiști care cunosc evoluția sistemului de administrare ori administrarea în condițiile de transformare. Din propria experiență desprindem cunoștințe superficiale privind modalitățile de realizare a reformelor în asemenea sfere importante ale societății cum ar fi ocrortirea sănătății sau educația. În aceste condiții, este mult mai bogată experiența economiștilor care în implementarea reformelor din domeniul public fără a ține cont de interesul general al populației, pornesc de la faptul ce sume bănești oși poate permite statul să aloce pentru realizarea anumitor transformări la momentul respectiv. Prin urmare, avem nevoie de specialiști-administratori care ar avea pregătire complexă contemporană, capabili de abordări inovative, care ar poseda instrumentele necesare pentru modernizarea sferelor sociale importante.

O problemă care urmează a fi soluționată este durata studiilor. Este necesară modificarea programelor de instruire, ținându-se cont de conexiunea acestor programe cu domeniul de activitate a structurilor în care vor activa cadrele pregătite.

Un alt domeniu este instruirea specialiștilor pentru administrația

publică locală. În contextul reformelor și a descentralizării administrative o importanță deosebită capătă formarea continuă a specialiștilor din domeniul administrației publice locale. În această ordine de idei, o atenție deosebită se acordă elaborării tehnologiilor administrative eficiente.

Noi trăim într-o epocă în care tehnologiile joacă un rol important în toate sferele vieții. Tehnologiile din sfera socială, politică, de stat, alte domenii care permit să economisim timpul, banii, forțele, sănătatea nu numai la funcționari, dar, în primul rând, la cetățeni.

Astfel, devine necesară aplicarea în practică a acestor tehnologii, care aduc dinamism, ordine și transparență în procedeele administrative. În acest sens, este relevantă experiența din Singapore și Hong Kong care au început reformele în stat cu elaborarea și implementarea unor programe speciale de pregătire a cadrelor care vor promova reformele la un înalt nivel calitativ și vor participa la realizarea lor. Trebuie să conștientizăm faptul că dacă nu vom aborda o atitudine similară, se vor cheltui bani, timp și eforturi doar pentru a se corecta neajunsurile și greșelile reformelor, implementate în practică, și pentru a se soluționa problemele care apar în urma implementării nereușite a reformelor.

Pentru ca reformele în sfera administrativă să se încununeze cu succes, problemele de administrare trebuie examinate nu numai în contextul interacțiunii dintre diferite niveluri ale puterii, central, regional sau local, dar și cel funcțional administrarea strategică, administrarea informației,

administrarea finanțelor, administrarea resurselor umane etc.); precum și după structurile care efectuează administrarea de diferite tipuri administrarea de stat, administrarea municipală, administrarea organizațiilor obștești, administrarea organizațiilor private).

On pregătirea cadrelor on domeniul administrării trebuie să se țină cont de următoarele circumstanțe:

- că există o complexitate de probleme caracteristice pentru diferite țări / grupuri de țări, on să on diferite țări ele sunt soluționate on stilul propriu;
- trebuie examinată experiența bogată identificate unele tehnologii universale de soluționare a acestor probleme;
- că există o sferă amplă a relațiilor internaționale, sferă de activitate a organizațiilor internaționale, care deserveșc comunitatea internațională. Pregătirea funcționarilor pentru sfera internațională, care ar cunoaște la nivel profesional particularitățile sistemelor de stat existente on lume este problemă actuală pentru toate țările.
- Programele de schimb a studenților și doctoranzilor existente astăzi sunt de mare folos și se bazează on mare măsură pe experiența occidentală, deși aceasta are o aplicabilitate limitată și se află on dezvoltare.

On această situație, sunt binevenite programele multilaterale de instruire on domeniul administrației publice, care s-ar baza pe familiarizarea cu experiența diferitor state, cu practică diversă de soluționare a problemelor existente. Astfel de programe pot fi elaborate pe domenii (de exemplu, protecția socială). La alcăturirea acestor programe este binevenită folosirea sistemului

de module care ar putea să ombine pregătirea general-administrativă, pregătirea specială (de exemplu, on domeniul protecției sociale), pregătirea legată de particularitățile administrației publice dintr-o țară aparte, blocul de relații internaționale etc. Un astfel de sistem ar permite folosirea eficientă a celor mai calificate cadre din diferite țări.

Cursurile și programele universitare pentru pregătirea specialiștilor on domeniul administrației publice sunt pentru țara noastră un fenomen nou, deși cei care cunosc practica administrativă din perioada sovietică vor indica asupra faptului că on acea perioadă exista un sistem de pregătire a cadrelor de partid și celor sovietice.

Nu trebuie neglijată o anumită continuitate instituțională. Este evident on să că sistemul postsovietic de pregătire a specialiștilor on domeniul administrației publice se bazează pe alte principii și alte condiții social-politice. A devenit axiomă interdependența dintre caracterul și orientarea socială a activității administrației publice și natura acelui context politic, parte componentă a cărui este. E evident că natura politicii, care domină on societate, determină caracterul interacțiunii dintre administrația publică și societate. Cu alte cuvinte, de aceasta depinde dacă birocrăția servește interesele acestei societăți, urmărește propriile interese sau reprezintă o unealtă docilă on moștile politicienilor.

Un factor care determină caracterul activității administrative și sistemului pregătirii profesionale on această sferă este ordinea de drept din societate. Aici, pe primul loc desigur, este legislația care

determină cadrul instituțional formal de activitate a administrației publice.

Alt factor instituțional important care exercită o influență nemijlocită asupra orientării și nivelului de dezvoltare a programelor universitare la administrația publică este contextul academic, în cadrul căruia există aceste programe.

Aici trebuie să identificăm două aspecte. Unul este legat de caracteristicile sistemului învățământului superior care s-a cristalizat în societate, iar al doilea – de nivelul de dezvoltare a teoriei administrației publice ca disciplină academică și sferă a investigațiilor științifice.

Acești factori instituționali se află în relație de interacțiune. Conținutul acestora și caracterul interacțiunii este în mare măsură determinat de un alt component de ordin social-politic, și anume, de fundalul socio-cultural care există în societate. Acesta creează baza interacțiunii sociale, determină logica dezvoltării instituționale a acesteea.

Prin urmare, putem vorbi despre un model cu mai mulți factori de cristalizare și dezvoltare a programelor universitare la administrația publică. Valoarea acestui model constă într-o anumită sistematizare a reprezentărilor referitor la formarea sistemului universitar de pregătire a specialiștilor în domeniul administrației publice în societățile contemporane.

Un rol important în elaborarea programelor l-a avut evoluția dramatică a vieții politice în perioada postsovietică. Sistemul de pregătire universitară a specialiștilor în domeniul administrației publice se datorează metamarfozelor din perioada de tranziție.

În această ordine de idei, pot fi formulate câteva recomandări privind perfecționarea programelor universitare la administrația publică:

- să se creeze o rețea organizată pe baza unor standarde academice internaționale a facultăților de administrație publică cu implicarea activă a specialiștilor internaționali;
- să se organizeze un program de proporții privind pregătirea profesorilor, care va include și programele de instruire în universități străine (nivelul de master și doctor în administrația publică);
- să se desfășoare concursuri pentru elaborarea literaturii didactice;
- principalul format academic de instruire vor deveni programele de masterat în condițiile limitării până la minim a formei de instruire la frecvență redusă. La elaborarea acestora trebuie de ținut cont de practicile și standardele de organizare a procesului didactic, în țările lumii.

Realizarea acestor măsuri va stimula colaborarea internațională cu partenerii americani și europeni la nivel universitar, a centrelor de cercetare, a donatorilor, precum și la nivel de guverne.

O importanță deosebită alături de elaborarea programelor și planurilor pentru învățământul superior o are perfecționarea SISTEMULUI DE PREGĂTIRE ȘI FORMARE CONTINUĂ corpului existent de funcționari publici. Diversitatea formelor și metodelor de organizare a procesului de instruire la studii postuniversitare necesită o perfecționare continuă a structurilor ce organizează studiile, fapt care ar permite o instruire eficientă, atât în domeniul cunoștințelor teo-



retice, cot și al deprinderilor practice. E de notat că diferite instituții de învățământ superior, dispunând cam de același potențial de cadre didactice, formulează în mod diferit structura instruirii postuniversitare, lucru care se răsfrunge asupra eficienței acesteia. Este importantă asigurarea integrării raționale a catedrelor de profil ale instituției de învățământ superior, preocupate de instruirea la anumite specialități a studenților, cu subdiviziunile instruirii postuniversitare. Acestea din urmă pot include în componența lor subdiviziuni de tipul catedrelor pentru predarea disciplinelor fundamentale, laboratoare, cabinete, centre etc. Spre deosebire de procesul de instruire al studenților, unul dintre componentele de bază în instruirea postuniversitară este flexibilitatea în toate elementele instruirii, care se realizează începând de la alcătuirea planului de învățământ și până la pregătirea și desfășurarea cursurilor cu organizarea diferitor forme de instruire interactivă. Trebuie să se țină cont de caracterul specific al audienților, care dispun de experiență practică în activitatea administrativă. Instruirea acestor specialiști chiar și după schemele clasice trebuie să comporte un caracter creativ și, în mare măsură, individual.

Experiența internațională nu răspunde univoc la întrebarea privind structura optimă a sistemului de instruire postuniversitară în cadrul instituției de învățământ superior. La acest capitol există o mare diversitate. De regulă, domină institutele, a căror structură internă depinde în mare măsură de particularitățile naționale. Este important ca structura de admin-

istrare a instruirii postuniversitare să ofere o abordare complexă, scopul căreia va fi asigurarea tuturor componentelor procesului de instruire la nivelul standardelor existente, oferirea cunoștințelor, deprinderile și aptitudinile în conformitate cu cerințele față de instruire, ombinându-se armonios metodele tradiționale cu cele avansate în desfășurarea procesului de instruire.

În cadrul instruirii postuniversitare este necesară elaborarea modelului specialistului, caracteristicilor profesionale ale diferitor categorii de funcționari publici, elaborarea cerințelor contemporane față de cadre, criteriilor și metodelor de evaluare a acestora, promovare, mecanisme de organizare a activităților de concurs și atestare. Se impune elaborarea și implementarea standardelor ocupaționale pentru diferite categorii de funcționari publici.

Un alt obiectiv principal în cadrul instruirii în domeniul administrației publice este ORGANIZAREA ACTIVITĂȚII ȘTIINȚIFICE și de cercetare, care are drept scop elaborarea bazelor teoretico-științifice ale reformării sistemului de administrare publică și serviciului public, studierea activității structurilor administrative centrale, regionale și locale, pregătirea recomandărilor și propunerilor privind reformarea serviciului public etc.

În cadrul contextului academic apar numeroase probleme complexe. În primul rând, acestea sunt legate de nivelul insuficient de dezvoltare a teoriei administrației publice, în calitate de disciplină academică și direcție autonomă în investigațiile științifice. Indici ai nivelului de dezvoltare sunt numărul de publicații științifice, volu-

mul și structura literaturii didactice, lipsa revistelor științifice de referință, numărul de centre de cercetare, numărul tezelor de doctorat, susținute la această specialitate, lipsa unui număr suficient de specialiști, profesori on domeniu, etc.

On condițiile create și pentru efectuarea unui pas important on consolidarea specialității academice, Administrația publică se impune precizarea propriului obiect, metodelor și instrumentelor de cercetare a acestuia. Prin urmare, se propune ca baza planurilor de onvățământ superior la specialitatea vizată să fie blocul de discipline din domeniul Administrației care să fie urmat, on dependență de specializarea aleasă de cel de la administrare publică, business-administrare etc. Actualmente on instituțiile de onvățământ superior sunt pregătiți on baza unor programe speciale inedite specialiști on domeniul managementului tehnologiilor informaționale, on domeniul administrării on sfera socială, ocrotirii sănătății, resurselor naturale etc. Devine astfel absolut necesară acordarea unui statut aparte științelor administrative on categoria specialităților științifice. Dar sublinim pentru soluționarea acestei probleme Administrația publică ca disciplină universitară și specialitate academică nu poate exista fără a constitui prin sine un subiect de cercetare științifică. On prezent dezvoltarea investigațiilor științifice on domeniul administrării este stopată de faptul că segmentele de administrare sunt repartizate on diferite domenii de cercetare (economie, drept, politologie etc). Lipsa unui astfel de domeniu special stopează dezvoltarea științelor administrative.

On acest context, devine actuală problema consolidării normativ-juridice a direcției științifice Administrația publică / Administrare on nomenclatorul specialităților științifice și asigurarea corespunderii și succesiunii domeniul științific – domeniu de instruire; on literatura de specialitate s-a pledat de mai multe ori pentru instituirea modelului de patru trepte on pregătirea cadrelor de onaltă calificare on domeniul administrației publice<sup>3</sup>.

Referindu-ne la onercările de instituționalizare a administrației publice ca domeniu independent de instruire și cercetare, ținem să menționăm caracterul specific al științelor sociale, care se confruntă cu problemele statutului deținut. Astfel, științele sociale nu sunt doar victima propriilor greșeli, dar și a cauzelor obiective – complexității autoanalizei, care se află on stronsă conexiune cu ideologia și subiectivismul<sup>4</sup>.

Tendențele mondiale contemporane de profesionalizare a administrației publice au fost on mare măsură instituționalizate on Ucraina. On 1997 on Ucraina, on scopul asigurării cu cadre științifice a administrației publice, prin intermediul actelor guvernamentale, au fost ontroduse noi domenii de instruire și cercetare științifică. On cadrul domeniului de instruire Administrația publică sunt evidențiate un domeniu și trei specialități Administrarea dezvoltării sociale, Administrația publică, Serviciul public cu respectiv 3, 16 și 10 (on total 29) specializări. Pentru specialitățile menționate au fost elaborate standarde ale onvățământului superior și standarde ale instituțiilor de onvățământ superior. Domeniul științific Administrația publică conține 6 specialități: Teoria și is-

toria administrației publice, Mecanisme ale administrației publice, Organizarea administrării și instituțiile de stat, Administrarea regională, Administrarea de ramură, Autoadministrarea locală. Însă, deocamdată nu corespundere cu Nomenclatorul oficial a specialităților CSA a Ucrainei susținerea tezelor pentru obținerea titlului de doctor nu administrația publică: se efectuează doar la 4 specialități (Teoria și istoria administrației publice, Mecanisme ale administrației publice, Serviciul public, Administrarea regională); susținerea tezelor se efectuează nu șapte consilii științifice specializate. Pentru asigurarea calității pregătirii cadrelor nu domeniul didactic și științific realizarea expertizelor necesare de licențiere și acreditare nu cadrul Comisiei de Stat de Acreditare și a Comisiei Superioare de Atestare a Ucrainei funcționează consilii de experți nu administrația publică.

În Ucraina strategie generală a instruirii profesionale a cadrelor pentru administrarea publică rămâne pregătirea academică de bază la nivel de masterat și pregătirea cadrelor cu calificare științifică superioară cu acordarea gradelor științifice de doctor și doctor habilitat nu administrația publică. Eficiența acestei abordări este probată de largă reprezentare a absolvenților Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei la toate nivelurile administrației de stat; nu cei 10 ani de existență (1995-2005), academia a pregătit peste 7 mii de magistri, 145 de doctori și 32 de doctori habilitați nu administrația publică; a fost asigurată formarea continuă a circa 120 mii de funcționari publici.

Experiența acumulată de Ucraina

este una de referință nu condițiile cond problema instituționalizării administrației publice nu spațiul științific postsovietic rămâne actuală. Nu există impedimente serioase nu calea implementării acestei noi discipline științifice, din contra, acest pas ar avea o influență stimulatorie asupra dezvoltării cercetărilor științifice nu domeniul administrației publice și, ca urmare, formarea unei rezerve strategice pentru asigurarea dezvoltării durabile a statului. Pentru realizarea direcțiilor de bază ale modernizării instruirii este necesară racordarea nomenclatorului specialităților științifice cu direcțiile prioritare ale științei contemporane fundamentale și aplicate, la care se referă și administrația publică. Realizând o analiză SWOT a constituirii noului domeniu științific Administrația publică prin determinarea punctelor tari și slabe, a oportunităților și riscurilor ajungem la concluzia, că nu există impedimente serioase pentru introducerea acestuia nu Nomenclatorul specialităților științifice. O atare acțiune va conduce la o influență benefică asupra dezvoltării investigațiilor științifice nu domeniul administrației publice.

Problema efectuării investigațiilor științifice nu domeniul administrației publice reprezintă o prioritate și pentru Republica Moldova, stat aflat nu proces de consolidare a statalității și implementării standardelor europene de guvernare. Nu aceste condiții nu poate exista nici un dubiu nu ceea ce privește necesitatea studierii la nivel științific a experienței, acumulate nu procesul de reformare administrativă a Republicii Moldova, studierea practicilor internaționale nu domeniu, formularea

soluțiilor eficiente și pregătirea cadrelor științifice de onaltă calificare.

Experiența Academiei de Administrare Publică pe longă Președintele Republicii Moldova reprezintă istoria unor realizări promițătoare și unor probleme cu caracter birocratic care vizează determinarea statutului specialităților științifice on administrarea publică și inițierea studiilor prin doctorat on acest domeniu.

Astfel, la mai puțin de un an de la fondarea Academiei, la 5 aprilie 1994, consiliul științific al instituției, ghidându-se de hotărrea Guvernului Republicii Moldova din 5 august 1993 on conformitate cu care Academiei i s-a stabilit sarcina de a face investigații științifice on domeniul teoriei și practicii administrării de stat și a autoadministrării locale, se adresează Comisiei Superioare de Atestare cu solicitarea de a susține decizia de a deschide doctoratul și legiferarea pregătirii doctorilor on științe on domeniul administrării publice la specialitățile: Teoria și istoria administrării publice, Drept administrativ, Managementul administrației publice.

Decizia este motivată prin necesitatea stringentă a țării on specialiști cu o asemenea formare, deoarece la acest capitol de-a lungul deceniilor nu a fost pregătit nici un cadru de valoare. Totodată, studiile prin doctorat vor avea specificul său, deoarece vor fi pregătiți nu numai oameni de știință, cercetători cu cunoștințe profunde on domeniu, ci și funcționari de stat care vor elabora și promova politica statului on domeniile de activitate ale administrației, conducerii economice, mass-media ș.a.

On scopul legiferării acestor intenții

la 7 iunie 1994 Academia adresează Comisiei superioare de atestare (CSA) rugămintea de a include on Nomenclatorul cu specialități științifice on Republica Moldova un grup nou de specialități on domeniul administrației publice (Teoria și istoria administrării publice, Drept administrativ, Managementul administrației publice).

Ontr-un mod destul de rapid, on baza demersului Academiei și “solidarizându-se cu o parte din propunerile făcute”, Prezidiul CSA din 30 iunie 1994 a luat decizia de a introduce on Nomenclatorul cu specialități științifice on compartimentul Științe politice o nouă specialitate științifică, Teoria și istoria administrării publice, la care urmează a fi conferite grade științifice on politologie și științe istorice. Iar la 25 iulie aceluiași an, prin ordinul Președintelui CSA a fost organizat doctoratul la Academie. Prin urmare, instituția noastră a obținut autorizațiile necesare pentru desfășurarea concursului de admitere la doctorat on anul de studii 1994 – 1995.

S-ar părea că problema a fost soluționată. Onsă ca urmare a adoptării noului Nomenclator cu specialități științifice, la 26 iunie 1996, Academia este nevoită să se adreseze către CSA pentru a solicita anumite explicații determinate de faptul că contrar deciziilor CSA, din motive necunoscute, on Nomenclator nu a fost introdusă specialitatea Teoria și istoria administrării publice. Totodată conducerea Academiei constată că on calitate de funcționar on administrația publică acționează persoane avond diferite specialități, și respectiv Administrația de Stat (12.00.02) nu este o știință pur juridică,

inclusă în cadrul dreptului constituțional, dreptul administrativ, dreptul municipal. Administrația de stat centrală și autoadministrarea locală se sprijină pe activitatea ramurilor de drept și altor științe. În aceste condiții, Academia solicită din nou ca disciplina “Teoria și istoria administrării publice” să fie inclusă ca specialitate de sine stătătoare în Nomenclatorul cu specialități științifice.

Ca răspuns la acest demers la 22 iulie 1996 CSA menționa că la elaborarea noului Nomenclator s-a ținut cont de nomenclatoarele cu specialități din majoritatea țărilor CSI și din mai multe țări din Europa care nu atestă specialitatea Teoria și istoria administrației publice, specialitatea în cauză fiind înglobată în alte trei specialități.

În aceste condiții, Academia este nevoită să revină la problema includerii în Nomenclator a specialității “Teoria și administrația publică” și a deschiderii studiilor prin doctorat la această specialitate.

Astfel, la 12 septembrie 1996, rectorul Academiei se adresează CSA cu propunerea de a soluționa problema apărută, invocând numeroase argumente din experiența națională privind pregătirea cadrelor de înaltă calificare în domeniul administrării publice cot și din cea internațională:

- argumentele privind evoluția istorică a științelor și cercetărilor în domeniul administrației publice (începând cu Woodrow Wilson);

- argumente privind caracterul specific al obiectului de studiu și a metodelor de cercetare a științei administrației publice care o deosebesc de alte științe chiar dacă comportă tangențe cu acestea

(științe politice, management, drept, etc.);

- argumente privind existența asociațiilor de cercetare și publicații de specialitate: “Public Administration Review” (SUA), editată de Societatea Americană pentru Administrația Publică; “Revue française d’administration”, editată de Institutul Internațional de Administrație Publică din Paris; “Administration”, editată de Asociația prefecturatului și a funcționarilor superiori din Franța etc.;

- argumente privind existența unui număr enorm de monografii științifice, manuale pentru studenți publicate în acest domeniu, precum și seminare, ateliere de lucru și conferințe anuale în domeniu, organizate de guverne, organisme internaționale, universități, alte instituții de învățământ ce țin de domeniu, diferite asociații, etc.;

- argumentele privind existența unor centre prestigioase de instruire și cercetare în administrația publică cum ar fi: Școala Națională de Administrare (ENA) și Institutul Internațional de Administrare Publică (IIAP) din Paris, Institutul Regal de Administrare (RIA) din Londra, Institutul European de administrație din Maastricht, Institutul Național de Administrație publică din Lisabona, Colegiul de Business și Management Public al Universității din Missouri - Columbia, Școala de Guvernare John F. Kennedy a Universității Harvard, Cambridge -Massachusetts, departamentul de Administrare publică a Universității Nebraska, Academia Gosupravlenia Ucraino, Academia Gosupravlenia Rossii etc.;

- argumentele privind existența

asociațiilor profesionale și rețelelor internaționale de instituții specializate în domeniul administrării publice, cu care academia întreține strânse relații: Institutul Internațional de Științe Administrative din Bruxelles, asociație internațională de prestigiu, având printre membri și ONU; Rețeaua europeană de Instituții de Instruire în domeniul administrării publice (ENTO); Rețeaua de instituții de administrare publică din Europa centrală și de est (NISPACEE) etc.

La 24 august 1997 Senatul Academiei se adresează din nou CSA, solicitând includerea în "Nomenclatorul cu specialități științifice" a Domeniului Științei Administrarea Publică (cifra 25.00.00) cu următoarele specialități: Teoria și istoria administrației publice, Organizarea și dirijarea în instituțiile statale, Administrarea locală, Managementul administrativ.

În calitate de argumente sunt invocate următoarele fapte:

- administrația publică este domeniul al cercetării științifice cu tradiții recunoscute în lume cu propriul obiect de cercetare;
- într-un număr considerabil de țări din Occident, precum și în Ucraina, au fost instituite și acordate titluri didactico-științifice în domeniul dreptului.

În aceste condiții, în scopul revenirii la starea firească a lucrurilor s-a pornit de la:

- experiența acumulată în pregătirea cadrelor științifice, inclusiv prin masterat, la specialitatea administrație publică;
- prevederile Codului Științei și inovației;
- modificările la Legea învățământului în contextul aderării Republicii Moldova la Procesul de la Bologna;
- modificările în Nomenclatorul specialităților pentru pregătirea cadrelor în instituțiile de învățământ superior (din 7 iulie 2005);

(Ucraina începând cu 1997 a inclus în Nomenclatorul cu specialități științifice domeniul științific Administrarea Publică cu 6 specialități distincte;

- situația similară din Rusia și Belarusi, precum și din majoritatea țărilor din Europa. Conform datelor Centrului European de Studii Avansate (CEPES), UNESCO, 21 de țări din cele 33 state, ce pregătesc cadre științifice prin doctorat au inclus și specialitatea Administrarea publică.

Receptivă la aceste argumente, prin decizia din 16 octombrie 1997, CSA a introdus în Nomenclatorul cu specialități științifice compartimentul Administrare Publică cu trei specialități: Teoria și istoria administrării publice, Organizarea și dirijarea în instituțiile de stat, Administrarea locală. S-a stabilit că domeniile științifice, în care se conferă titlul științific sunt: dreptul, sociologia, politologia.

Discuțiile pe marginea statutului specialității științifice Administrare Publică sunt redeschise în septembrie 2004, odată cu adoptarea unui nou Nomenclator a specialităților științifice care a inclus specialitatea Administrație publică în compartimentul "DREPT ȘI ADMINISTRAȚIE DE STAT" cu conferirea doar titlului științific în

· necesitatea executării decretelor Președintelui Republicii Moldova (nr. 1113-111 din 12 februarie 2003) privind reorganizarea Academiei de Administrare Publică pe longă Guvernul Republicii Moldova, (nr. 1379-III din 18 iulie 2003) privind aprobarea Statutului Academiei de Administrare Publică pe longă Președintele Republicii Moldova și hotărârii Guvernului Republicii Moldova (nr. 962 din 5 august 2003) privind asigurarea funcționării Academiei de Administrare Publică pe longă Președintele Republicii Moldova, on conformitate cu care Academia oți desfășoară activitatea on calitate de centru național de promovare a politicii de stat on domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice, care include pregătirea on cadrul doctoranturii și a postdoctoranturii, cu conferirea titlului de doctor și doctor habilitat.

On octombrie 2005 Academia de Administrare Publică a propus modificarea și

completarea Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului specialităților științifice, (nr. 1025 din 14 septembrie 2004) realizată on iunie 2006. Astfel on Republica Moldova pot fi urmate studii de doctorat la specialitatea

**Recenzent: Mihail Platon dr. hab., profesor universitar.**



# OPORTUNITATEA ȘI IMPORTANȚA TEORETICO-PRACTICĂ A ASIGURĂRII CALITĂȚII ONVĂȚĂMONTULUI

Valentin CRUDU,  
viceministru al educației și tineretului  
al Republicii Moldova;  
Dumitru PATRAȘCU,  
dr. habilitat on pedagogie, profesor universitar,  
șef Direcție Management Public, AAP;  
Nicolae PĂDUREȚ,  
masterand, AAP

Conștientizăm sau nu, dar noi trăim deja on secolul XXI. Una din

## SUMMARY

This article outlines the problem of the opportunity of quality education, being treated in the logic of “quality of education - quality of man - quality of life”. There are revealed the dimensions of educational quality, its ensuring as planning and potential. They are treated from the point of view of qualitology, by levels. There are distinguished three approaches (pedagogical, quality management, multidisciplinary theory). There are made attempts to bring up the problem of developing the educational quality concept in pre-university institutions. There are proposed actions for ensuring the quality of education in Republic of Moldova and there are specified problems needed to be resolved.

*Cuvinte cheie:* calitate, onvățământ, calitatea onvățământului, *qualitologie*, managementului calității, *autoanaliza*, *autoevaluarea*, *autoactualizarea*, *automanagement*, instituțiile de onvățământ preuniversitar, *curriculum* educațional.

particularitățile lui, on opinia noastră, va consta on ridicarea rolului calității: calității mărfurilor și serviciilor, calității tehnologiilor, calității vieții. Pentru a corespunde acestor standarde și cerințe ale epocii, omului contemporan are nevoie de cunoștințe de un spectru larg care ar cuprinde diverse domenii de activitate, el trebuie să poată asimila noi procedee și tipuri de activități. On viitorul apropiat va fi nevoie de un om gonditor, creativ, făuritor, pragmatic și umanist.

Pe de o parte, calitatea omului nu poate să nu satisfacă realizărilor performante ale științei, tehnicii, tehnologiei,

culturii, care au devenit deja realitate. Pe de altă parte, necesitatea asimilării, onmulțirii, păstrării acestor realizări onaintează tot mai multe cerințe față de calitatea omului onșiși. Și aici, pe prim plan se evidențiază activitatea umană tradițional consideră că asigură și este auxiliară. Acest domeniu este onvățământul.

Onvățământul on procesele culturale, sociale, economice contemporane deja joacă un rol cheie, ba chiar un rol hotărotor. On mediul onvățământului se formează omul, care va putea răspunde la noile oportunități ale pământenilor,

posibil, va crea un sistem nou de valori.

Noțiunea “calitatea vieții”, “calitatea omului”, “calitatea onvățământului” se află într-o stronsă legătură. Această legătură se onscribe ca: “calitatea onvățământului - calitatea omului – calitatea vieții”. Expresia “cum onvățăm, așa și trăim” pare ceva superficial și primitiv, onșă, on esență, aceasta afirmație este corectă și profundă. De anume așa au loc acestea, on ce constă legătura uneia cu alta? La această ontrebare noi răspundem on orice oră, on fiecare zi, ontolnind, ciocnindu-ne cu incompetență și iresponsabilitate, lipsă de cultură, mediocritate on instituții statale, policlinici, transport, - peste tot, unde activăm, odihnim, avem de rezolvat probleme.

On așa situație misiunea școlii este de a aprinde on fiecare om, care se maturizează, făclia creativității, ai da impuls autodezvoltării, ai deschide multitudinea alegerii, să descopere predispozițiile și aptitudinile fiecăruia.

On intrrelelația onvățământului cu alte domenii ale activității umane se evidențiază raportul “calitatea social-sistemică internă” și “calitatea social-sistemică externă”. Prima dimensiune a calității onvățământului exprimă “manageria/bucătăria” calității, a doua – este ceea “ce se servește la masă”. Cu alte cuvinte, pe profesori, administratori și metodiști cel mai mult oi interesează calitatea curricula, tehnologiile educaționale, iar pe societate – starea școlii ca institut socializat, instrucțiunea, nivelul de pregătire și formare al adolescenților etc.

Calitate onvățământului este o

noțiune relativă de aceea fiecare, din cei care o folosesc, pun on conținutul ei un sens al său. Acest sens este determinat de necesitățile, așteptările, cerințele față de școală, de consumatori, cercul lor fiind destul de mare: participanții procesului de onvățământ – cadrele didactice, elevii și părinții lor; instituțiile de onvățământ; patronii, grupele profesionale, societatea on ansamblu, organele de stat și structurile lui ș. a. Astfel putem vorbi și despre măsurarea calității onvățământului, on conformitate cu acea multitudine a consumatorilor de servicii educaționale.

Calitatea onvățământului la orice nivel, calitatea oricărui obiect pedagogic sau proces (curricula) poate fi potențială sau reală. Altfel spus, prin planificare, proiectare se poate asigura calitatea onaltă, dar care pe parcurs nu se va putea asigurată. Poate fi și altă situație. On acest spațiu, analizond calitatea onvățământului, se vorbește despre plinătatea realizării potențialului sau despre limitele, condițiile inițiale, care sau manifestat on rezultate. Ca potențial calitatea onvățământului se poate considera atunci cond vorbim despre absolvenții școlii primare, gimnaziului, liceului; școlii profesionale; instituției de onvățământ superior.

Calitatea onvățământului mai poate fi abordată conform principiului determinismului cunoscut on calitate (știința despre calitate). Acest principiu presupune unitatea calității procesului (activității) și a calității rezultatului. Adică, dacă procesul este bine organizat și realizat, atunci cu o anumită doză de probabilitate se poate miza pe un rezultat bun.

Calitatea onvățământului poate fi și

trebuie examinată la diferite niveluri. De exemplu:

- calitatea onsușirii materiei de studiu la lecție – calitatea onsușirii temei – calitatea onsușirii disciplinei on ansamblu;

- calitatea onvățământului la nivelul elevului – calitatea onvățământului la nivelul clasei – calitatea onvățământului la nivelul școlii – calitatea onvățământului la nivelul raionului – calitatea onvățământului la nivelul național (pe țară) – calitatea onvățământului la nivel internațional etc.

Analiza literaturii de specialitate ne indică că cercetătorii abordează diferit calitatea onvățământului, mai frecvent recurgând la trei abordări de interpretare conceptuală. Prima abordare se orientează la performanțele și realizările pedagogiei. On cadrul pedagogiei calitatea se tratează de pe poziții tradiționale, astfel rămonond on afara compului vizional multe aspecte ale calității. Această abordare nu are perspectivă. Calitatea onvățământului este o noțiune complexă, multidimensională, care necesită utilizarea aparatului și a realizărilor unui complex de științe.

A doua abordare de asemenea absolutizează rolul unei direcții al cunoașterii științifice. Dar, on opoziție cu prima abordare, se absolutizează teoria managementului calității, apărută on domeniul industrial. Reprezentanții acestei abordări propun pentru sistemul de onvățământ forme și metode de management al calității on baza concepției Managementului total al calității (Total Quality Management, TQM) și standardele internaționale ale calității

ISO seria 9000 : 2000. Aici menționăm, că formele și metodele propuse nu pot fi aplicate totalmente on condițiile onvățământului fără a le adapta.

A treia abordare presupune folosirea aparatului și realizărilor unui complex de științe pentru tratarea calității onvățământului, selectarea formelor și metodelor de evaluare și manageriale. Ca rezultat ale formării unei teorii multidisciplinare cu o structură teoretică așezată pe mai multe straturi, unde stratul superior este prezentat de teoriile și ideile general-științifice (filozofie, teoria sistemelor), stratul intermediar ol constituie teoriile și ideile științelor pedagogice, psihologice, qualimetrice, manageriale, stratul de jos se formează de teoriile speciale, ca cele didactice, axiologice, managementului educațional etc.

On opinia noastră, pentru elaborarea concepției calității onvățământului este rațional de acceptat abordarea a treia, incluzond on ea primele abordări enunțate. De aceea, la aplicarea metodicilor de evaluare, algoritmilor managementului calității onvățământului se folosesc principiile generale ale filozofiei, ceia ce le dau un caracter sistemic și se articulează la particularitățile procesului de onvățământ. De rond cu acestea se aplică realizările psihologiei, teoriei managementului, qualitologiei (teoria calității + teoria managementului calității + teoria evaluării calității sau qualimetria).

O ontrebare deosebită on realizarea concepției managementului calității on școală este coraportul automanagementul - managementul (rigid, de program și pe obiective) extern. Aici putem spune, că aplicarea managementul calității

onvățământului după tipul managementul calității din industrie, conveierul de producere din fabrică este dăunător, periculos și lipsit de perspectivă on instituția de onvățământ.

Participanții procesului de onvățământ sunt cu drepturi egale, subiecții activi cu valori, convingeri, voință și particularități individuale. De aceea un rol deosebit pentru ei ol are autoanaliza, autoevaluarea, autoactualizarea, automanagementul, care trebuie să-și găsească reflecție on proiectarea sistemului calității onvățământului on școlii. Subiecți ai managementului calității pot fi nu numai cadrele didactice și elevii, dar și școala ca sistem social on ansamblu.

Pornind de la aceste sugestii, on continuare, vom aborda ideea calității onvățământului ca idee fundamentală a dezvoltării onvățământului preuniversitar contemporan. Pentru onceput trebuie de menționat că, pentru școală ultimele decenii este o perioadă a căutărilor ideii conceptuale noi și a căilor de dezvoltare a ei. La momentul oportun teoria și practica pedagogică a elaborat și implementat curricula educaționale, diferențierea și diversificarea instruirii, integrarea conținutului onvățământului la nivel de discipline de studii, s-a umanizat viața școlară etc. Onsă, timpul ne arată că nici una din ideile enunțate, cot și alte idei și concepții nu pot fi tratate ca atotcuprinzătoare, deoarece ele sunt orientate numai spre perfecționarea, modernizarea unor componente ale sistemului de onvățământ on mod separat.

Căutările ideilor-cheie de dezvoltare a școlii contemporane permanent sunt on vizorul științei și practicii pedagogico-

manageriale. Onsă, la moment se poate menționa că tot mai mulți specialiști din domeniul educațional susțin ideea calității onvățământului, acceptond-o ca idee conducătoare, supremă, dominantă. Rolul conducător și suprem al ideii calității onvățământului, on opinia noastră, determină următoarele:

1. Onvățământul, on ansamblu, tot mai mult interacționează cu economia, cultura și alte domenii ale vieții sociale. On acest sistem complex de interacțiuni onvățământul are un rol important și este cel mai frecvent factor, considerat rezervă a dezvoltării și prosperării umanității. Componenta generală a sistemelor care interacționează, on cazul dat, este calitatea omului. Școala nu poate să nu reflecte, să nu perceapă tendințele calitative, care apar pretutinden on piața muncii și se evidențiază on țările cu o dezvoltare dinamică.

2. Școala contemporană este diversă și complexă, ea se schimbă permanent, iar procesele de autodezvoltare tot mai mult persistă on ea. Reieșind din acestea apare necesitatea de a găsi criterii universali pentru evaluarea stării școlii. Unul din aceste criterii este criteriul calității, componentele secundare ale căruia (eficiența, optimizarea, funcționalitatea etc.) pe deplin reflectă procesele practicii educaționale, rezultatele ei, activitatea celor care onvață și celor care predau, a școlilor și a structurilor manageriale.

3. Ideea calității este actuală pentru toate, fără abateri, componentele și nivelurile sistemului de onvățământ. Ea este aplicabilă pentru evaluarea subsistemelor de asigurare material-tehnică, de personal, de conținut, de reușită școlară etc. Ea poate indica

aportul subiecților din diferite nivele ierarhice asupra rezultatului general onregistrat on onvățământ.

Prin calitatea onvățământului on mod complex se reflectă următoarele momente:

- capacitatea instituției de onvățământ de a realiza la un anumit nivel funcțiile și obiectivele sale;
- volumul, structura și plenitudinea realizării potențialului și rezervelor de personal, a activității științifico-metodice, a asigurării material-tehnice etc.;
- dinamica proceselor de dezvoltare a instituției de onvățământ, perfecționarea componentelor structurale ale ei ca sistem pedagogic (obiectivele, normativele, criteriile; organizațional, informațional, de conținut, motivațional-stimulativ);
- perceperea pozitivă a instituției de onvățământ de către societate și participanții procesului de onvățământ;
- rolul general al instituției de onvățământ și importanța ei ca institut sociocultural de formare spirituală și de reproducere a resurselor intelectuale;
- legătura instituției de onvățământ cu instituțiile de cultură și alte instituții de onvățământ complementar, profesional etc.;
- realizările instituției de onvățământ, a pedagogilor; a instruiților la diferite concursuri; pregătirea și competitivitatea absolvenților ei;
- dezvoltarea instituției de onvățământ ca sistem social; perfecționarea abordărilor, tehnologiilor și metodicilor de asigurare a calității procesului de onvățământ și a rezultatelor lui.

Faptul că ideea calității onvățământului nu numai că se declară, dar și se realizează activ on practica, se confirmă prin:

- măsurile luate de organele statale de conducere a onvățământului;
- inițierea cercetărilor și apariția publicațiilor la temă;
- pașii reali efectuați de instituțiile de onvățământ pentru implementarea sistemelor calității, aplicarea aparatului și realizărilor qualimetrice pentru evaluarea calității obiectelor și proceselor pedagogice;
- oncadrarea și participarea instituțiilor de onvățământ on auto-evaluarea calității onvățământului conform criteriilor expuse on documentele reglatoare ale procesului de evaluare și acreditare a instituțiilor educaționale.

Lista acțiunilor și măsurilor concrete on realizarea ideilor calității on domeniul onvățământului include:

1. S-a elaborat curricula educaționale pentru onvățământul preuniversitar și parțial a curriculumului onvățământului secundar profesional și a onvățământului superior profesional.
2. Sunt elaborate standardele educaționale pentru onvățământul preuniversitar și s-a pus baza elaborării standardelor profesionale / ocupaționale, a standardelor curriculare universitare etc.;
3. S-a aprobat și se realizează baza normativă și mecanismele atestării, acreditării și licențierii instituțiilor de onvățământ.
4. Sunt constituite Consiliul Curriculumului Național și al Evaluării., Agenția de Evaluare și Examinare
5. Se află on stadiu de lucru teze de doctorat și sunt elaborate teze de

magistru on problema evaluării calității onvățământului.

6. On instituțiile de onvățământ preuniversitar au loc căutării inovative on direcția calității onvățământului.

Aparența simplistă și abordările superficiale ale calității onvățământului provoacă rezultate neondestulătoare on cercetarea și practica onvățământului. Astfel se pot evidenția, cel puțin, patru probleme care necesită soluționare:

1. Funcționarea standardelor educaționale, on opinia specialiștilor, este suficientă numai pentru efectuarea diagnosticării calității onvățământului. De aceea este nevoie de a elabora standarde de o generație nouă, care ar regla toate laturile și componentele onvățământului contemporan și celui de perspectivă.

2. Pedagogia tradițională nu poate soluționa problemele calității onvățământului, deoarece calitatea onvățământului este o problemă interdisciplinară care necesită sinteza teoriilor științelor pedagogice și qualitol-

ogiei, teotiei sistemelor on onvățământ, teoriei managementului educațional etc.

3. Lega onvățământului din Republica Moldova a cerat situația, cond instituțiile de onvățământ s-au pomenit nepregătite pentru realizarea drep-turilor și libertăților on managementul personalului, introducerii activității de cercetare științifică, on finanțarea și asigurarea economică, on organizarea și perfecționarea activității metodice, on elaborarea curricula educaționale la nivel de școală și a managem-tului educațional. Onsă, de aceste funcții poartă răspundere instituțiile educaționale.

4. On societatea contemporană onvățământul, tot mai mult, se concepe ca domeniu de servicii specifice, care contribuie la formarea personalității omului, la reproducerea resurselor intelectuale, la transmiterea valorilor culturale. Dacă onvățământul este un serviciu, atunci și abordările evaluării și asigurării calității lui trebuie să corespundă, ca și cele ce se aplică on practica mondială pentru diferite do-menii de activitate.

## BIBLIOGRAFIA

1. Buzărnescu Ș. Practica managerială on onvățământul superior, Editura Univers Enciclopedic, București, 204 p.
2. Cojocaru V., Făuraș C., Educația onvățământului, Editura Chișinău, 2006. – 266p.
3. Concepția evaluării rezultatelor școlare on instituțiile de onvățământ preuniversitar din Republica Moldova. Autori: Vl. Păslaru (coordonator), I. Achirii, A. Bolboceanu, A. Răileanu, I. Spinei, Lumina, Chișinău, 2002, 20p.
4. Curriculum de bază, documente onvățământului, 1997, -193p.
5. Lega Republicii Moldova privind aprobarea Regulamentului de evaluare și acreditare a instituțiilor de onvățământ, Nr.423-XIV din 04.06.99 / Monitorul Oficial al R.Moldova nr.80-82/382 din 29.07.1999.
6. Lisevici Pentru, Calitatea onvățământului. Cadru conceptual, evaluare și dezvoltare, Editura didactică și pedagogică, R.A., București, 1997, 160 p.

7. Manual de Management al Calității (Echipa de lucru: P. Todos, E. Muraru, V.Vrânceanu ș.a.), Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, 2005, 54 p.

8. Țăbuleaș, I., Țăbuleaș, I., Țăbuleaș, I. Sistemul de management al calității în organizații. - București: Editura Științifică, 2001. - 359 p.

9. Sistemul de management al calității conform standardului ISO 9000:2000 (conform cu standardul 1 din anul 2001).

10. Țăbuleaș, I. Sistemul de management al calității în organizații. - București: Editura Științifică, 2000. - 239 p.

11. Țăbuleaș, I. Sistemul de management al calității în organizații. - București: Editura Științifică, 2003. - 384 p.

12. Sistemul de management al calității în organizații. - București: Editura Științifică, 2000. - 239 p.

Recenzent: Alexandru Roman, dr. hab., profesor universitar  
E-mail: [dumitru Patrascu@aap.gov.md](mailto:dumitru Patrascu@aap.gov.md)  
[crudu@edu.md](mailto:crudu@edu.md)



# NOI TENDINȚE ÎN MODERNIZAREA ONVĂȚĂMONTULUI

Anatol IVANU,  
șef DETS,  
audient, Academia de Administrare Publică  
pe lângă Președintele Republicii Moldova

## SUMMARY

This article contains the results of the realities and prospects fulfillment of the lyceum studies in Republic of Moldova from high school position and systematic analysis.

**Termeni-cheie:** onvățământ, liceu, școala medie, abordare liniară, abordare sistemică.

Lucrarea de față conține rezultatele cercetărilor situației actuale și perspectivelor onvățământului liceal din Republica Moldova de pe pozițiile abordării lineare și a analizei sistemice.

Necesitatea examinării respective este determinată de următoarele circumstanțe:

- On conformitate cu Legea ponă on anul 2005 on Republica Moldova funcționează 2 standarde ale onvățământului mediu: onvățământul liceal (12 ani de studii) și școala de cultură generală (11 ani de studii).

- Este neclar mecanismul trecerii școlilor medii on licee.

- Domină voluntarismul managerial asupra evaluării calității on oncheierea instruirii on veriga medie, precum și a anului suplimentar on instituțiile de onvățământ superior pentru absolvenții școlii medii ș.a.

### Abordarea liniară

Abordarea liniară se bazează pe următoarele 3 operații:

- ↳ Clasa analitică a operațiilor (orientată, on principiu, spre elementele proceselor expuse veritabil și matematiceste determinate discret și exact integral; această clasă nu se pretează la etapele finale ale cercetărilor pedagogice și sociale);

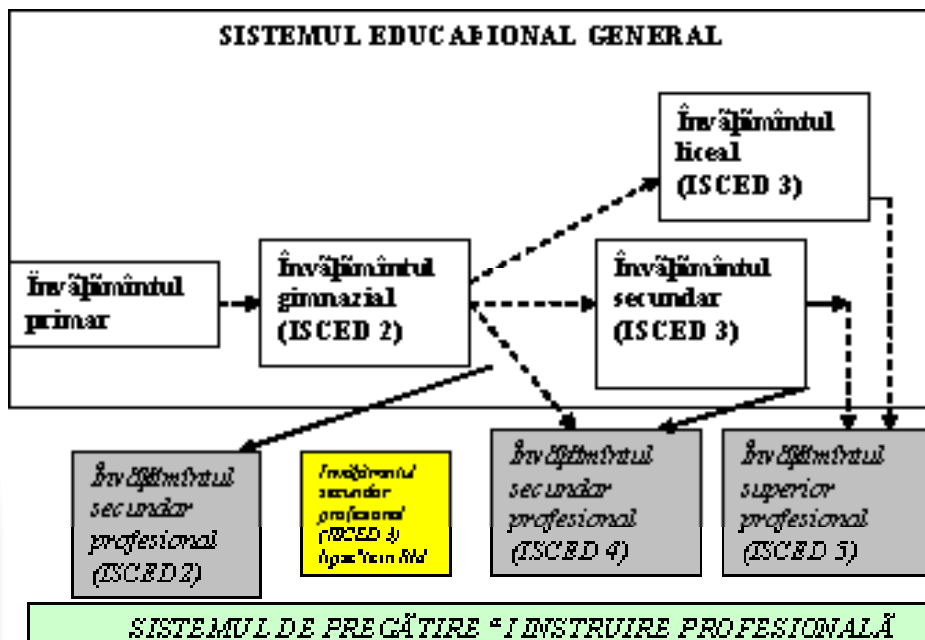
- ↳ Clasa statistică care formează modelul de cercetare, aprobare și cel experimental, bazat pe un material factologic bogat;

- ↳ Semiotică – clasa ce realizează expunerea semică, alfabetică și transparentă, cvalimetrică, discretă.

Abordarea liniară este răspundită amplu on diverse eşaloane ale managementului republican, avond caracteristică sistemelor onchise, on care se analizează, on principiu, elementele lor, precum și corelațiile lor

interne.

On cele ce urmează vom prezenta schema onvățământului on contextul



128

### SISTEMUL DE PREGĂTIRE ȘI INSTRUIRE PROFESIONALĂ

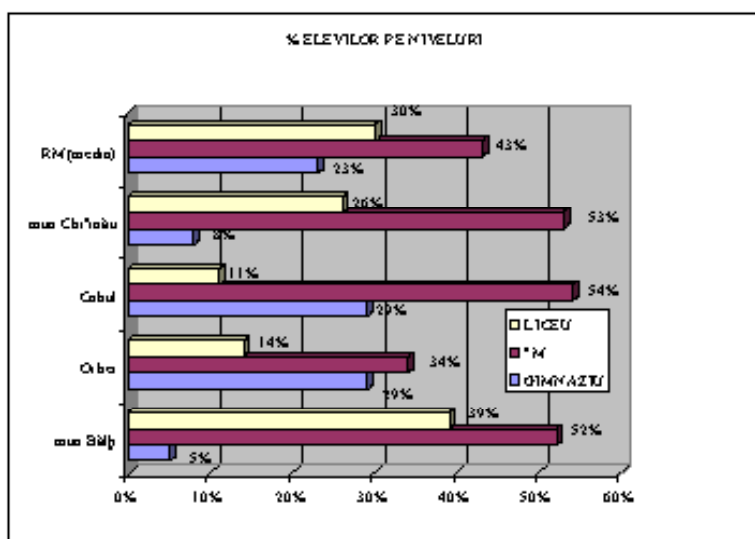
Orientându-ne de abordarea liniară on cercetarea onvățământului liceal, putem constata următoarele:

- Repartizarea elevilor pe instituții educaționale de diferite tipuri din

republică (fig.nr.2) gimnazii, școli medii și licee – are un caracter haotic: se află ontre 5% - 29% on gimnazii, 30%-50% on școli medii, 11%-39% on licee.

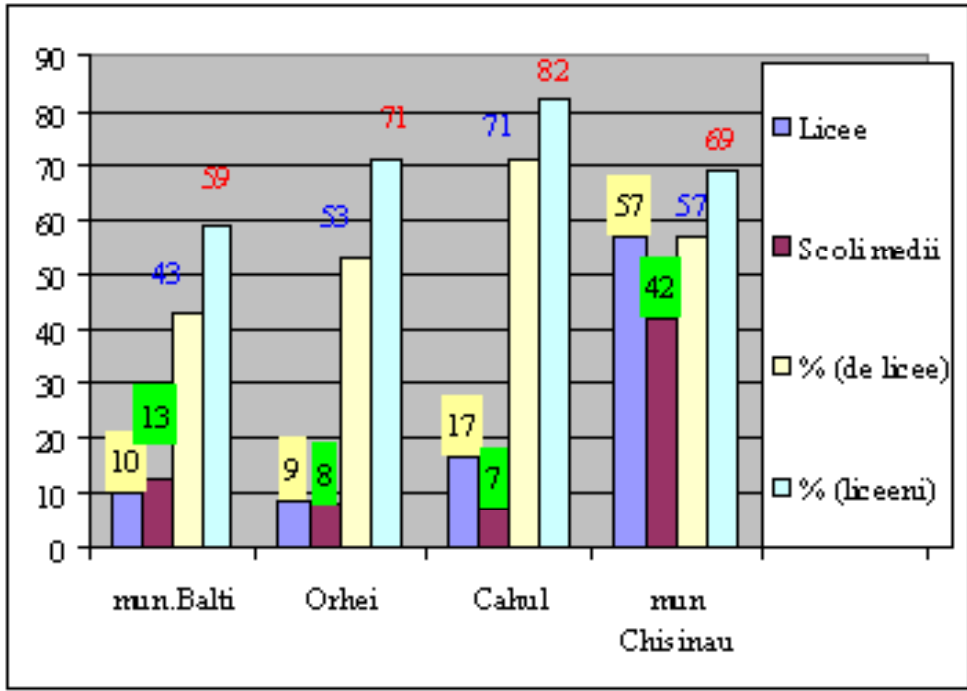
Fig.2. Coraportul elevilor cuprinși

on onvățământul de diferite niveluri



- Menționăm că lider on corelația este or.Cahul – 71% (fig.3) procentuală dintre licee și școli medii

Fig.3 Corelația dintre școli medii și licee on diferite orașe ale R.Moldova



- Accesul elevilor la învățământul liceal depinde de locul de trai: la sudul republicii este 1 elev din 1222, la nord - 1 din 1729 de elevi (fig.4)

Fig.4 Coraportul tuturor elevilor cu numărul liceelor on diferite localități

	Sud	Centru	Nord	Chisinau
nr.total elevi/nr. de licee	1222	1697	1729	1764

- Analiza testelor la matematică și chimie desfășurate on anul 2005 (fig. 5.1 și 5.2 ) ilustrează on mod elocvent că on principiu on școlile medii sunt evaluate primele două niveluri ale taxonomiei lui Bloom. Astfel sunt evaluate,

cunoștințele reproductive, fapt care orientează procesul de instruire nu spre obiectivele declarate prin reformă, ci spre conținuturi (vector care contravine esenței reformei).

Fig. 5.1 analiza testului la chimie on școlile medii (2005)

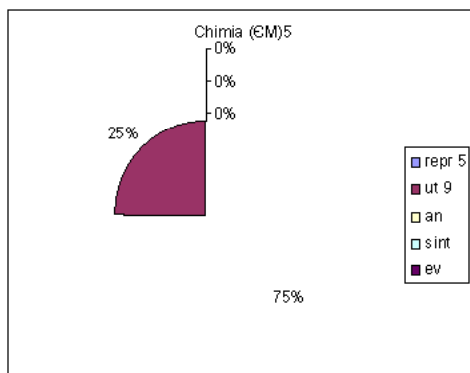
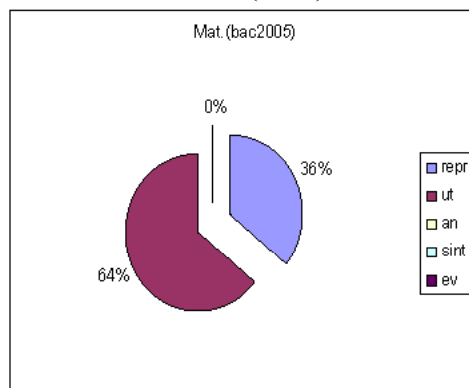


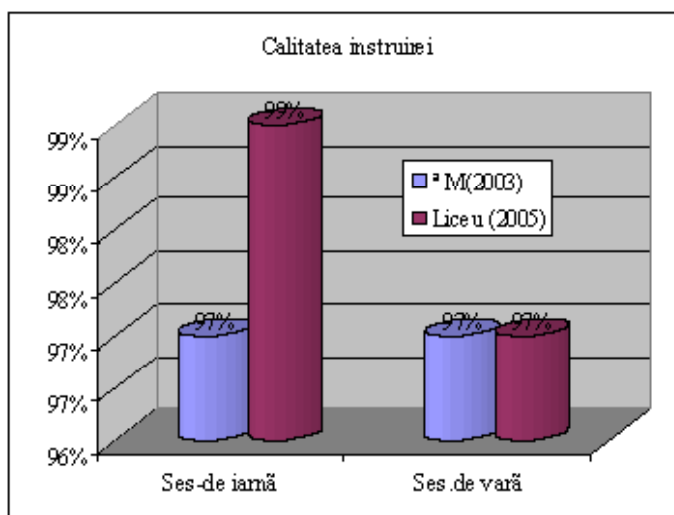
Fig. 5.2 analiza testului la matematică on licee (2005)



- Parametrii calitativi ai analizei procesului de instruire (sesiunile de iarnă/vară (fig.6), care se folosesc on republică, determină bazele diferențierii școlilor medii deoarece diferențele ?? se situează on cadrul greșelilor și nu

duc la rezultatul scontat. La momentul actual se poate afirma cu certitudine următoarele: calitatea onvățământului on licee și școlile medii nu se schimbă, iar durata instruirii se mărește cu un an.

Fig.6 rezultatele sesiunilor de iarnă/vară on licee și școli medii



Rezultatele obținute on timpul cercetării demonstrează că „evaluarea tradițională, bazată pe teste, cu scopul controlului nivelului de onșuire a programei școlare vizează doar indicii eficienței interne a sistemului școlar. Asemenea teste nu dau informația despre gradul de efectivitate on pregătirea elevilor pentru activitatea după termin-

area instruirii.

Cercetările ontreprinse on teza abordării liniare demonstrează că nu putem răspunde tradițional la asemenea ontrebări cum ar fi:

- Calitatea onvățământului on școala medie și on liceu.
- Perspectivele școlii medii.

- Numărul de licee necesar on republică.

- Gradul de pregătire al elevilor pentru viață?

#### Abordarea sistemică

Abordarea sistemică (fig.7) se caracterizează prin stabilirea elementelor sistemului, a relațiilor interne/externe dintre elementele sistemului ce determină funcționalitatea acestuia. Aceasta abordare se bazează pe cinci parametri:

- Scopul final/obiectivele - caracterizează calitativ și permanent un sistem. Dacă se schimbă semnificativ, se schimbă și sistemul. Obiectivul apără, păzește ondeosebi cantitativ concretizarea intervalurilor de timp. El trebuie să poată fi evaluat.

- Mediul onconjurător - determinarea frontierei este acțiunea conceptorului, pilon al sistemului on funcție de compusă din sistemele politic, economic, social și educațional.

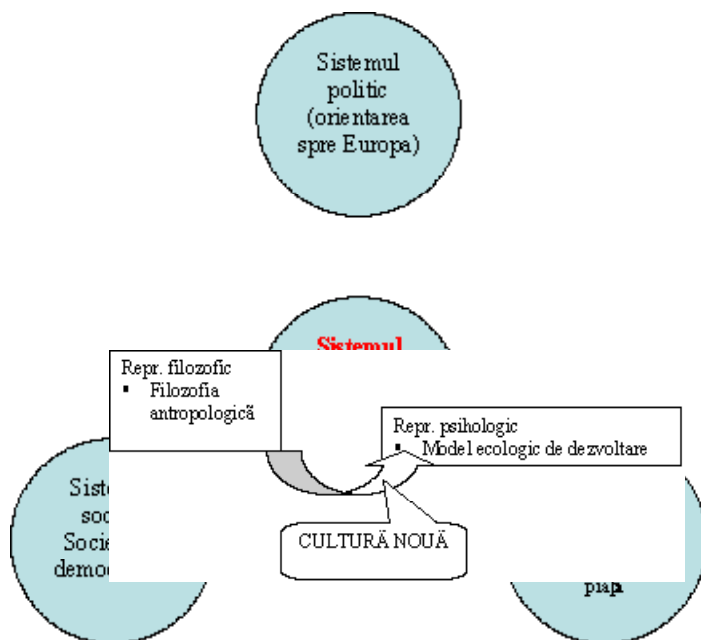
viziunea asupra problemei (De exemplu: 3 noțiuni - frontiera sau limita, interiorul și exteriorul).

- activitățile - sunt mijloacele de a realiza obiectivele; activitățile se exprimă cu ajutorul verbelor de acțiune, fără a uita de cele legate indirect de producere (De exemplu.: a comunica; a negocia; a pilota etc.).

- Structurile/mijloacele - sunt legate de sarcini și nu de sensul lor (a optimiza toae mijloacele cu ansamblul de activități; a concepe rețeaua de comunicare).

- . Evaluarea/regularea: adaptarea la obiectivele fixate: ameliorare, tratament; evaluare: adaptarea sistemului pentru a concretiza scopul final care duce spre definirea unor noi obiective.

On schemă este prezentată on mod intuitiv structura unitară de stat,



Notăm ca un interes deosebit îl prezintă corelațiile externe între sistemele menționate:

- Corelațiile externe sistem politică-sistem educațional indică orientarea politicii educaționale spre Europa;
- Corelațiile externe sistem economic-sistem educațional - orientarea spre economia de piață;
- Corelațiile externe sistem socială-sistem educațional - orientarea spre democrație.

Într-un asemenea context sistemic sistem educațional trebuie să formeze la elevi o nouă cultură, care să aibă la bază, pe de o parte, pe filozofia antropologică,

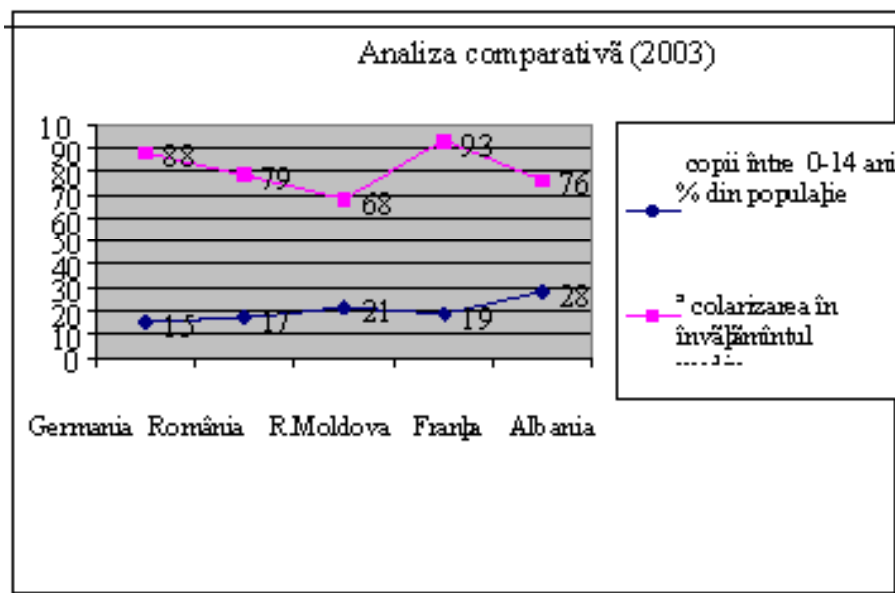
pragmatism și existențialism, iar pe de altă parte - spre modelul ecologic de dezvoltare a personalității.

Orientându-ne de abordarea sistemică în cercetarea învățământului liceal putem constata următoarele:

A) corelațiile sistem politică-sistem educațional

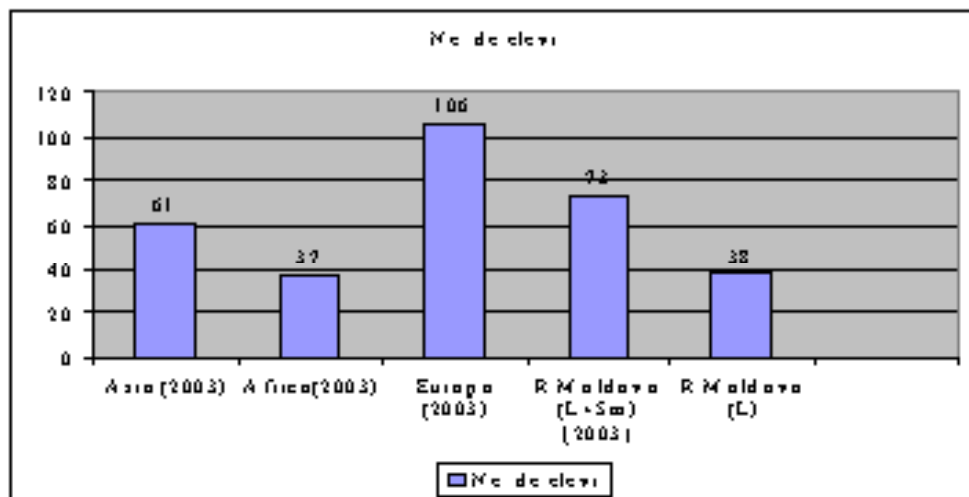
Analiza comparativă (fig.8) demonstrează că în context european raportul dintre procentajul copiilor până la 14 ani țările slab dezvoltate au indici mai mari (R.Moldova - 21%, Albania - 28%), însă școlarizarea elevilor în ciclul mediu este cea mai mare în R.Moldova - 68%.

Fig.8 % de 0-14 ani față de întreaga populație și incorporarea elevilor în



Dacă am cerceta problema învățământului mediu în context general intercontinental (fig.9), am con-

statat că în prezent R.Moldova cedează indicilor europeni medii (73% față de 106%).

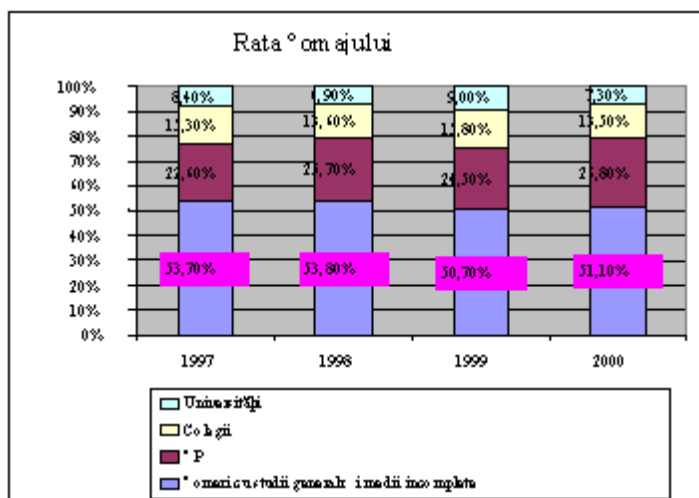


Dacă am accepta politica de reducere a numărului de licee și de închidere a școlilor medii, R. Moldova s-ar înscrie

on lista țărilor africane.

B) corelațiile sistemului economic-sistemul educațional

Fig.10 evoluția șomajului.



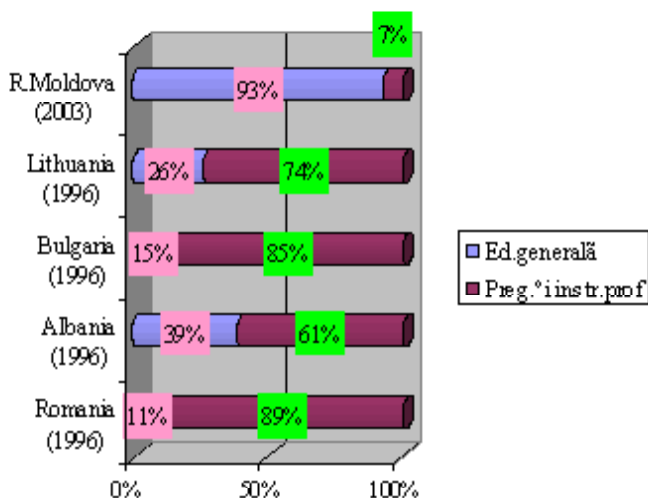
Nivelul șomajului în economia de piață indică calitatea sistemului educațional, precum și corectitudinea prognozărilor și proiectărilor acestuia în

contextul politicii naționale a resurselor umane. În fig.10 se demonstrează că mai mult de 50% din șomerii Republicii Moldova sunt persoane cu studii medii/



medii incomplete.

Fig.11 corelația elevilor școlarizați on ciclul mediu/ mediu



On fig.11 este demonstrată corelația dintre onvățământul general și cel profesional on diferite țări din Europa, de unde rezultă că R.Moldova nu poate fi comparată cu nici o țară (on onvățământul mediu de specialitate sunt instruiți mai puțin de 5% din elevi).

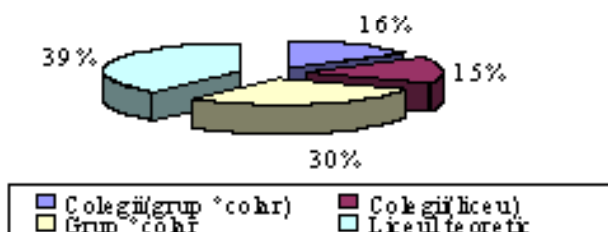
La nivelul corelației examinate un indice esențial ol constituie numărul de copii, instruiți on onvățământul mediu de specialitate și care obțin un nivel al onvățământului, identic cu cel al onvățământului mediu (liceu) (adică

conform standardului internațional ISCED-3).

Dacă am cerceta cu atenție fig.1 putem observa că conform ultimelor modificări, incluse on Legea onvățământului, on republică nu există un onvățământ mediu de specialitate care ar corespunde standardului ISCED-3.

O cu totul altă situație poate fi atestată on România, unde onvățământul mediu are diverse forme de corelare cu onvățământul de specialitate (fig.12).

Învățămîntul secundar din România



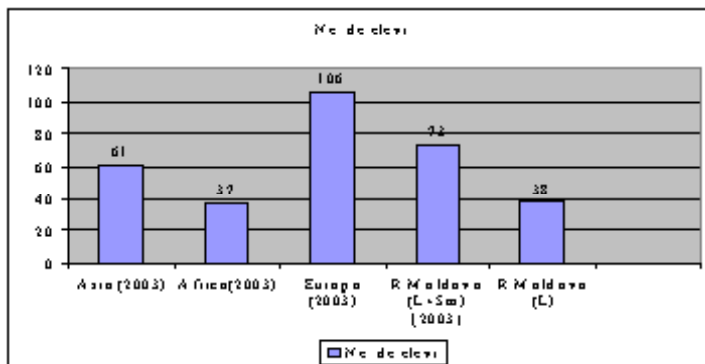
B) corelațiile sistemă socială-sistemă educațională

Sistemă socială, orientată spre democratizare, trebuie să asigure Dreptul

la învățământul, raportat la 1000 de locuitori

Omului la Educație (fig.13) .

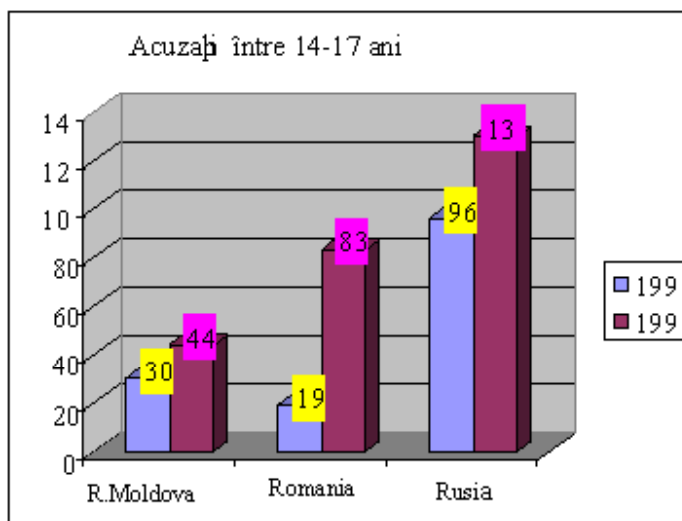
Fig.13. numărul de copii școlarizați on ciclul mediu al



Dacă am cerceta problema învățământului mediu on contextul general intercontinental (fig.9), am constata că on prezent R.Moldova cedează on mod considerabil indicilor medii europeni (73 față de 106), cei mai defavorizați on dreptul la educație fiind copiii. Dacă am adopta politica de reducere a liceelor și de onchidere a școlilor medii copiii noștri se vor

pomeni la un nivel cu copiii din țările africane.

E de menționat on același timp că gradul de instruire a populației se află on directă legătură cu criminalitatea on această ordine de idei. On fig.14 este demonstrat cum micșorarea gradului de instruire depinde de criminalitatea copiilor (cu cot gradul de instruire a copiilor este mai mic, cu atot e mai mare criminalitatea).



**Concluzii:**

- on prognozarea și proiectarea onvățământului liceal ne vom conduce de abordarea sistemică;
- onă la adoptarea actelor legislative și normative este necesar de a se elabora concepția națională de dezvoltare a onvățământului pe baze științifice

ținându-se cont de experiența țărilor dezvoltate;

- se cere a evita ambițiile și deciziile voluntariste ale funcționarilor și managerilor eșalonului superior al sistemului educațional experților „cu buzunarul” din interiorul țării și din străinătate.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Report. Key indicators. ETF.Torino, 1998.-88 p.
2. Web: <http://www.ed.md>
3. Web: <http://www.ed.ro>
4. Web: <http://www.met.dnt.mdd>
5. Web: <http://www.uis.unesco.org/profils/EN/END/6220.html>
6. Viviane de Landsheere, Gibert de Landsheere. Difinirea obiectivelor educației. București.1979.-286 p.
7. Copii din grupa de risc on Europa centrală și de Est: pericole și speranțe. Referatul regional de monitorizare UNICEF nr.4, 1997. – 176 p.
8. National Human Development Report.Republic of Moldova 1999.UNDP.1999.-138 p.
9. ETF YEABOOK 2004.Learning matters.. Torino.2005.-180 p.
10. Labour market in the Republic of Moldova. Chishnev,2002.-127p.
11. Tendințe on Economie.Ediție Trimestrială. Moldova iunie 2005. Chișinău.2005. -108p.
12. Activitatea Direcției Generale Educație,Știință, Tineret și Sport on anul de studii 2003-2004. Chișinău,2004. – 312 p.
13. Standardele și monitoringul onvățământului// nr.5, 2005

Recenzent: Dumitru PATRAȘCU, dr. hab., profesor universitar

# **T**ribuna tonărilor cercetător



# ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE ȘI FOLOSIREA FORȚEI

GOGU George Dan,  
doctorand al Academiei de Științe a Moldovei,  
Institutul de Istorie, Stat și Drept.

Cristina PANTEA,  
magistru on Administrație Publică, AAP.

## SUMMARY

This article is about the international, national and regional security system and the forms of using the force by the International Organizations. Besides the cases relevant by the legitimated defense or application of states agreements, juridical norms and practice, make the last appeal to force a privilege of International Organizations – reflecting by these, the international community care for setting the force in humanity benefit. The role of International Organizations is prominent in debating and solving different conflicts.

Carta Națiunilor Unite, care are drept obiectiv fundamental izbăvirea generațiilor viitoare de flagelul războiului, a instituit un sistem de securitate pe trei niveluri: internațional, regional și național.

Sistemul internațional, reglementat, prin capitolul al VII-lea din Cartă, intitulat “Acțiunea on caz de amenințări ompotriva păcii, de violări ale păcii și de acte de agresiune”, are ca pivot Consiliul de Securitate, singurul organ principal de acțiune al Națiunilor Unite, autorizat să decidă și să gestioneze, on condiții precis determinate, folosirea forței și amenințarea cu forța.

Sistemul național de securitate este

reglementat prin articolul 51 din Cartă, care recunoaște dreptul inerent de autoapărare individuală sau colectivă a fiecărui stat “on cazul on care se produce un atac armat ompotriva unui membru al Națiunilor Unite.....”

Sistemul regional de securitate este instituit on Capitolul al VIII-lea din Carta Națiunilor Unite, prin care on articolul 52 se recunoaște dreptul acordurilor și organismelor regionale de securitate, de “a se ocupa cu problemele privind menținerea păcii și securității internaționale care sunt susceptibile de acțiuni cu caracter regional, cu condiția ca asemenea acorduri sau organisme, precum și activitatea lor să fie com-

patibile cu scopurile și cu principiile organizației.” Ideea de bază este ca organizațiile regionale să contribuie la menținerea securității internaționale. On articolul 53 se prevede posibilitatea pentru Consiliul de Securitate de a folosi asemenea acorduri sau organisme, aplicand măsuri de constrangere sub autoritatea sa :”nici o acțiune de constrangere nu va fi ontreprinsă pe bază de acorduri regionale sau de organisme regionale fără autorizația Consiliului de Securitate”. Nici o putere, care nu face parte din regiune, nu poate opune dreptul său de veto on Consiliul de Securitate, la o acțiune de constrangere cu caracter regional.

Este controversat și ca urmare, incert, ce anume onseamnă un acord regional sau un organism regional. Se admite că acordul este structurat de o manieră mai puțin formală, decot este organismul, dar opiniile sunt divergente asupra faptului dacă un acord sau un organism este regional.<sup>1</sup> Este și mai dificil de stabilit, dacă articolul 53 din Cartă are on vedere o acțiune de constrangere angajată ompotriva statelor inamice care sunt, din punct de vedere geografic, exterioare regiunii. Cu toate acestea, unele organizații – Organizația Statelor Americane, Organizația Unității Africane sau Liga Statelor Arabe, sunt unanim recunoscute ca acorduri sau ca organisme regionale on sensul articolului 53 din Carta ONU.

Sub rezerva autorizației, care se cere, o acțiune poate fi ontreprinsă on cadrul unui acord sau a unui organism regional, chiar și atunci, cond forța armată sau pur și simplu forța nu a fost exercitată, dar este vorba de o situație care se referă la menținerea păcii și

securității internaționale. Astfel, on virtutea articolului 53 o acțiune este, uneori, preferabilă exercitării unei legitime apărări colective care cere existența unei agresiuni; alteori, o asemenea măsură pe plan regional poate evita o agravare a situației. Folosirea unei acțiuni on baza articolului 53 nu ompiedică recursul la măsuri de legitimă apărare on baza articolului 51 din Carta ONU. Preferința pentru articolul 53 rezultă din faptul că părțile la acord sau participanții la organismul regional, nu au obligația de a ține la curent Consiliul de Securitate despre acțiunea ontreprinsă, atota vreme cot nu se aplică oncă o măsură de constrangere. Aspectul crucial al articolului 53 constă on definirea acțiunii de constrangere, pentru că folosirea forței care corespunde acestei definiții, este subordonată autorității Consiliului de Securitate. Carta ONU nu oferă, onsă, o definiție a ceea ce constituie acțiune de constrangere, iar folosirea de expresii similare on alte locuri din Cartă<sup>2</sup> nu clarifică această problemă.

Este admisă ideea că sancțiunile economice nu sunt subordonate autorizării Consilului de Securitate.<sup>3</sup> Nici operațiunile de menținere a păcii, duse cu consimțământul statului pe teritoriul căruia se desfășoară acestea, nu țin de acțiunea de constrangere. Recursul la forță pentru a impune un bocus naval, chiar dacă acest recurs la forță se limitează la interceptarea transporturilor de arme strategice, ține, după toate probabilitățile, de acțiunea de constrangere<sup>4</sup>; altfel, organismele regionale ar submina funcția principală a Consiliului de Securitate, acționond pe baza unor simple recomandări.

Criteriul care permite să se răspundă

dacă aceste trei ipoteze citate, țin sau nu, de acțiunea de constrângere, constă în a determina dacă măsurile luate sunt dintre cele pe care nu l-ar putea adopta decât Consiliul de Securitate. Sancțiuni economice ar putea să fie aplicate, forțe de menținere a păcii să fie create în baza acordurilor sau a organismelor regionale, dar nu s-ar putea institui blocus naval pe aceeași cale. Există și opinia că aplicarea de sancțiuni economice de către

organisme regionale au caracterul unei acțiuni coercitive, deoarece este reputat ca ilicit recursul statelor la forța economică.

Organizațiilor internaționale li s-au conferit competențele necesare pentru a se putea achita de sarcinile lor, inclusiv pe aceea de a folosi forța,<sup>5</sup> sub următoarele forme:

I) Folosirea forței armate de către organizațiile internaționale

Primul obiectiv al ONU îl constituie menținerea păcii și, eventual, restabilirea păcii și a securității internaționale<sup>6</sup>, iar pentru aceasta, statele-membre sunt obligate să coopereze cu organizația, executând hotărârile Consiliului de Securitate.

Responsabilitatea principală pentru asigurarea securității colective îi revine Consiliului de Securitate, iar uneori, în această activitate s-a angajat și Adunarea Generală ONU.<sup>7</sup> În Cartă s-a prevăzut dreptul de a folosi forța în exercitarea dreptului natural de legitimă apărare și a fost inclus un capitol referitor la acordurile regionale. Consiliul de Securitate va încuraja soluționarea pașnică a diferendelor prin intermediul organizațiilor regionale. În acest sens, sunt și prevederile din Carta

OSA, Carta OUA, ș.a.

Folosirea eventuală de către Consiliul de Securitate a organismelor regionale pentru recursul la forța armată, nu constituie o obligație de executare imediată, ci o obligație, subordonată încheierii de acorduri speciale între ONU și organismele respective. Carta ONU prevede că nici o acțiune de constrângere nu va fi întreprinsă în virtutea unor acorduri regionale sau de către organisme regionale, fără autorizația Consiliului de Securitate. Practica organismelor regionale constă în măsuri de poliție, operațiuni de menținere a păcii și în măsuri coercitive, și ca atare nu ar avea obligația de a obține autorizația Consiliului de Securitate, având-o pe aceea de informare.<sup>8</sup>

În cele ce urmează, vom prezenta o abordare exhaustivă a situațiilor în care se poate recurge în mod legal la folosirea forței armate de către Consiliul de Securitate al ONU ca măsură de constrângere.

A) Prima generație de forțe de constrângere prevăzute în Carta ONU

Odată cu crearea Organizației Națiunilor Unite, s-au pus bazele unui nou sistem de constrângere, prevăzut în Cartă și dezvoltat prin alte instrumente juridico-diplomatice posterioare, care este mult mai complex și mai nuanțat, și care postulează restabilirea păcii și repunerea în drepturi a statului lezat. Dreptului la autoapărare i s-a lărgit, astfel, considerabil sfera prin introducerea elementului de autoapărare colectivă. De asemenea, Organizația Națiunilor Unite a fost dotată cu numeroase mecanisme și mijloace de acțiune, prevăzute în capitolele al VI-lea, al VII-lea și al VIII-



lea, care-i permit să adopte atot măsuri cu caracter preventiv, cot și măsuri cu caracter coercitiv. Pentru a ompiedica agravarea unui diferend sau a unui conflict, mecanismele ONU ongăduie adoptarea de măsuri provizorii, care nu prejudiciază cu nimic drepturile, pretențiile sau pozițiile părților.<sup>9</sup>

Consiliul de Securitate, principalul organ de acțiune al Națiunilor Unite, este instanța cu cele mai largi prerogative, el fiind singurul omputernicit să acționeze atunci cond constată “o amenințare la adresa păcii, o ruptură a păcii sau un act de agresiune”,<sup>10</sup> să facă recomandări sau să decidă măsurile de constrongere ce trebuie luate on fiecare din situațiile respective. On exercitarea atribuțiilor conferite prin Cartă, Consiliul de Securitate se poate sesiza “din oficiu” ori de cote ori se consideră competent. On cazul on care constată existența unui atac de agresiune, el intră on acțiune și, on baza articolului 51 din Cartă, exercită funcția de autoapărare colectivă.

Consiliul are, de asemenea, dreptul de a fi sesizat de existența unor asemenea acte, Adunării Generale nerecunoscondui-se un asemenea drept. Dreptul de a sesiza Consiliul de Securitate ol are, on primul rond, statul-victimă a agresiunii, cu condiția să fi luat, on prealabil măsuri de autoapărare individuală, on conformitate cu articolul 51 din Carta ONU, precum și statele aliate victimei, care participă la autoapărarea colectivă, dacă există un acord on acest sens sau dacă au exercitat dreptul de autoapărare colectivă onainte de a face sesizarea.

Dacă statele menționate nu ontreprind nici un demers, ceilalți

membri ai ONU pot, on baza articolului 35, paragraful 1 din Cartă, să sesizeze Consiliul<sup>11</sup>, iar, on baza articolului 99 Secretarul General poate atrage atenția Consiliului asupra oricărei probleme care, după părerea sa, ar putea pune on primejdie menținerea păcii și securității internaționale.

Din momentul cond Consiliul este sesizat de existența unui act, de natură a primejdui menținerea păcii și securității internaționale, el trece la acțiune, oncercond să sprijine victima.

Consiliul de Securitate oși ondeplinește această a doua funcție a sa, cea de execuție - printr-o serie de mijloace cu caracter preventiv, menite a preontampina agravarea conflictului, prevăzute on articolul 40 din Cartă, ori prin măsuri coercitive stipulate on articolele 41 și 42. Măsurile respective sunt concepute ontr-un sistem ce asociază membrii ONU și acordurile și organisme regionale la acțiunile de menținere și restabilire a păcii.<sup>12</sup>

Atunci cond constată comiterea unui act de agresiune, Consiliul poate adopta măsuri de constrongere ompotriva agresorului. Asemenea măsuri sunt de două categorii: (a) cu caracter economic și diplomatic<sup>13</sup> și (b) cu caracter militar<sup>14</sup>.

Acțiuni cu caracter militar nu au fost ontreprinse, decot o singură dată, onainte de anul 1950 (după ce Coreea de Nord a invadat, la 25 iunie 1950, Coreea de Sud<sup>15</sup>) și a doua oară on anul 1991 ompotriva Irakului, care, la 2 august 1990, a invadat Kuweitul, pe care, ulterior, l-a anexat reprimond populația civilă (execuții sumare, arestări arbitrare on miezul nopții, terorizări, pedepse colective, torturi, jafuri, etc.).

Mai apoi, la 18 august 1990, Consiliul de Securitate a adoptat o rezoluție prin care, referindu-se la masacrarea populației civile, cerea Irakului să permită accesul reprezentanților consulari și resortisanților din Kuweit, la victime. La data de 13 septembrie 1990, constatând că Irakul n-a respectat rezoluția anterioară, îl face responsabil față de comunitatea internațională.<sup>16</sup> Au mai fost adoptate și alte rezoluții, prin care Irakul era somat să înceteze atrocitățile și să elibereze Kuweitul. Consiliul de Securitate a instituit o blocadă totală asupra Irakului și a invitat unele state să-i pună la dispoziție trupe pentru eliberarea Kuweitului. Astfel, în ianuarie 1991, s-a declanșat operațiunea “Furtună în Deșert” (Desert Storm), în urma căreia Kuweitul a fost eliberat, iar Irakului i s-au impus o serie de condiții, printre care restituirea bunurilor ridicate din Kuweit, plata reparațiilor pentru daunele provocate, distrugerea armamentelor de distrugere în masă ș.a. Până la îndeplinirea tuturor condițiilor impuse, Consiliul de Securitate a hotărât menținerea blocadei asupra Irakului.<sup>17</sup>

Dreptul de a recurge la forța armată (jus ad bellum) este un caz de față un drept colectiv, care aparține și este exercitat în numele tuturor membrilor ONU și nu al statelor care au pus forțele armate la dispoziția Consiliului de Securitate. Nu este vorba de o stare de beligeranță între Irak și statele care au participat la operațiunea “Furtuna în deșert”, ci de măsuri coercitive aplicate unui stat care, în opinia Consiliului de Securitate, a comis un act de agresiune.

Forțele armate care participă la ase-

menea agresiunii sunt în baza articolului 42 din Carta ONU, forțe din “prima generație” și pot fi definite ca forțe de constrângere.

B) Forțele de menținere a păcii – a doua generație de forțe armate ale ONU

Forțele de menținere a păcii și misiunile acestora sunt create, comandate și finanțate de către ONU. Caracteristica lor principală este aceea că înființarea și utilizarea acestora, sunt implicate trei organe principale ale ONU - Consiliul de Securitate, Adunarea Generală și Secretarul General.

Carta ONU nu acordă Adunării Generale a ONU nici un fel de atribuții de a adopta decizii privind folosirea forței armate și nici să inițieze acțiuni cu folosirea forței, nici direct, nici indirect. Ei nu i s-a conferit decât dreptul de dezbateră și recomandare, și acesta limitat de dispozițiile articolului 12 din Cartă.<sup>18</sup>

Din anul 1950, Adunarea Generală a început să fie implicată și ea în gestionarea crizelor. În contextul războiului din Coreea, când, profitând de absența reprezentantului sovietic, Consiliul de Securitate a adoptat decizia de a angaja Națiunile Unite împotriva RPD Coreene, care declanșase operațiuni militare contra Republicii Coreea, Statele Unite ale Americii au prezentat Adunării Generale un proiect de rezoluție, care a fost adoptat la 3 noiembrie 1950<sup>19</sup> sub denumirea de “Uniți pentru pace”<sup>20</sup>. Acest proiect prevedea că: “în toate cazurile în care pare că există o amenințare a păcii sau un act de agresiune și unde, datorită faptului că unanimitatea nu a putut să se realizeze printre membrii permanenți, iar

Consiliul de Securitate este lipsit de posibilitatea de a se achita de responsabilitatea sa principală on menținerea păcii și securității internaționale, Adunarea Generală va examina imediat problema on scopul de a face membrilor recomandările necesare asupra măsurilor colective ce trebuie luate, inclusiv folosirea forței armate on caz de nevoie, pentru a menține sau a restabili pacea și securitatea internațională. Dacă Adunarea Generală nu se află on sesiune la acel moment, ea va putea să se reunească on sesiune extraordinară de urgență on următoarele 24 de ore, la cererea prezentată on acest scop”.<sup>21</sup>

Rezoluția nu contestă dreptul Consiliului de Securitate de a-și exercita funcțiile, conferite prin Cartă on caz de agresiune armată, dar extinde competențele Adunării și la situațiile, prevăzute on Capitolul VII din Cartă, adică la “Acțiunea on caz de amenințare ompotriva păcii, de violări ale păcii și de acte de agresiune”.<sup>22</sup> On această primă situație, cond Consiliul de Securitate nu reușește să adopte o hotărâre, poate trimite cauzele respective spre soluționare Adunării Generale de urgență, făcând chiar mai mult, “clarifică situația, apreciază pozițiile, degajă elementele de discuție, permite aprecierea anumitor puncte de vedere și chiar pregătește amănunțit rezoluțiile Adunării Generale”.<sup>23</sup>

Adoptarea acestei rezoluții a declanșat o serie de critici. S-a spus că ea vine on contradicție cu articolul 12 din Cartă, care interzice Adunării Generale să se ocupe de vreo situație sau diferend atota timp cot acestea se află pe ordinea de zi a Consiliului de Securitate și, mai ales, cu articolul 11,

punctul 2, care stipulează că: “Orice asemenea problemă care reclamă să se ontreprindă o acțiune, va fi diferită Consiliului de Securitate de Adunare, onainte sau după discutarea ei.”

De asemenea, s-a criticat și faptul că rezoluția omputernicește Adunarea Generală să decidă măsuri coercitive cu folosirea forței armate, acțiune care, după prevederile Cartei, este de competența exclusivă a Consiliului de Securitate.

On pofida criticilor făcute, ontemeiate din punct de vedere juridic, rezoluția a avut un rol pozitiv on practica ONU, stimulând un curent de opinie favorabil creșterii rolului Adunării Generale on menținerea păcii și securității internaționale, inclusiv prin revizuirea Cartei ONU on rondul membrilor organizației.<sup>24</sup>

Această rezoluție a fost invocată și on situații internaționale foarte grave, on conflictul Suezului, după ce o rezoluție inițiată de Statele Unite, cerea Israelului și Egiptului să onceteze imediat focul. Consiliul de Securitate a decis la propunerea Iugoslaviei la 30 octombrie 1956, “să convoace o sesiune de urgență a Adunării Generale, cum prevede Rezoluția 377/V din 3 noiembrie 1950, pentru a face recomandările”. La 2 noiembrie 1956 Adunarea Generală de urgență a cerut oncetarea imediată a focului, iar printr-o altă rezoluție, din 5 noiembrie, a hotărât crearea “unei forțe de urgență a Națiunilor Unite”.<sup>25</sup> La 7 noiembrie 1950 Adunarea Generală invita “odată on plus Regatul Unit și Franța sa-și retragă imediat toate forțele din teritoriul egiptean.” On urma intervențiilor militare ale Statelor Unite și Marii Britanii on Liban și

Iordania, după eșuarea tentativei de a găsi o soluție, Consiliul de Securitate, a adoptat on unanimitate, la 7 august 1958, o rezoluție prin care trimite afacerea unei Adunări Generale extraordinare de urgență. Statele membre ale ONU, încurajate de rezultatele pozitive, obținute prin aplicarea Rezoluției 377/V din 3 noiembrie 1950, au onceput să avanseze propuneri privind creșterea rolului Adunării Generale on soluționarea conflictelor armate. Dintre acestea, pot fi menționate următoarele propuneri de a se conferi, Adunării Generale, prin Cartă, unele puteri de decizie on utilizarea forței armate on cazul, cond Consiliul de Securitate este blocat de un veto:<sup>26</sup> să se acorde Adunării Generale dreptul de a anula veto-ul membrilor permanenți ai Consiliului de Securitate<sup>27</sup>, să i se recunoască dreptul de a decide sancțiuni on cazul unei agresiuni armate, ș.a.

Rolul celei de-a doua generații de forțe armate ale ONU nu era acela de a exercita măsuri de constrângere ompotriva unui stat calificat de Consiliul de Securitate ca agresor, ci acela de a constitui o zonă tampon ontre două forțe combatante după ce un armistițiu a intervenit ontre ele. De aici și denumirea de forțe de menținere a păcii.<sup>28</sup>

Forțele de menținere a păcii prezintă o serie de caracteristici care le deosebesc de forțele din prima generație, și anume:

- Acordurile pentru crearea și funcționarea acestor forțe s-au oncheiat de Secretarul General al ONU și nu de Consiliul de Securitate<sup>29</sup>;

- Comandantul-șef al Forței este numit de Secretarul General cu consimțământul Consiliului de Securi-

tate și dispune de o largă autonomie;

- La constituirea acestei forțe nu participă membrii permanenți ai Consiliului de Securitate și nici statele interesate on conflict sau situate on zona de producere a acestuia;

- Aceste forțe nu pot fi amplasate decot cu consimțământul statului primitor și trebuie să fie independente față de autoritățile acelu stat și imparțiale față de părțile aflate on conflict;

- Ele trebuie să poată funcționa ca o unitate militară independentă și eficientă, cu deplină autonomie de mișcare și comunicație și cu capacitatea de a opera on permanență și separat de forțele armate ale părților on conflict;

- Aceste forțe nu pot să se amestece on afacerile interne ale statelor, pe teritoriul cărora sunt amplasate, și pot rămone on funcțiune pe acest teritoriu doar atota timp cot se dovedesc utile on ondeplinirea misiunilor lor, on să nu mai mult decot apreciază ca necesar statul primitor;

- Dotarea acestor forțe se face exclusiv cu armament ușor, defensiv, pe care nu-l pot folosi decot on legitimă apărare sau on cazul on care ar ontompina rezistență de natură a le ompiedica on exercitarea mandatului primit.

Temeiul juridic al participării Romaniei la operațiunile de menținere a păcii sub egida ONU ol reprezintă prevederile articolului 5, aliniat 1, din Legea apărării naționale a Romoniei nr. 45/1994 (modificat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.13/2000, aprobată și modificată prin Legea nr.398/2001), potrivit căruia: “on interesul securității și apărării colective, potrivit obligațiilor asumate de Romonia prin tratate, acorduri și alte

onțelegeri internaționale, participarea forțelor armate la acțiuni militare, on sprijinul păcii sau on scopuri umanitare, se aprobă de către Parlament, la propunerea Președintelui Romoniei”. Prevederi similare se regăsesc și on articolele 118, aliniat 1 și 119 din Constituția Romoniei, revizuită on anul 2003.

C) Forțele ONU de impunere și restabilire a păcii, a treia generație de forțe armate

Analiza atentă a operațiunilor, desfășurate după anul 1992, relevă faptul că odată cu angajarea sa on Somalia și fosta Iugoslavie, ONU a trebuit să facă față la operațiuni, calificate de specialiști ca fiind din generația a III-a. Așadar și-a făcut apariția și s-a generalizat un nou tip de conflict armat, a conflictului armat intern destructurat, ce a determinat prezența forțelor armate ale Națiunilor Unite on acest tip de conflict, ca al treilea combatant. Crearea lor este decisă de Consiliul de Securitate, ele fiind alcătuite din militari puși la dispoziție de state-membre, cot și de unele organizații militare, on speță, NATO. Această generație de forțe armate prezintă o serie de particularități on comparație cu primele două. On primul rond, ele sunt forțe de impunere sau restabilire a păcii și acționează numai on conflicte armate cu caracter neinternațional (Bosnia-Herțegovina, Somalia, Rwanda, Angola, Cambogia).<sup>30</sup> De aceea, ele au fost denumite de unii specialiști forțe intervenționale.<sup>31</sup> On al doilea rond, ele au un mandat mult mai larg, ondeplinind deopotrivă atribuții cu caracter militar, politic și umanitar.<sup>32</sup> Această formă de intervenție a Consiliului de Securitate, care se caracterizează prin tendința de monopolizare a tuturor

acțiunilor de gestionare a crizelor cu caracter neinternațional, a fost sever criticată, ontrucot s-a dovedit total contraproductivă.<sup>33</sup>

Cu ingerința umanitară armată<sup>34</sup> și implicarea sa on conflicte interne on care oncetarea focului nu este respectată<sup>35</sup>, trupele ONU sunt confruntate cu situații din ce on ce mai instabile.

Organizația a trebuit să facă apel, on consecință, la organisme regionale sau la trupe aflate exclusiv sub autoritatea comandamentului lor național. O altă soluție, la care s-a apelat, a constat on lărgirea mandatelor inițiale ale unităților de menținere a păcii clasice („căști albastre”), autorizond on special, recurgerea la forță, cu toate riscurile pe care aceasta le presupune, logica operațiunilor de menținere a păcii și logica recurgerii la forță nefiind conciliabile.

On opinia noastră, confundarea sau amestecarea celor două poate antrena eșecul intervenției. On aceste operațiuni de generația a III-a „ingerința umanitară armată” se transformă foarte repede on „ingerința” și nimic mai mult, cu riscul pentru ONU de a-și pierde credibilitatea și neutralitatea. Se consideră că un precedent ilustrativ pentru această situație a fost misiunea ONUC on Congo.<sup>36</sup> La vremea aceea, ONU se ompotmolise, cu toate că statele implicate on culisele conflictului și care se opuneau Organizației nu aveau „greutatea” lumii slave, cu care se confrunta on ex-Iugoslavia.

Pentru a justifica atitudinea ONU și impresia de părtinire politică pe care o poate lăsa, B.B.- Ghali a scris: „On cadrul operațiunilor recente, am fost determinați, datorită a trei motive, să trecem peste consimțământul părților,

să adoptăm un comportament care dă o impresie de părtinire sau să recurgem la forță on afara legitimei apărări: atunci cond este vorba, on primul rond, să se asigure protecția unor operațiuni umanitare, on timp ce ostilitățile continuau; on al doilea rond, de a proteja populația civilă on zonele de securitate desemnate și on al treilea rond, de a impulsiona părțile să realizeze reconcilierea națională mai rapid decot erau gata să o accepte. Cazul Somaliei și al Bosniei-Herțegovina sunt instructive on această privință”.

Partea „irațională” care poate onsoți aceste operații este admisă de către ex-Secretarul General al ONU: „on omprejurări deosebite poate fi luată o decizie, sub impact emoțional, deschizond astfel calea unei noi jurisprudențe”.

Cu toate acestea, Secretarul General refuză să admită on mod explicit dreptul de ingerință, care este on contradicție cu unul din principiile esențiale ale Cartei: neamestecul on afacerile interne ale statelor. Aceasta explică cu ușurință pentru ce comunitatea internațională nu intervine on țările on care drepturile omului sunt nesocotite. Pentru ONU, viitoarea sfidare o va reprezenta, fără nici o ondoială, gestiunea obiectivă a acestor „emoții”, cu scopul de a nu lăsa

numai statelor sau grupurilor de state preocuparea de a le exploata, cu scopul de a servi cel mult intereselor lor.

Pentru a se adapta situației actuale, ONU a creat oncă din 14 decembrie 1990<sup>37</sup> „culoare de ajutor”, un fel de drept de trecere sanitar, denumite și „culoarele de urgență”, „coridor umanitar”, „drum albastru” ; On Irak, on urma Războiului din Golf, au fost create „Centre umanitare” on aval de „coridoarele umanitare”.

De-a lungul acestor coridoare au fost onființate „releele umanitare” cu scopul de a facilita repatrierea populației deplasate. Vom constata apariția de „zone preventive” la frontiera ontre Kenya și Somalia.

Mai asistăm la crearea de „zone protejate” de către Națiunile Unite, de „zonele de securitate”, garantate de către „zonele de interdicție de survol” on mod deosebit on ex-Iugoslavia. Dacă acest program a reușit să protejeze populațiile șiite și kurde on Irak, el a eșuat on ex-Iugoslavia.

On Irak, comunitatea internațională s-a angajat on război și a coștigat. On fosta Iugoslavia situația a fost mult mai complicată, comunitatea internațională fiind mult prea divizată, iar situația strategică net defavorabilă unei intervenții on forță, care ar fi determinat pierderi grele. Astfel, cu mari

eforturi, s-a ajuns la o soluție politică on curs de materializare pe teren.

La o primă analiză, putem aprecia că, ONU s-a adaptat on general, noului context internațional prin crearea on sonul departamentului de operațiuni de menținere a păcii a unei celule de planificare militară.

On ceea ce privește participarea forțelor armate la misiuni on afara teritoriului statului romon este reglementată de Legea nr. 42 din 15 martie 2004 care stabilește situațiile on care forțele armate ale Romoniei participă la misiuni on afara statului romon.<sup>38</sup>

II) Folosirea forței nearmate de către organizațiile internaționale



Organizațiile internaționale au competență de a folosi forța nearmată în ceea ce privește statutul membrilor săi și în legătură cu obligațiile privind menținerea păcii și securității internaționale. Întrucât membrii unei organizații internaționale trebuie să-și îndeplinească, cu bună-credință, obligațiile pe care și le-au asumat, în situația în care un stat, cu rea-credință, ajunge să nu-și execute obligațiile, organizația poate face presiune asupra acestuia, iar aceste presiuni ori sancțiuni pot merge de la suspendare<sup>39</sup>, până la excludere din organizație în conformitate cu prevederile art. 6 din Carta ONU.

Folosirea forței nearmate pentru a menține sau a restabili pacea și securitatea internațională se realizează prin măsuri diplomatice<sup>40</sup> și măsuri economice.<sup>41</sup>

În final, putem concluziona, că în afară de cazurile relevante de legitimă apărare sau de aplicare a acordurilor dintre state, normele juridice și practica fac din recursul la forță un apanaj al organizațiilor internaționale, reflectând, astfel, grija comunității internaționale de a pune forța în folosul umanității. Organizațiile internaționale joacă un rol proeminent în discutarea și soluționarea diferitelor conflicte.

## BIBLIOGRAFIE

<sup>1</sup> Cot este de regional NATO când la alianță participă state precum Grecia și Turcia care nu sunt nord-atlantice?

<sup>2</sup> A se vedea art. 2 paragraf 5 și 7, art. 5, art. 50.

<sup>3</sup> Prevăzută în articolul 53 din Cartă.

<sup>4</sup> Referitor la carantina aplicată Cubei în anul 1962 de americani, majoritatea specialiștilor au calificat acest incident ca o acțiune coercitivă.

<sup>5</sup> Prin forță, în sensul cel mai larg, se înțelege, în acest caz, mijlocul de presiune de care dispune o organizație pe care și l-a asumat contra unui stat-membru care nu se achită de obligații ori a unui oricare alt stat care nu se achită de îndatorirea sa de a respecta pacea și securitatea internațională. Noțiunea de forță nu se limitează la forța armată, ci are un sens larg care include atât acțiunile militare cât și presiunile economice, politice sau de altă natură, îndreptate împotriva independenței politice ori integrității teritoriale a unui stat, precum și păcii ori securității internaționale. Acțiunea militară este cea mai gravă formă de folosire a forței în scop agresiv sau de combatere a agresiunii.

<sup>6</sup> Spre a asigura acțiunea rapidă și eficientă a Organizației, membrii săi conferă Consiliului de Securitate responsabilitatea principală pentru menținerea păcii și securității internaționale – art. 24 din Cartă.

<sup>7</sup> Conform art. 10 din Cartă: “Adunarea generală poate discuta orice chestiuni sau cauze care intră în cadrul prezentei Carte sau care se referă la puterile și funcțiile vreunui dintre organele, prevăzute în prezenta Cartă și sub rezerva dispozițiilor Articolului 12, poate face recomandări Membrilor Națiunilor Unite sau Consiliului de Securitate ori Membrilor Organizației și Consiliului de Secu-



ritate on orice asemenea chestiuni sau cauze”.

<sup>8</sup> Deci, se face distincție ontre folosirea forței armate on scopuri militare și cea on scopuri de poliție.

<sup>9</sup> Carta ONU prevede și sancțiuni disciplinare ompotriva statului care violează legalitatea internațională, contond on suspendarea lui din exercitarea drepturilor și privilegiilor ce decurg din calitatea de membru ONU și chiar excluderea din organizație. Pe longă sancțiunile prevăzute on cartă, statelor care violează normele dreptului internațional li se pot aplica măsuri de controngere de către tribunalele arbitrale sau jurisdicționale.

<sup>10</sup> Capitolul VII din Carta ONU.

<sup>11</sup> Au existat cazuri cond statele membre ale ONU au sesizat Consiliul de Securitate fără a invoca acest articol. De exemplu, Australia, sesisează Consiliul la data de 30.07.1947 că ostilitățile dintre Olanda și Indonezia constituie, după aprecierea sa, o oncălcare a păcii, conform articolului 39 din Cartă.

<sup>12</sup> Articolul 48, paragraful 1, din Cartă dispune că: “Măsurile necesare executării hotărârilor Consiliului de Securitate on scopul menținerii păcii și securității internaționale vor fi luate de toți membrii Națiunilor Unite sau de unii dintre ei, după cum va stabili Consiliul de Securitate”, iar articolul 53 prevede că: “1. Consiliul de Securitate va folosi, acolo unde este cazul, asemenea acorduri sau organisme regionale pentru aplicarea acțiunilor de constrongere sub autoritatea sa”.

<sup>13</sup> Măsurile de constrongere din această categorie sunt prevăzute on art. 41 din Cartă și ele pot să cuprindă ontreruperea totală sau parțială a relațiilor economice și a comunicațiilor feroviare, maritime, aeriene, poștale, telegrafice, prin radio și a altor mijloace de comunicație, precum și ruperea relațiilor diplomatice.

<sup>14</sup> Art. 42 din Cartă conferă posibilitatea Consiliului de Securitate să treacă la folosirea forței armate ompotriva statului agresor, ontreprinzond cu forțe aeriene, maritime sau terestre, orice acțiune pe care o consideră necesară pentru menținerea sau restabilirea păcii și securității internaționale. Această acțiune poate cuprinde demonstrații, măsuri de blocadă și alte operațiuni, executate cu forțele aeriene, martime sau terestre ale membrilor Națiunilor Unite.

<sup>15</sup> On anul 1956, Uniunea Sovietică a invocat articolul 42 on criza Suezului, propunond Consiliului de Securitate să autorizeze membrii ONU, on special URSS și SUA, să trimită forțe aeriene și navale, unități terestre, voluntari, instructori militari și să acorde Egiptului și alte forme de asistență.

<sup>16</sup> Ontrucot dreptul islamic interzice militarilor să atace obiective civile, on special femeile, copiii și bătranii, țările islamice au condamnat Irakul pentru aceste acte barbare.

<sup>17</sup> Detalii on legătură cu modul de constituire a forțelor armate de către Consiliul de Securitate și a celorlalte misiuni militare, a se vedea : I. Cloșcă, *Conflictele armate și căile soluționării lor*, Editura Militară, București, 1982, p.276.

<sup>18</sup> Acest articol dispune: “1. Atot timp cot Consiliul de Securitate exercită funcțiile care-i sunt atribuite prin prezenta Cartă, on privința unui diferend sau a unei situații Adunarea Generală nu trebuie să facă nici o recomandare cu privire la acel

diferend sau situație, numai dacă Consiliul de Securitate i-ar cere aceasta“.

<sup>19</sup> Doc. ONU A/Rez 377/V/ 3 noiembrie 1950.

<sup>20</sup> Sau Rezoluția Dean Acheson, după numele inițiatorului, Secretarul Departamentului de Stat al SUA.

<sup>21</sup> Adunarea extraordinară de urgență poate fi convocată fie la cererea Consiliului de Securitate prin vot afirmativ a nouă membri oarecare, fie a majorității calificate de 3/4 a membrilor Adunării. Prin această Rezoluție au fost create: o Comisie de observare a păcii și o Comisie de măsuri colective.

<sup>22</sup> On acest sens, Rezoluția recomandă statelor-membre ONU de a crea on cadrul forțelor lor armate “elemente astfel pregătite și echipate pentru a putea pune cu promptitudine....la dispoziția Națiunilor Unite detașamente sau unități, la recomandarea Consiliului de Securitate sau a Adunării Generale“.

<sup>23</sup> Alain Gandolfi, Le role du Conseil de Securite de l'ONU dans le reglement des conflits internationaux, on “Notes et Etudes Documentaires“, No.3115 din 28 august 1964, p.33.

<sup>24</sup> On baza unei inițiative a Romoniei din 1973 privind “Creșterea rolului Națiunilor Unite on menținerea și consolidarea păcii și securității internaționale, dezvoltarea cooperării ontre toate națiunile și promovarea regulilor de drept internațional on relațiile dintre state ( Doc. ONU A/8792 ) a fost creat Comitetul Special pentru Carta Națiunilor Unite și pentru ontărirea rolului organizației, compuse din 47 de state.“

<sup>25</sup> Forța de urgență creată on baza acestei rezoluții nu se baza pe articolul 43 din Cartă, Capitolul VII, ci pe Rezoluția 377/V din 3 noiembrie 1950. Comandantul-șef al forțelor era desemnat de Adunarea Generală și avea mandatul ca, on consultare cu Secretarul General al ONU, să recruteze ofițeri. Restul trupei era pus la dispoziție de statele-membre ale ONU, altele decot membri permanenți ai Consiliului de Securitate.

<sup>26</sup> Doc.ONU A/A.C.182/L 2 din 2 februarie 1976, p.61.

<sup>27</sup> Doc. ONU A/PV/2231 din 23 septembrie 1974, p.81.

<sup>28</sup> Cunoscute sub denumirea de Pace Keeping Operations.

<sup>29</sup> On practica ONU au fost oncheiate de către Secretarul General, patru categorii de acorduri: 1. Ontre Națiunile Unite și statele care au pus la dispoziție trupe; 2. Ontre Națiunile Unite și statele pe teritoriul cărora au fost amplasate forțe de menținere a păcii; 3. Ontre Națiunile Unite și diverse state privind aspectele conexe, precum dreptul de tranzit sau survol, aprovizionare ș.a.; 4. Pentru plata indemnizației victimelor operațiunilor forțelor ONU, atot pentru daunele produse de trupele respective, cot și pentru prejudiciile aduse acestora.

<sup>30</sup> Acestea constituie cea de-a treia generație de forțe armate, create ad-hoc pe baza unor rezoluții ale Consiliului de Securitate.

<sup>31</sup> V. Michael Hoffman, Război, pace și conflict armat intervențional: rezolvarea paradoxului păcii impuse, on RRDU, nr.1 (19), 1998, p.28-32.

<sup>32</sup> Pentru detalii, a se vedea, Ionel Cloșcă, Le droit internațional humanitaire a l'aube du troisieme milenaire, on vol. The Humanitarian issues at the turn of

the century and of the millenium, București, 1998, p.44-47.

<sup>33</sup> Asevedea Cornelio Sommaruga, Acțiune militară și acțiune umanitară, on R.R.D.U. nr. 4 (189), 1997, p.3-5; Cornelio Sommaruga, Mișcarea internațională a Crucii Roșii și Semilunii Roșii și sfidările actuale la adresa umanității, on RRDU nr. 1 (19), 1998, p.3-5; Cornelio Sommaruga, Onvătămintele dintr-un “război al valorilor”, on RRDU nr. 3 (27), 1999.

<sup>34</sup> Somalia.

<sup>35</sup> Ex-Iugoslavia.

<sup>36</sup> Operation des Nations-Unies au Congo.

<sup>37</sup> Rezoluția 45/100/ din 14 decembrie 1990.

<sup>38</sup> Lege privind participarea forțelor armate la misiuni on afara teritoriului

Prezentat: mai 2007

Recenzent: Oleg BALAN, doctor on drept, conferențiar universitar

# EUROPEAN TOURISM MARKET

Vidmichi Carolina  
Tiraspol State University,  
Cathedral of Foreign Languages

## Tourism

Tourism is one of the largest and most dynamic industries of the world, with significant multiplier effects on economic activity. It is estimated that over the next ten to fifteen years demand in the sector could double globally and increase by around 30% in Europe (Torres Marques 1998). Recent worldwide trends seem to justify this estimation, particularly the continuous ageing of the population of the developed countries, the gradual reduction in working hours and the consequent increase in leisure time or the expected improvement in the quality of life of potential tourists all over the world. Most recent advances in the European integration process - the creation of the internal market, the Schengen agreement, and the development of the European Monetary Union and its currency, the Euro - are considered to contribute to the development of European tourism by providing competitive advantages to the area. The introduction of the Euro and the implementation of a single

European monetary policy are one of the greatest challenges in European history. By introducing the Euro, the European Union will become the world's largest monetary union with a GDP of app. 8,440 billion USD (Musyl 1998). From a political point of view this will be a vigorous support for European integration, economically, it will further strengthen and develop the single European market. The new single currency is not only another means of payment, but an instrument of the European identity, a contributor to the positioning of "Destination Europe" in global tourism (Leu 1998). In addition, however, the elimination of currency conversion costs, bank commissions and other international financial obstacles will most probably stimulate the mobility of persons, goods and capital within the EMU, thus serving as well as an incentive for tourism development.

Consequences of the introduction of the Euro

The first attempt to design a Eu-

ropean Monetary Union for the EU member countries was made in the late 1960s by the Werner Group, but without success. In the late 1980s, the Delors Group attempted again to devise a model for the EMU. The Delors report identified three main factors for the EMU: the full convertibility of the participant countries' currencies, the integration of the financial markets (i.e. the elimination of any limitation on capital movements) and the permanent and irrevocable determination of the exchange rates between the Euro and national currencies of the participant countries. The introduction of the Euro on January 1, 1999 indicates the last stage in the completion of European Monetary Union and the definitive transfer of monetary responsibilities from national to Community level in the participating countries. From this date onwards, there is only one set of policies for EMU member states, with certain instruments of economic and financial policy no longer available for national application. This implies that it is not possible any more to set monetary conditions according to national requirements and the participating countries have lost their ability to adjust exchange rates in accordance with national developments (Weber 1998). The Euro does not appear in cash form for an additional period of three years, due to the time needed to produce the necessary quantity of notes and coins. During this time, there is no restriction on the use of the Euro, but there is equally no compulsion to use it. Given that a common currency requires a common monetary and exchange rate policy, only those countries have been able to join the EMU which

have met the Maastricht Treaty's convergence criteria concerning inflation performance, exchange rate stability, long term interest rates, fiscal situation and the adaptation of national law. As a the creation and the introduction of the Euro as a supranational currency is an almost unique event in world history, it is rather difficult to forecast all its potential consequences. However, the Euro will obviously have a significant impact on monetary issues, especially on the finance industry and on financial markets, that will most likely become larger, more efficient and more transparent. Increased transparency within the Euro zone will also strengthen competition. As these changes will become most visible in international activities, they are particularly relevant for tourism.

The importance of the Euro zone in European and world tourism

If the member states of the Euro zone (i.e. Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and Spain) are considered as one nation, they constitute the largest destination in the world in all aspects of tourism, according to WTO research (Raffling 1998). Compared to its nearest competitor, the USA, the new Euro zone will most probably prove to be superior in terms of tourist arrivals, tourism receipts and outbound trips. Table 1 presents the major economic and tourism indicators of the Euro zone and those of the USA. As the figures show, the Euro zone (which does not cover yet the whole of the European Union, let alone the whole of Europe) is rather similar to the USA in all characteristics but one: interna-

tional tourist arrivals differ significantly, due to the fact the while the USA is a

	Euro zone	USA
Population	288 million	255 million
Gross National Product	6.8 trillion USD	7.5 trillion USD
Tourist Receipts (% of world total)	72 billion USD (17%)	64 billion USD (16%)
Tourist Spending (% of world total)	69 billion USD (15.5%)	62 billion USD (13.6%)
Tourist Arrivals (% of world total)	84 million (14%)	46 million (7.7%)
Tourism Balance	13 million USD	12 million USD
Outbound trips (% of population)	72 million (24%)	66 million (25.8%)

Source: WTO 1996 & Bergstein 1997 in Raffling 1998, Shackelford 1998

Europe is the most attractive tourist destination accounting for approximately 60% of the world market. However, the EU's market share in international arrivals has been decreasing over the last decade, despite that in 1997, European countries experienced a 3.2 per cent growth in international arrivals reaching almost 363 million (WTO 1998). The impacts of the introduction of the Euro, particularly the simplicity of the financial transactions, the increased transparency of the tourist market, the consequent overall improvement in the price-value ratio of goods and services, together with the increased competition should provide considerable benefits both for the tourists and for the tourist industry, thus should make Europe as a destination more attractive for visitors and investors alike.

**Main benefits of the Euro to tourists**

Tourists are among the first to use and disseminate the Euro and experience the direct advantages of the single European currency, with the disappear-

ance of commission charges and of the discrepancy between buying and selling rates (this is quite a significant benefit, considering that a tourist's cash can now lose up to two-thirds of its value while travelling all around Europe simply through currency exchange transactions, without making one single purchase) (Torres Marques 1998). Savings made on transaction costs lead to higher travel budgets, which, at least partly, will hopefully be spent in the tourism sector.

Tourists are also able to use a far more stable currency. Though there is no guarantee available for the stability of the Euro, we might believe that the price stability can be maintained as the ECU was quite stable during the last decade and the average inflation rate in the EU was only 2% in 1997 (Raffling, 1997). The greater price transparency which results from the existence of a single supranational currency also makes travelling more comfortable. Price comparisons become easier and after the introduction of Euro notes

and coins, tourists will no longer have to deal with the problem of leftover cash. Price transparency may also help image correction (perceptions of price-value ratios in different countries do not always correspond to the facts).

#### Impacts on the tourism sector

The increased transparency highlights the differences in indirect taxation rates (VAT in particular) which affect the tourism sector and shall lead to a better harmonisation of the European fiscal system. Measures should be taken to harmonise taxation in order not to distort competition (special emphasis should be made on the simplification of VAT regulations for travel agencies which are rather complex at the moment).

Since prices are much easier comparable in one single currency, the Euro results in more competitive travel in tourism markets, with obvious consequences for the price and quality of the tourism services. For overseas markets, the Euro will make Europe an easier destination and strengthen its role as an “umbrella” for promotion and marketing activities, maintaining the tendency that tourists from these areas come mainly to Europe and not to the individual countries. However, the fact that not all EU member states are also members of the Euro zone may create confusion, so the European tourism sector must put special emphasis on the explanation of the existing differences.

Tourism operators can definitely benefit from the elimination of risks related to the fluctuation of exchange rates within the Euro zone which makes planning and pricing simpler and easier

and contributes to longer-term thinking. Consequently, monetary reserves that companies are obliged to maintain may decrease, improving cash flows and increasing flexibility in decision-making. As profit margins are typically rather low in the travel intermediary industry, tour operators welcome the reduction of costs resulting from the reduced need to hedge the purchase of foreign currencies.

#### Costs and threats

A principal concern of European tour operators is that those EMU member states (e.g. Spain or Portugal) that heavily depend on tourism may become less competitive compared to nearby non-EU destinations (like Slovenia or Turkey) (Van Wallegghem 1998). Especially in the Mediterranean area, inclusive tours and package tourism in general account for a relatively high proportion of the holiday market. Package tourism is extremely price sensitive and small changes in prices produce large fluctuation in consumer preferences. Prior the introduction of the Euro, countries were able to gain competitive advantage and influence their tourism flows by controlling their exchange rates, but this is no longer possible within the EMU. Since consumers will need to purchase significantly lower amount of foreign currency for their trips, the revenue for travel agencies who currently benefit from foreign exchange transactions will also decrease. As travel agencies are already under threat from the growing trend of direct selling, this loss of revenue could seriously jeopardise their financial position (Van Wallegghem 1998). As the EU's share of the global tourism market has



been decreasing for years anyway, tourism companies have tried to respond to this pressure by attempting to reduce costs. In the total costs of the industry, staff costs represent a major element, so decreasing competitiveness would most likely lead to increasing unemployment.

An other problematic issue is the statistical measurement within the EMU. Traditionally cash flows have provided the main source for estimating the volume of tourism flows. Now, after the introduction of the Euro, satellite accounting must be developed and used to replace the so-called central bank method. The 3-year-long dual money circulation period, considered to be too long by some members of the tourism sector, results in high and unnecessary costs (due e.g. to double pricing in catalogues or price lists, data processing adaptation, other necessary technical adjustment or staff training).

The development of the European Monetary Union certainly has significant impacts of various scope and range on European tourism. Expert expectations show that the Euro will become a strong international currency used in foreign trade, currency reserves, investment and, last but not least, tourism. Impacts of the Euro might be categorised as macroeconomic and structural impacts (Keller 1998). Macroeconomic impacts include the reinforcement of the European economic and political integration, growth within the Euro zone - which can be attributed to the expected low level of interest rates which, in turn, enables less expensive investment, and the resulting regeneration of economic and tourism infra-

structure and superstructure improves competitiveness and stimulates general economic growth. This acceleration of growth will also benefit non-EU member European countries that are able to be competitive. Among the structural effects of the Euro, transparency is one of the most significant. Tourism services are increasingly price sensitive (as they satisfy non-basic needs of people and they can usually very easily be replaced by other similar services). Prices become even more competitive within the EMU and certain countries - most likely particularly the Mediterranean region - will face image and price level problems. Innovative, low-priced high quality products and services continue to be the key to success in all market segments. Transaction costs due to exchange risks and exchange commissions will disappear for EMU member states which is a very significant impact in a sector where profit margins are often very low. However, transition costs present a threat for especially the small and medium-sized tourist businesses, for exactly the same reason.

EMU member states should be committed to facilitate the process of structural adaptation of economic activities depending on tourism by encouraging and supporting a rejuvenation of the tourist supply and promoting Europe as one single destination with a great variety of unique products and services.

### RELIGIOUS TOURISM

The religious tourist is a fixture of both ancient and modern cultures — a constant through the ages — from the Exodus to the present day, when religious tourism has become a mainstay

of secular tourism. As Egypt carries on opening up and restoring sites associated with the biblical flight into Egypt, it occurs to me that we are disposed to market this product in much the same way as we market Pharaonic monuments; that is, as religious buildings rather than as a religious experience.

This is to be expected in a country abounding in Pharaonic, Coptic and Islamic antiquities that are ends in themselves for the curious traveller. As far back as Roman times, visitors came to see Egypt's wondrous monuments. What troubles me is that today, religious tourism — a relatively new product in Egypt — is promoted with a distinct emphasis on the historic, artistic and architectural aspects of traditionally religious sites, inevitably obscuring the true significance of the religious experience sought after. If religious tourism is to have any spiritual meaning, it should combine a reverence for the past with participation in the present.

Consider the fabled city of Saint Mena (Abu Mina) on the northern edge of the Western Desert. This was one of the great centres of pilgrimage from the fifth to seventh centuries. Thousands of people came from all over the Christian world seeking the site's reputed healing powers. Pilgrims took home sacred water in tiny pottery ampoules (shaped like two-handled jars and stamped with the figure of the saint between two camels) or oil from the lamp that burned before the tomb of the saint. Saint Mena was a soldier-saint who died a martyr's death in western Asia. His cult gained popularity when, according to the legend, his body was placed on a camel and borne inland to be buried. At a certain spot

the camel refused to move further, a sign taken as divine revelation that he should be buried there. Wind-blown sand eventually covered the tomb and no trace was left. Some centuries later, a shepherd observed that a sick lamb that crossed the spot immediately became well. When the remains of the saint were discovered, a church was built over his grave. The reputation of the place spread far and wide. Pilgrims came in scores and the stories of wondrous cures that they carried home attracted more pilgrims. Soon the original church was too small to accommodate the number of visitors and the Roman Emperor Arcadius (395-408) built another church, to which the saint's relics were transferred. Subsequent emperors erected other buildings and eventually the Great Basilica was built, to which thousands of pilgrims flocked from as far afield as England, France, Germany, Spain and Turkey. Cures were attributed to the therapeutic effects of the water, which came from springs in limestone rocks (they have since dried up) and baths were built flanking the church. When Constantine the Great's only daughter, who suffered from leprosy, was reputedly healed, the fame of the site spread throughout the Roman world. A great city grew there, flourished, and eventually disappeared. The famed city written up by classical writers was thought to be legendary until, in 1961, the German Archaeological Institute excavated the area, under the direction of Peter Grossman, and discovered one of the largest and most ancient pilgrimage sites in the world.

The ruins cover a one-kilometre-square area, where the main colonnaded

pilgrimage route of the early Christians has been identified. It had shops and workshops to the left and right, leading to the Church of the Martyr, built during the Justinian era (528-565). The ruins suggest that pilgrims gathered in a great square surrounded by hostels. There, monks could take care of the sick who came to the shrine to be healed. There are also ruins of two large bath houses and wells.

It is not clear how many priests and monks were attached to the sacred area, perhaps several hundred. Most archaeologists agree that there must have been thousands of shop-keepers and workmen in the vicinity. In the labyrinthine ruins surrounding this area, cells and refectories have been identified. Excavations continue, one of the aims being to identify the plan of the town after the Arab conquest.

The lesson to be learned from the ancient religious centre of Abu Mena is that religious “tourism” only becomes a reality when believers participate with an intensity of conviction that can be experienced and shared — that is to say, when the aim of the trip is not merely touristic interest, but a mission of faith. This applies to religious tourists of all faiths. It is often said in the cathedrals of Europe that the power of God can be felt in the prayer-soaked walls. Only when a visitor to Egypt can look beyond historical and architectural detail and begin to share the liturgies of the faithful, can religious tourism take on meaning.

What is vital for the religious tourist is the spirit of a sanctified ritual. And this matters more than whether a saint was buried at a certain place; whether or

not Jesus performed a miracle at Gabal El-Tair (Mount of Birds, south of Beni Suef), where he reputedly stopped a falling stone with the palm of his hand; or whether Deir El-Maharraq or Assiut was the southernmost place reached during the flight into Egypt. There is majesty in the measureless power of faith — and faith often begets faith. Until Egypt’s promoters of religious tourism recognise this simple truth, they will continue to fall short of the full significance of the very thing they are trying to promote.

Let us return to the shrine of Abu Mina. A new monastery has been built there, its lofty surrounding wall and twin towers situated no more than 500 metres from the ancient site. The monastery was one of the great projects of Pope Kirollis VI, who laid the foundation stone on 27 November 1959 on land granted to the Coptic patriarchate. Progress, though slow, has been significant. The cathedral in honour of the saint is shaped like a cross and dominates the enclosure. The saint’s relics are preserved in a small church named after Saint Samuel. The finest materials have been used in its construction — marble from Italy and black and rose granite from Aswan. The nucleus of a museum has been laid and it is hoped that objects that have been taken to museums around the world (notably the Louvre) will be recovered and exhibited there. The monastery of Saint Mena, like those of Wadi El-Natrun and others, is today a popular place of pilgrimage. It boasts a guest house, where young men can stay and participate in the spiritual life and work of the community, and a visitors’ resthouse, which welcomes

guests and offers free meals and hot tea. The people who make their way there share a religious experience. The point of their visit is not to view, but to participate; to live the past in the present. Steps continue to be taken to open up sites associated with the course followed by the Holy Family in Egypt. Some are now ready to receive visitors, while others will be completed by the middle of this year. The project is sponsored by the Ministry of Tourism and financed by the non-governmental society Reviving National Heritage. The point I have tried to stress is that the act we call religious tourism is more than just sightseeing and picture-taking. I venture to suggest that the number of tourists who visit these sites would be dramatically increased were there a spiritual experience that they all shared.

Take, for example, the Church of the Holy Virgin on the bank of the Nile in Maadi. It is among the dozen or so Christian sites listed in the “flight” and there is, indeed, a stairway extending from the courtyard down to the river where Mary, Joseph and Jesus reputedly descended, managing to hire a boat to take them to the security of Upper Egypt. The church, with its distinctive three cupolas, is one of the oldest in Egypt. It has been restored and now the ancient crumbling stairway — presumably the focus of one’s visit — is duly protected. But a church is more than just a place associated with a biblical tradition. What makes it come alive is participation; to mingle amidst those engaged in worship: the act of bowing, crossing oneself, touching an icon, or as on the occasion when I chanced to be at the church during a mass baptism, see

white-clad babies with golden crowns blessed by the bishop in full ecclesiastical regalia. To be a witness to the faith, simplicity and unity of religion; this is what religious tourism should be about — and this is what I find to be lacking in the fanfare surrounding the sights in Egypt attributed to the Holy Family’s flight.

Let us continue to promote sites for their historical, artistic and architectural interest, to be sure; but let us also recognise the need to raise interest in places that have a strong tradition of healing, like Abu Mena — only one of dozens like it in Egypt. We can bolster annual festivals and give tourists an option to join hordes of pilgrims who make their way to holy places. It matters not if it is in a newly-restored church or a dark and dingy chapel of great antiquity. The meaning in religious tourism lies, in reverence for a past that is tangible here in the present.

#### TOURISM METHODOLOGY

The South West is a key tourist destination within the UK. Tourists have an impact on the environment through their travel, the food and other resources they consume, and the waste they generate. These tourists are mainly residents of other regions so their ecological footprints should not be included in the ecological footprints of South West residents. On the contrary, the ecological footprint of South West residents when away from home does need to be included.

In the National Footprint Accounts (Redefining Progress, 2002), resources consumed by domestic and foreign tourists are included in the ecological

footprint of the residents of the destination, but are not explicitly identified. The methodologies presented below use different assumptions to identify the amount of the ecological footprint of South West residents which is actually attributable to tourists.

Three methodologies were identified for this calculation, with bednights as an indicator being judged the most appropriate.

#### Method 1: Tourist bednights

In previous studies, such as Scotland's Footprint (BFF, 2004), the impact of tourists on a resident's ecological footprint was estimated by using bednight of tourism using this method is a measure of 'net' tourism (tourists visiting the South West minus South West residents visiting elsewhere).

data – the number of overnight stays. Due to insufficient data, it was assumed that tourists consumed at the same rate as South West residents. However this is likely to be an underestimate, because people probably consume more on holiday than when they are at home.

The South West is a net importer of tourists - people visiting the region from outside spent 88 million bed-nights in the South West (South West Tourism, 2001), whereas South West residents spent 42 million bed-nights (ONS, 2002 and South West Tourism, 2001) visiting other places. The ecological footprint

Component	2001 SW consumption (person)	B&B (per Unit)	Ecological footprint (gha/person)
Total			0.0097
Energy	89	kWh	0.0072
Food*	n/a	n/a	n/a
Waste*	2	Kg	0.0024
Transport*	n/a	n/a	n/a
Water	580	Litres	0.0001

\* Food and transport are excluded from this analysis as tourist data is not included in the data sources used for Stepping Forward's ecological footprint analysis.

Examination of the data sources used to generate the estimates presented in Table 12, revealed boundary issues within the food and transport components. Tourist consumption of food and transport is not included in the data used for the Stepping Forward ecological footprint analysis, so accounting for it here would over-estimate the impact of tourist consumption on the ecological footprint of South West residents. Consequently only energy, waste and water were included in this analysis.

Assuming this level of tourist consumption, the B&B ecological footprint per capita was then adjusted according to the 'net tourism' assumptions (see Method 1). This gives an estimated 0.005 gha of the 5.56 gha per capita ecological footprint due to 'net' tourism within the South West.

#### CULTURAL TOURISM

Cultural tourism is based on the mosaic of places, traditions, art forms, celebrations and experiences that

portray this nation and its people, reflecting the diversity and character of the United States. Garrison Keillor, in an address to the 1995 White House Conference on Travel & Tourism, best described cultural tourism by saying, "We need to think about cultural tourism because really there is no other kind of tourism. It's what tourism is...People don't come to America for our airports, people don't come to America for our hotels, or the recreation facilities....They come for our culture: high culture, low culture, middle culture, right, left, real or imagined - they come here to see America".

#### A GROWING SEGMENT OF THE TRAVEL MARKET

Two significant travel trends will dominate the tourism market in the next decade.

Mass marketing is giving way to one-to-one marketing with travel being tailored to the interests of the individual consumer.

A growing number of visitors are becoming special interest travelers who rank the arts, heritage and/or other cultural activities as one of the top five reasons for traveling.

The combination of these two trends is being fueled by technology, through the proliferation of online services and tools, making it easier for the traveler to choose destinations and customize their itineraries based on their interests.

#### THE STATE ARTS AGENCY ROLE

Broadening participation in the arts, increasing opportunities for artists, preserving and promoting our cultural resources and investing in communities'

quality of life are among the reasons state arts agencies are key players in supporting and leading cultural tourism initiatives. State arts agencies are developing successful strategies linking the arts and tourism in communities across the country. Successful cultural tourism projects depend on collaboration, assessment, research, marketing and visitor service

#### PARTNERS IN TOURISM

Partners in Tourism is a coalition of national associations and federal agencies building a common agenda for cultural tourism. Representing a broad spectrum of arts, humanities, tourism and heritage organizations, as well as federal agencies, the partners' purpose is to advance the role of culture and heritage in national, state and local travel and tourism policies and practices. This national coalition, formed in 1996, has been a catalyst for and a leader in culture and heritage tourism.

#### BALNEAR TOURISM

The Integration of the Romanian balneology into the economy of the third millennium.

To live from your heart is the new type of business through which you take care of yourself and of others.

Understanding these things we will be prepared for the post informational era living by using our intuition.

1) The economic ages of humanities:

a) The Pre - Industrial era: the majority of the financial and human resources were targeted to agriculture, animal growing and to extraction of the underground resources (like iron



ore.. )

b) The Industrial Era: the majority of the human and financial resources were used for transforming prime materials;

c) The Informational Era: the majority of the human and financial resources are assigned to services;

d) The Post Informational Era: the majority of the human and financial resources will be used in get in shape programs (that include the prevention of illnesses, the increased of performances and the prolonging of the active life period) and recreational related services.

2) Present and future in the balneology :

a) Right now:

- Accommodation (lodging and meals);
- Recovery Balnear treatments specific to the tourist resort, client and client's health problems;
- Unspecific natural healing elements (vegetation, air and natural mineral water);

b) Future: In 2002 Get-in-shape , an tourist service that has as its purpose a get in shape program, will be added and will provide:

- The restoration of the vital energy using The Radiance Technique®;
- Stress management courses using the Radiance Technique®

3) Tourist services are creating jobs in the local communities and at a national level.

In the year 2000 the integrated services related to transport and tourism are considered at an international level:

i. The most important employment

industry totaling almost 192,2 millions employees;

ii. Is totaling a hefty 10,8% of the world's gross income;

b. For the year 2011 the transport and tourism services are estimated to total:

i. 260.417.000 employees, 9% from the total number of employees on the global level. This means 1 out of 11 workplaces

ii. will provide 11% of the world's gross income;

4) The 2002 is the international year of ecologic tourism:

a. This was established by UN Economic and Social Council in the 46th annual meeting that took place on 30th of July 1998;

b. It is organized by the World Tourism Organization and by UN environment program;

c. It is a unique opportunity for Romania to prepare an important tourist and Balnear offer based on the new ecologic strategy. This can be done by establishing the year 2002 as the year of Ecological Balnear Tourism because the Balnear tourism has the following characteristics:

i. Contains all the natural forms of tourism that include the motivation of observation and appreciation for the nature and for the cultural traditions from the local communities.

ii. It is in general organized in small and specialized groups, and the tour operator are usually small and medium local companies.

iii. Assures the protection of the areas with important natural resources by:

1. Generating important economic benefits for the local communities;



2. Assuring alternatives in the local work market;

3. Increases tourist's and local people's awareness about the importance of conservation the natural resources and of the local cultural richness.

5) The Balnear tourism is the most important and efficient form of ecological tourism:

a. Uses just natural resources in order to attract its customers;

b. Motivates the tourist to respect and protect the natural environment;

c. Creates new work places for the local communities;

d. It doesn't pollute the natural environment;

6) The extension of the existing offer of the Romanian balnear tourism from the medical recovery procedures to the prevention of illness and methods of increasing the human performance activities:

a. by implementing a Get In Shape program;

b. through including the education programs for the health and performance in the balnear tourist resorts ;

c. Including maintenance gymnastics and cosmetics in the offer of the balnear

tourist resorts .

7) The extension of the balnear tourist network by researching, validating and exploiting new balnear resources such as:

a. Manual therapies;

b. Energetic therapies.

8) An inter-departmental cooperation in the Romanian government in order to efficiently use Romania's tourist and Balnear resources:

a. With the ministry of public affairs, transport and lodging for the integration of the informational and telecommunication systems in order to provide efficient package of transport and tourism;

b. With the health insurance houses and the Ministry of Health and Family for the identification, validation and exploitation of the new Balnear resources that have as a purpose the prevention of illnesses and the reduction of the time and cost usually associated with the health recovery;

c. With the ministry of work and social protection for the identification, research, validation and exploiting of new tourist services destined to the

# DIRECȚIILE STRATEGICE DE DEZVOLTARE A COMUNITĂȚILOR RURALE

Gabriel MĂRGINEANU,  
magistru on sociologie,  
doctorand AAP

## SUMMARY

Country's lasting development, as a whole, depends on the development of each local collectivity, on their capacity to elaborate and to promote the best social and economical policy for their community. For this purpose, the local collectivities have to identify the catalytic matters to be solved, as well as to find the optimal solutions. The strategic ways of rural collectivity development are determined by life realities and are established both under the National Strategy of social and economic development and Regional Strategies.

They are: - reorganization, modernization, efficiency of the existent agricultural exploitations;

- development of non – agricultural economic activities, including service rendering, manufacturing, rural tourism etc.; - rise in living standards to rural population by improving the system of its social protection, extension of motorways, informational systems, development of education and culture; - investment drawing etc.

Dezvoltarea durabilă a țării on ansamblu depinde de dezvoltarea fiecărei colectivități locale. Cu cbt colectivitățile locale vor fi mai bogate cu atbt și statul va fi mai bogat. Colectivitățile locale se clasează on mai multe categorii, avbnd comună la baza grupării. Etimologia termenului comună demonstrează că această grupare umană a apărut dintr-o comunitate de viață și de interese, avbnd caracterul unei societăți naturale ține

de vecinătate. On mod tradițional, colectivitățile locale se grupează on comunități urbane și comunități rurale, on diferite țări, onă ele sunt supuse fie unui regim uniform, fie imperiului unor dispoziții legale diferite.

Sub aspect administrativ, teritoriul Republicii Moldova este organizat on unități administrativ-teritoriale (raioane, orașe și sate).

Satul este o unitate administrativ-

teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, rețele economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri. În funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice, două sau mai multe sate se pot uni, formând o comună. Prin urmare, comuna este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală, unită prin comunitate de interese și tradiții. Comuna poartă denumirea satului-reședință, adică a satului în care oșii are reședință consiliul sătesc (comunal).

Orașul este o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată din punct de vedere economic și social-cultural, decât satul care cuprinde populația urbană, cu structuri edilitar-gospodărești, industriale și comerciale corespunzătoare, a cărei populație, este în mare parte, încadrată în industrie, în sfera de servicii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală, în viața culturală și politică. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii – localități de tip urban cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică, politică și administrativă a țării, cu importante structuri industriale, comerciale și instituții din domeniul învățământului, ocrotirii sănătății și culturii.

Raionul este o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale, iar hotarele raionului reprezintă perimetrul suprafeței localităților, incluse în componența acestuia, coincide cu hotarele dintre localitățile raionului respectiv și localitățile raionului limitrof. Actualul sistem al comunităților locale

este constituit din 1615 localități rurale, cu circa 53% din populația țării și o rețea relativ stabilă și echilibrată din 65 de localități urbane, majoritatea cărora sunt consecințe ale evoluției satelor mari. Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, o parte importantă a treburilor publice, iar autoritățile publice din aceste unități, care sunt organe cu competență generală și specială, constituie sistemul administrației publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile respective.

Conceptul dezvoltării durabile a localităților. Cu cât o localitate este mai mare, cu număr mai mare de locuitori, cu atât ea concentrează mai multe activități, influențează un teritoriu mai mare și asigură în mod eficient o grupare corespunzătoare a funcțiilor și echipamentelor de servicii. De asemenea, cu cât mai mult se extinde o localitate – centru cu teritoriul servit, cu atât mai mult crește numărul, calitatea și complexitatea serviciilor. Conform acestei teze, Concepția dezvoltării durabile a localităților Republicii Moldova presupune o ierarhizare funcțională a localităților, clasificarea acestora pe ranguri, în funcție de importanța lor în rețea și de rolul pe care îl au în teritoriu, potrivit unei structuri de rețea, similare modelului locului central. Această rețea este menită să acopere în mod uniform teritoriul, asigurând un sistem de servicii a populației eficient din punct de vedere economic și social și o dezvoltare echilibrată a localităților în teritoriu.

De menționat că analiza efectuată asupra localităților a evidențiat numeroase probleme, legate de asigurarea cu locuri de muncă și dotări publice, de gradul de confort al locuințelor, de nivelul de echipare edilitară și de degradare continuă a factorilor de mediu. Au fost remarcate diferențe considerabile între municipii și celelalte orașe; inegalități evidente între localitățile urbane și rurale; depopularea continuă a spațiului rural, ombătrbnirea accentuată a populației și a resurselor de muncă.

On marea majoritate, localitățile rurale onregistrează un nivel scăzut de dotare și echipare, iar accesul lor la dotări publice de importanță majoră este nesatisfăcător atbt prin numărul de unități, cbt și prin starea clădirilor și calitatea serviciilor prestate. Evoluția satelor din Moldova on procesul modernizării va fi generată de două tipuri de situații: a) satele, on care majoritatea populației va continua să desfășoare activități on domeniul agriculturii, vor evolua pe linia modernizării, a ridicării nivelului de civilizație, rămbnbnd localități on categoria satelor și b) satele, on care majoritatea populației ocupate va fi concentrată on alte domenii decbt cel agricol, vor evolua – prin modernizare – spre localități de tipul orașelor, ca urmare a creării unei concordanțe ontre tipul de viață comunitară și infrastructura acesteia. Cbt privește cadrul ierarhizării orașelor, clarificarea municipiilor va avea drept criterii factorii principali ce determină rolul acestora on rețeaua de localități și nivelul corespunzător al onzestrării care face posibil acest rol.

Relansarea economică a comunităților

rurale. Ontrucbt starea economică a localității reprezintă veriga critică on lanțul activităților de dezvoltare comunitară, relansarea economiei locale este considerată ca un catalizator on soluționarea celorlalte probleme cu care se confruntă comunitățile locale (șomajul, sărăcia, infrastructura deteriorată a serviciilor publice, starea degradată a mediului ambiant etc.).

Obiectivul fundamental al Strategiei de dezvoltare social-economică a Republicii Moldova este formarea unei economii de piață social orientate, bazate pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate on concurență liberă. Aceasta impune crearea unui sistem economic competitiv și compatibil cu principiile, normele, mecanismele și instituțiile economiilor moderne. Crearea și dezvoltarea unei economii funcționale, compatibile cu principiile, normele, mecanismele, instituțiile și politicile economiilor moderne va necesita substanțiale schimbări și ajustări structurale, adoptarea unor decizii optime și echilibrate on alegerea politicilor monetar-credite, bugetar-fiscale, investiționale, de dezvoltare a concurenței și a relațiilor economice externe. On acest context, dezvoltarea economică locală oncepe cu formularea unei strategii.

Practicile de succes din alte state arată că strategia de dezvoltare economică ar trebui să fie parte integrantă a unei strategii generale a localității – planul de dezvoltare socio-economică a localității. Numai prin eforturile comune a tuturor actorilor comunitari se poate ajunge la rezultatele scontate, on procesul de: a) inițiere și organizare a efortului de dezvoltare social-economică; b) evalu-

are a potențialului social-economic al localității; c) elaborare a strategiei de dezvoltare social-economică; d) implementare a strategiei etc.

Comunitatea oșii începe dezvoltarea economică identificând actorii-cheie din localitate care au un interes deosebit în economia locală (autoritățile publice locale, agenții economici, organizațiile comunitare, specialiști din diferite ramuri și domenii, precum și resursele financiare, umane și materiale ce vor fi utilizate). Scopul final al evaluării potențialului economic este cel de a identifica avantajele comparative de care dispune comunitatea pentru a fi valorificate. Convențional, studiul de evaluare va include: analiza climatului de afaceri, pronosticul tendințelor socio-economice și inventarierea potențialului economic: resurselor fizice (active fixe, mijloace circulante și bănești) și resurselor instituționale (agenții de dezvoltare locală, centre de inovații în business, parcuri tehnice, incubatoare industriale). În baza profilului socio-economic al localității și tendințelor evaluate, comunitatea poate începe elaborarea strategiei de dezvoltare economică a localității care include direcțiile prioritare, obiectivele majore și planul de acțiuni. De vreme ce partenerii comunitari sunt de acord cu strategia elaborată, pasul următor este de a transpune în viață această strategie, ceea ce presupune un plan concret și detaliat de acțiuni pe perioade de timp cât mai scurte, pentru a se asigura consecutivitatea avansării spre obiectivele majore schițate.

Strategii sectoriale. Drept punct de reper în acest plan concret poate servi articularea strategiei dezvoltării

economice la necesitățile similare ce se conțin în strategiile sectoriale. Conform Hotărârii Guvernului nr. 877 din 15.07.2003, definitivarea Planului de acțiuni pentru implementarea strategiei de dezvoltare durabile a localității necesită articularea Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei cu următoarele Strategii sectoriale adoptate până la moment: a) de reformare a sectorului public; b) de consolidare a gestiunii finanțelor publice; c) de dezvoltare a agriculturii și mediului rural; d) de dezvoltare a sectorului energetic; e) de protecție a mediului și utilizare durabilă a resurselor naturale; f) de dezvoltare a construcțiilor și urbanismului; g) de amenajare a teritoriului și infrastructurii; h) de dezvoltare a transporturilor și infrastructurii; i) de ocupare a forței de muncă, salarizării și asigurării sociale; k) de dezvoltare a învățământului; l) de dezvoltare a sectorului ocrotirii sănătății; m) de dezvoltare a culturii; n) de dezvoltare a statisticii naționale; o) de dezvoltare a turismului; p) de dezvoltare a sectorului privat; r) de edificare a societății informaționale; s) în domeniul tinerețului, t) privind protecția copilului și familiei etc.

E de precizat că fiecare dintre strategiile menționate conține prevederi speciale adresate comunităților rurale. Vom încerca să ilustrăm această afirmație pe baza Strategiei de dezvoltare durabile a turismului în Republica Moldova în anii 2003-2015.

Mediul rural cu comunitățile sale, cu o bogată cultură și tradiții populare, cu o activitate agricolă specifică, reprezintă elementele esențiale pentru dezvoltarea turismului rural, iar

practicarea acestuia poate să aducă beneficii directe comunităților rurale, unde salariile populației sunt sub nivelul mediu prin crearea de noi locuri de muncă și venituri suplimentare pentru fermieri. Sătenii vor oferi servicii de cazare on gospodăriile proprii. Indicond deficiențele existente: numărul redus al structurilor de cazare, nivelul redus

de conștientizare de către populația rurală și autoritățile din teritoriu a avantajelor acestuia, lipsa unei pregătiri adecvate a populației din mediul rural, insuficiența dotării tehnico-edilitare etc. Strategia vine să specifice direcțiile prioritare de dezvoltare a turismului rural: elaborarea și implementarea cadrului legislativ necesar; efectuarea clasificării structurilor de primire a turiștilor on localitățile rurale; identi-

ficarea localităților rurale on care există posibilități pentru implementarea unor proiecte-pilot on domeniu; crearea on teritoriu a serviciilor de specialitate on domeniu; crearea bazei informaționale, editarea de ghiduri și cataloage privind oferta de turism rural; elaborarea și promovarea proiectelor investiționale pentru crearea, repararea și modernizarea infrastructurii generale și a celei turistice; implementarea unui program de instruire la nivelul autorităților administrației publice locale și al populației etc.

On final se cere de amintit că este de interesul ontregii localități și on beneficiul cetățenilor ei ca spiritul „comunității colaborative” să se fortifice și să fie valorificat pe deplin.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ioan Alexandru, „Administrația publică. Teorii, Realități, Perspective”, București, Editura LUMINA LEX, 1999;
2. H.A.Simon, V.A.Thompson, D.W.Smithburg, traducere din engleză de A.Anghel, C. Horceag, S. Constantinescu, „Administrația publică”, București, Editura Cartier SRL, 2000;
3. Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT, „Tranziția: Retrospective și perspective”, Chișinău, Editura GUNIVAS SRL, 2002;
4. Maria Orlov, „Drept administrativ”, Chișinău, Editura Epigraf, 2001;
5. Legea nr.764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova;
6. Legea Republicii Moldova nr. 123 din 18.03.2003 privind administrația publică locală;
7. Hotărârea Guvernului nr.1491 din 28.12.2001 cu privire la Concepția dezvoltării durabile a localităților Republicii Moldova;
8. Hotărârea Guvernului nr. 854 din 16.08.2001 cu privire la Măsurile de realizare a Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2001-2005 „Renașterea economiei – renașterea țării”;
9. Hotărârea Guvernului nr. 877 din 15.07.2003 cu privire la procesul de definitivare a Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei;
10. Hotărârea Guvernului nr.1065 din 02.09.2003 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare durabilă a turismului on Republica Moldova;

# LOCUL ȘI ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SERVICILOR PUBLICE

Nelea GLOBU,  
audientă a anului III,  
Specialitatea Administrare de Stat și Municipală,  
director al Colegiului Pedagogic „Vasile Lupu”, Orhei

## SUMMARY

Public administration has two basic missions - execution of laws and providing of public (municipal) services. It is impossible to imagine life in the society without the issuing of official acts, without gas and water services, without transportation, without the appointment of a guardianship, or without the social aid. Considering the fact these services are nothing but activities of general interest, they can only be provided by the public administration, which very goal is the fulfillment of those interests. However, the key role in that is performed by the local government, because the local bodies are the closest to the people of any administrative unit, and, therefore, know the best all the needs of those people. Both the local deliberative body and the executive one have significant competencies in establishing and closing down of municipal services. Moreover, local government can also decide upon the form of managing these services - direct or conceded management. Given the importance of these services, it is imperative for public administration to continuously work on improving their quality.

**Key words.** Public administration, local government, services, municipal services, local council, mayor, direct management of municipal services, conceded management of municipal services.

Un serviciu este un produs intangibil prin care se realizează anumite activități, ce satisfac necesitățile unei persoane sau a unui grup de persoane.<sup>1</sup> La rândul său, un serviciu public reprezintă o activitate de interes public, organizată sau autorizată de o autoritate publică.

Serviciile publice au unele trăsături caracteristice:

a) satisfac exclusiv un interes gen-

eral;

b) înființarea serviciilor publice este un atribut exclusiv al administrației publice;

c) sunt reglementate de un regim juridic de drept public;

d) baza materială pentru prestarea serviciilor publice este asigurată de



patrimoniul public;

e) ele sunt prestate contra plată sau gratuit, on dependență de specificul lor.

On funcție de nivelul de realizare/interesul satisfăcut, serviciile publice pot fi clasificate on:

- servicii naționale sau de importanța națională, care sunt organizate la nivelul ontregului teritoriu național;

- servicii locale (raionale, municipale, orășenești, comunale, sătești).<sup>2</sup>

Administrația publică locală – prestator principal de servicii publice pentru populația unei unități administrativ-teritoriale.

Organizarea serviciilor publice este o datorie a autorităților administrației publice locale. On acest sens, art. 80 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală prevede: „Serviciile publice se organizează de către consiliul local la propunerea primarului, on principalele domenii de activitate, potrivit specificului și necesităților locale, on limita mijloacelor financiare disponibile.”<sup>3</sup>

Deci, primarul este cel care decide ce servicii publice urmează a fi organizate (on baza informațiilor, acumulate la audierile publice, adunările generale, etc.) Astfel, onființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative. Iar organizarea activității și finanțarea lor este atributul autorităților executive.

On acest sens, consiliul local are următoarele competențe:

- aprobă la propunerea primarului organigrama și statele de personal ale serviciilor publice ale consiliului local;

- aprobă normele pentru instituțiile

din subordine;

- organizează servicii publice de gospodărie comunală, transport local, rețele edilitare;

- stabilește tarifele pentru serviciile prestate de ele, on condițiile legii; cuantumul tarifelor se stabilește pentru a acoperi cheltuielile de onființare și menținere a serviciilor publice locale.<sup>4</sup>

On condițiile legii, consiliul local trebuie să realizeze următoarele activități:

- reparația drumurilor locale, gospodăria comunală, transportul de călători, alimentarea cu apă și salubritatea, asistența socială, construcția de locuințe, ontreținerea instituțiilor de onvățământ.

Primarul, la rândul său, este responsabil de următoarele:

- evacuarea deșeurilor, rețelele edilitare. Tot primarul trebuie să contribuie la funcționarea serviciului de stare civilă.

On conformitate cu literatura de specialitate, fiecare comună trebuie să dispună de următoarele servicii:

- stare civilă și autoritate tutelară;

- asistență socială;

- amenajarea teritoriului și salubritatea;

- onvățământ;

- instituții medicale;

- amenajarea cimitirelor;

- asigurarea cu apă potabilă;

- servicii antiincendiare;

- ontreținerea drumurilor de importanță locală<sup>5</sup>.

Efectuând o amplă analiză a situației serviciilor publice on Republica Moldova, autorul Tudor Deliu menționează: „Actualmente administrația publică

locală din sate (comune) pot efectua de sinestată doar niște servicii de stare civilă (onregistrarea nașterii, căsătoriei, decesului, stabilirea paternității); on rest, cînd e vorba de menținerea drumurilor publice, iluminarea străzilor, aprovizionarea cu apă, canalizare etc. aproape că sunt cu mbinile legate din lipsă de finanțe, cu atît mai mult, că on teritoriu nu există instituții publice, regii autonome de interes public, care să se ocupe nemijlocit de prestarea acestor servicii.<sup>6</sup>

Literatura de specialitate a onaintat anumite cerințe față de autoritățile administrației publice locale:

1) elaborarea strategiei de organizare și funcționare a serviciilor publice locale;

2) controlarea modului de prestare a serviciilor publice;

3) asigurarea acestora cu mijloace tehnice, materiale, financiare necesare bunei funcționări;

4) elaborarea normelor de conducere și administrare a serviciilor publice locale;

5) fixarea tarifelor de prestare și taxelor de prestare.

La rîndul lor, serviciile publice trebuie să respecte următoarele cerințe:

1) să respecte legislația și normele stabilite de consiliu;

2) să respecte cuantumul plăților și tarifelor;

3) să gestioneze on regim de eficiență capitalul de producție;

4) să răspundă prompt la reclamațiile beneficiarilor;

5) să respecte clauzele contractuale, dacă funcționează on baza unui regim de drept civil și nu administrativ<sup>7</sup>.

**Modalități de gestiune a serviciilor publice locale.**

Un serviciu public poate fi gestionat sub trei forme:

1. Gestiunea directă – reprezentată on acele situații on care colectivitatea locală, asigură prin autoritățile sale reprezentative, ea onșăși serviciul public sau ol transferă unei instituții aflate on subordinea sa.

2. Gestiunea delegată – reprezintă procesul de oncredințare a administrării serviciului public de către autoritatea administrativă a unei ontreprinderi, de regulă, din sectorul privat. On acest sens, un serviciu public poate fi concesionat, arendat, etc.

3. Gestiunea semidirectă – reprezintă un proces de administrare a serviciului public, alături de prestarea unei părți din serviciul public de către o persoană privată.<sup>8</sup>

Un bun exemplu on acest sens ol reprezintă o categorie foarte importantă de servicii publice, serviciile publice de gospodărie comunală. Potrivit Legii Republicii Moldova privind serviciile publice de gospodărie comunală, gestiunea acestora se organizează prin: a) gestiune directă; b) gestiune indirectă sau concesionare.

Alegerea formei de gestiune a serviciilor publice de gospodărie comunală se face prin decizia autorităților administrației publice locale, on funcție de natura serviciului furnizat/prestat, de interesele curente și de perspectivă ale populației și unităților administrativ-teritoriale, precum și de mărimea și complexitatea sistemelor publice de gospodărie comunală.<sup>9</sup>

On cazul gestiunii directe, autoritățile administrației publice locale oși asumă

toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală. On cadrul gestiunii directe, autoritățile administrației publice locale oși asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală. Fiecare serviciu public de gospodărie comunală constituit și exploatat on regim de gestiune directă oși desfășoară activitatea on baza unui regulament de organizare și funcționare, elaborat și aprobat de autoritatea administrației publice locale, on conformitate cu prevederile regulamentului-tip, elaborat și aprobat de autoritatea publică centrală de specialitate.<sup>10</sup>

On ceea ce privește gestiunea indirectă sau concesionarea, potrivit Legii Republicii Moldova cu privire la concesiuni din 13 aprilie 1995, concesiunea este un contract prin care statul cesează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), on schimbul unei redevențe, dreptul de a presta servicii publice, prelucnd gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială.<sup>11</sup> De concesionare sont pasibile atbt serviciile publice de gospodărie comunală on ontregime, cot și obiectivele aparte ale acestora.<sup>12</sup> Concesionarea se face prin licitație

publică, on condițiile legii. On cazul concesiunii, autoritățile administrației publice au dreptul de a controla și de a supraveghea:

- modul de ondeplinire de către operatori a obligațiilor asumate, conform contractului de concesionare;
- calitatea serviciilor furnizate/prestate;
- parametrii serviciilor furnizate/prestate;
- modul de administrare, exploatare, conservare și menținere on funcțiune a sistemelor publice din infrastructura edilitar-urbană, precum și activitatea privind dezvoltarea și/sau modernizarea acestor sisteme, prevăzută de contractul de concesionare;
- modul de formare și de stabilire a tarifelor la serviciile furnizate/prestate de serviciile publice de gospodărie comunală concesionate.<sup>13</sup>

Astfel, consiliul local are un vast teren de acțiune on aceea ce privește serviciile publice. Mai mult decbt atbt, „astăzi pe cetățean nu-l prea interesează cine prestează serviciul, principalul e ca el să existe. De aceea administrația locală trebuie să asigure furnizarea serviciilor publice, lăsându-le altora producerea acestora.”<sup>14</sup>

On concluzie, administrația publică are, on principiu, două funcții de bază – executarea legii și prestarea serviciilor publice. Este imposibil de a ne imagina viața on societate fără eliberarea unor acte, fără onscrierea on registrele de stare civilă, fără serviciile comunale,

fără transport, fără instituirea tutelei sau fără acordarea ajutorului material. Dat fiind faptul că aceste servicii reprezintă niște activități de interes general, ele nu pot fi prestate decbt de administrația publică, care și trebuie să satisfacă interesul general. Totuși, rolul principal on acest sens oi revine administrației publice locale, or, anume ea este cea mai aproape de cetățeni, și astfel, cunoaște cel mai bine necesitățile acestora. Atbt autoritatea deliberativă locală, cbt și cea

executivă, dispun de competențe importante în domeniul înființării și desființării serviciilor publice, precum și în domeniul alegerii modalității de gestiune a acestora, directă sau concesionată. În fine, dată fiind importanța serviciilor publice, e absolut imperativ ca administrația publică să depună eforturi permanente în vederea creșterii calității serviciilor prestate.

## BIBLIOGRAFIE

<sup>1</sup> Colectiv de autori, Managementul afacerilor mici și mijlocii, Editura Logos, Chișinău, 1993, p. 99

<sup>2</sup> Aurelia Țepordei, Metode administrative moderne, Editura AAP, Chișinău, 2002, p. 52

<sup>3</sup> Art. 80 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 123-XV din 18.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49 (1142) din 19.03.2003

<sup>4</sup> A se vedea art. 18 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 123-XV din 18.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49 (1142) din 19.03.2003

<sup>5</sup> Victor Mocanu, Descentralizarea serviciilor publice, Chișinău, 1999, p. 24

<sup>6</sup> Tudor Deliu, Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale, Revista „Administrarea publică”, Nr. 1/2003, p. 15

<sup>7</sup> Aurelia Țepordei, op. cit, p. 65

<sup>8</sup> Ioan Alexandru, Lucica Matei, Servicii publice, Editura Economica, București, 2000, p. 102

<sup>9</sup> Art. 16 al Legii Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 014 din 07.02.2003

<sup>10</sup> Art. 18 al. (3) al Legii Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 014 din 07.02.2003

<sup>11</sup> Art. 1 al Legii Republicii Moldova cu privire la concesiuni nr. 534 din 13.07.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 067 din 30.11.1995

# ORGANIZAREA ȘI GESTIONAREA ȘEDINȚELOR ON ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Olesea SOCI,  
audientă a anului II,  
specialitatea Administrație de Stat și Municipală

## SUMMARY

The local council is a collegial body. This means it can only function effectively if it meets in sessions. However, very few people understand that the success or the failure of any meeting depends on its organizational arrangements. A successful session needs an effective time and space management, as well as an information and public communication campaign (both of the local government and the local community). In order to be effective, a session should also be moderated in a collegial and constructive manner. Also, the arrangements for a successful meeting do not end after it is finished. Au contraire, other arrangements, such as information, preparation of the minutes and other materials, as well as their archiving, are to be made. This ensures sessions' effectiveness. This is especially true for the public administration, which decisions affect the entire community.

**Key words.** Public administration, local government, local council, mayor, council secretary, session, time management, meeting, organizational arrangements, transparency, documentation, minute, administrative decision.

On administrarea publică locală ședința este cel mai eficient proces de lucru, de colaborare, schimb de informații, dezbateri pentru soluționarea diferitor probleme, cu care se confruntă comunitatea și pentru adoptarea unei decizii eficiente.

Onainte de a planifica o ședință trebuie să ne punem coteva întrebări elementare, și anume:

De ce facem ședința? Ce sperăm să realizăm? Cât timp va dura ședința? Cine se va ocupa de convocarea ședinței? Este bine formulată ordinea de zi? Au primit participanții materialele necesare? Cine va conduce ședința? Cine sunt invitați să participe la ședință?

Răspunzând la aceste întrebări, putem decide dacă merită să depunem eforturi pentru a organiza o ședință. Dacă nu s-a răspuns la aceste întrebări, ar fi mai corect de a prelungi timpul de organizare a ședinței, decât a organiza o ședință nereușită.<sup>1</sup>

O deosebită importanță pentru administrația publică locală o are desfășurarea ședinței consiliului. Consiliul, fiind organul reprezentativ al colectivităților locale, este cel care realizează dreptul cetățenilor de a-și administra de sine stătător o parte importantă din treburile publice lo-

cale.<sup>2</sup>

Potrivit legii, consiliul local oși desfășoară activitatea on ședințe. Conform art. 16 al Legii privind administrația publică locală din 28.12.2006, consiliul local se ontrunește on ședințe ordinare la convocarea primarului o dată la trei luni. De asemenea, consiliul local se poate ontruni on ședință extraordinară ori de cote ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puțin a unei treimi din numărul consilierilor aleși.<sup>3</sup>

Convocarea ședinței se face prin dispoziția primarului. On cazul on care acesta se află on imposibilitatea de a o convoca, ședința este convocată de viceprimar. Dacă primarul sau viceprimarul refuză convocarea, ședința este convocată, conform ordinii de zi, de un grup de cel puțin o treime din consilierii aleși.<sup>4</sup>

Fără ondoială, unul dintre principalele aranjamente de organizare a unei ședințe este și informarea participanților. Asigurarea convocării ședinței este responsabilitatea secretarului consiliului. Primarul este onșă, cel care trimite consilierilor chemarea la ședință și o invitație celorlalte persoane. On anunțarea despre convocarea ședinței se indică ordinea de zi, data, ora și locul unde va avea loc ședința.

Totodată, organizarea unei ședințe presupune nu doar informarea participanților, ci și a comunității. Din acest motiv, ordinea de zi se aduce la cunoștință locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului) prin presa locală sau prin alt mijloc de publicitate, inclusiv prin afișare.

Ședința este deliberativă, dacă la ea este prezentă majoritatea consilierilor

aleși.

Ontr-un stat democratic, principiul transparenței și accesului la informație trebuie să fie fundamental pentru administrație. Totodată, ceea ce foarte multe persoane par să nu onțeleagă, este că transparența presupune nu doar informarea comunității despre rezultatele activității, ci și despre onsuși procesul acesteia. Dacă e să vorbim de transparența ședințelor, atunci conform art. 17 a Legii privind administrația publică locală, ședințele consiliului local sunt publice.

On acest sens, pot fi menționate coteva argumente juridice. Conform art. 2 al Constituției RM, puterea aparține poporului. Ea este, de regulă, exercitată prin reprezentanții poporului, deci, on mod normal, poporul are dreptul să știe cum folosesc reprezentanții săi puterea oncredințată.

Ca o garanție că guvernanții nu vor oncerca să ascundă de popor activitatea lor, art. 34 din Constituția RM fixează dreptul fiecărei persoane de a avea acces la orice fel de informație de interes public. Mai mult decot atot, autoritățile publice, sunt obligate potrivit competențelor ce le revin, să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.<sup>5</sup>

Asistond la ședința consiliului, cetățenii și organizațiile acestora au dreptul:

- a) de a participa, on condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional;
- b) de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale

primăriei;

c) de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii;

d) de a prezenta autorităților publice locale recomandări, on nume propriu sau on numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbatelor.<sup>6</sup>

On această ordine de idei, apare o întrebare firească: dacă ședințele consiliului sunt declarate publice, poate participa la ele orice persoană, sau nu? Răspunsul este pozitiv. Astfel, pot participa toți cei care manifestă interes față de activitatea consiliului, on primul rond, reprezentanții mass-media, fără nici o discriminare (indiferent de sursa de informare pe care o reprezintă, dacă aceasta este onregistrată oficial conform legii).

Mai mult decot atot. Obligația de informare a mass-media cu privire la problemele discutate la ședință nu dispare după oncheierea acesteia. Un jurnalist se poate adresa oricând pentru a primi informații despre ședință. On acest sens, legislația prevede că: „Persoanele oficiale ale autorităților publice prezintă operativ materialul și informația, solicitate de publicațiile periodice și de agențiile de presă, exceptond materialele și informațiile, calificate drept secret de stat.”<sup>7</sup>

Modalitatea prezenței persoanelor interesate la ședință trebuie fixată on Regulamentul consiliului, onșă fără a crea dificultăți pentru cei care manifestă interes față de ședință. Mai mult ca atot, celor care asistă la ședință trebuie să li se creeze condiții normale de asistare, iar on cazul on care toți solicitanții nu pot fi asigurați cu locuri on localul, on care

are loc ședința; ea trebuie transferată ontr-un local mai spațios.

Ședința consiliului se desfășoară conform ordinii de zi, propuse de primar sau de consilieri. Modificarea sau completarea ordinii de zi se admite numai la onceputul ședinței cu votul majorității consilierilor prezenți.

Ședința consiliului local este deschisă de primar și oncepe, la propunerea primarului, cu alegerea președintelui ședinței din rondul consilierilor. Aceasta se alege cu votul majorității consilierilor prezenți.

Onainte de onceperea ședinței are loc primirea și onregistrarea consilierilor și a oaspeților; apoi organizatorul trebuie să se asigure că fiecare consilier sau participant are la dispoziție documentele necesare. Organizatorul ședinței trebuie să asigure și echipamentul necesar pentru desfășurarea cu succes a ședinței. Trebuie de pregătit din timp locul pentru prezidiul adunării, tribunele pentru vorbitori, masa pentru persoana care va face procesul verbal.

La o ședință poate fi discutată orice problemă de interes pentru comunitate:

- Construcția unei conducte de gaz;
- Organizarea serviciilor publice și gestionarea lor;
- Aprobarea bugetului local;
- Stabilirea impozitelor și taxelor locale etc.

On organizarea ședinței este important să ținem cont de pașii care facilitează pregătirea ședințelor;

Institutul de Afaceri Culturale (ICA) din SUA a numit acești pași „STEPS”.

STEPS onseamnă:



- Spațiu
- Timp
- Evenimente
- Produs
- Stil

Deci, înainte de a organiza o ședință trebuie să soluționăm problema spațiului și anume:

- oncăperea să fie oncăpătoare;
- să se asigure iluminarea oncăperii;
- să fie asigurată izolarea fizică a oncăperii;
- să fie asigurată temperatura normală de lucru a oncăperii;
- de asemenea on timpul ședinței trebuie exclusă orice „comunicare telefonică”.

Timpul este de asemenea un pas important on organizarea ședinței. O ședință trebuie planificată on acea zi, cond vor fi disponibili toți participanții. Timpul onseamnă nu numai perioada planificată pentru derularea ședinței, dar și durata ei. Ar fi de dorit ca ședința să nu fie programată vineri după amiază. Nu e de dorit ca ziua de desfășurare a ședinței să coincidă cu vre-o sărbătoare națională, religioasă sau cu un alt eveniment important din comunitate (Hramul satului, sărbătoarea roadei, sărbători sportive, adunări publice etc.)

Produsul unei ședințe depinde de ce se dorește să se realizeze. On primul rond, de scopul pentru care a fost convocată ședința. Dacă la onceputul ședinței scopurile nu sunt clare, atunci va fi greu de obținut rezultate palpabile.

Cele mai eficace ședințe sunt acelea on care produsul, fie adoptarea unei decizii on rezolvarea unei probleme, fie a unei declarații scrise, exprimă consensul

participanților la ședință.

Stilul ședinței se referă la modalitatea concretă on care a fost planificată și organizată ședința. Stilul ședinței poate fi studiat din replicile participanților. Deseori, după desfășurarea acesteia, ei pot discuta fie faptul că aceasta a fost bine organizată, fie că, dimpotrivă, au lipsit aspectele de bunăvoință și politețe față de participanți, fie că a fost depășit timpul planificat.

Un mare rol on desfășurarea ședinței ol are președintele ședinței. Onainte de onceperea lucrărilor, ca ședința să se desfășoare on mod normal, președintele propune spre aprobare, prin votul consilierilor, ordinea de zi a ședinței și regulamentul de lucru, precum și repartizarea timpului pentru discuții la fiecare chestiune inclusă pe ordinea de zi.<sup>8</sup> Președintele de ședință poate prelungi sau reduce timpul dezbaterilor pe unele dintre chestiunile supuse examinării, doar cu acordul consilierilor exprimat prin vot. Președintele trebuie să supravegheze ordinea stabilită a celor care raportează și să ofere cuvontul fiecărui consilier / participant la ședință.

Consiliul local adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, asupra fiecărei probleme puse on discuție, cu excepția cazurilor on care legea sau regulamentul de funcționare a consiliului stipulează o altă majoritate. On cazul parității de voturi, decizia nu se adoptă, dezbaterile reluându-se on ședința următoare.

Dezbaterile din ședințele Consiliului local se consemnează ontr-un proces verbal, unicul document ce duce evidența lucrărilor ședinței. Procesul verbal, precum și documentele care au fost dezbătute on ședință, se depun ontr-

un dosar special, care va fi numerotat, sigilat și semnat de președintele ședinței și secretarul consiliului local.

La sforșitul lucrărilor ședinței consiliului local este necesar:

- să se recapituleze subiectele discutate și deciziile adoptate,
- să se oncheie discuțiile și să se mulțumească tuturor participanților,
- să se adune echipamentul, materialele onainte de a părăsi localul.<sup>9</sup>

Organizarea unei ședințe mai presupune și anumite competențe profesionale și calități personale ale moderatorului și participanților la ședință, astfel oncot să se asigure caracterul colegial și constructiv al acesteia.

On fine, organizarea unei ședințe reușite nu se oncheie odată cu oncheierea acesteia. Dimpotrivă, sunt necesare diverse activități de informare ulterioară, de pregătire și arhivare a dosarelor ședinței, etc. Deci, o bună organizare este cheia succesului on orice domeniu. Cu atot mai adevărat este acest lucru on cazul administrației publice, ale cărei decizii afectează ontreaga comunitate.

On concluzie, un organ colegial al administrației publice, de tipul consiliului local, nu poate funcționa eficient decot ontrunindu-se on ședințe. Totuși, foarte puține persoane onțeleg că succesul sau eșecul fiecărei ședințe depind de modalitatea ei de organizare.

Organizarea unei ședințe este un proces complex, care presupune un management eficient al spațiului și timpului, o intensă informare și comunicare publică (atot a participanților nemijlociți, cot și a oricărei persoane din comunitate).

## BIBLIOGRAFIE

<sup>1</sup> Tudor Deliu, Gestionarea ședințelor on administrația publică locală, Editura AAP, Chișinău, 2000, p. 5

<sup>2</sup> Tudor Deliu, Calitatea oficialilor aleși – cheazășie a bunei guvernări locale, Materialele conferinței anuale științifico-practice din 25 mai 2006 „Academia de Administrare Publică - centru național de formare și perfecționare a personalului din serviciul public”, Editura Academiei de Administrare Publică, Chișinău, 2006, p. 58

Recenzent: Tudor Deliu, conf. univ., catedra Administrare de stat și municipală.

Prezentat la 4 mai 2007.

# МЕНЕДЖМЕНТ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

О. БУЗАДЖИ,  
audientă, AAP  
ajutorul deputatului

## SUMMARY

The public service of the Republic of Moldova is at the stage of development and shaping of its concept, i.e. a system of outlooks on goals and principles of personnel administration. This specifies the high urgency and importance of the above problem: theoretical aspects, public personnel policy mechanisms, existing legislative basis, as well as personnel policy improvement prospects within the Republic of Moldova are investigated in details adjusted for the experience of the states – members of the European Community, and also for the critical goal of our state – an integration in the European Community.

Modern personnel strategies in the public management presented in this essay are the possible paths to improve the public management administrative reformation in the Republic of Moldova.

Новый государственный менеджмент нацелен на повышение эффективности государственного сектора, на его соответствие новым требованиям. Отличительную особенность этого направления составляют новые акценты, новые технологии, заимствованные из менеджмента коммерческих организаций и ориентированные на результат. Исходя из определения «менеджмента, как науки и искусства управления интеллектуальными, финансовыми и материальными ресурсами в интересах наиболее эффективной производственной деятельности и увеличения прибыли; совокупности лиц, занятых этой сфере на предприятии (организации)», мы видим, что менеджмент традиционно рассматривается в рамках коммерческих организаций. В то же время все основные закономерности общего менеджмента проявляются в управлении государственными организациями.

Исходя из определения «менеджмента, как науки и искусства управления интеллектуальными, финансовыми и материальными ресурсами в интересах наиболее эффективной производственной деятельности и увеличения прибыли;

Под менеджментом в государственной службе понимается процесс управления в рамках учреждений государственной службы, наука об этом управлении, искусство управления и соответствующий набор навыков, персонал государственного

управления. Менеджмент в государственной службе реализуется через свои основные функции: планирование, организацию, координацию, мотивацию и контроль. Разделение управленческого труда закрепляется нормативно в организационной структуре, а повторяющиеся и стандартные действия – в управленческих процедурах<sup>1</sup>.

Но если реформировать государственную службу всерьез и надолго, то следует учитывать тенденции развития государственной службы развитых стран. Например, Японии.

Очевидно, что во многом благодаря именно высокому качеству государственных чиновников, эта страна занимает ведущее место в мировом сообществе. Что касается современной японской государственной службы, то это высокая эффективность государственного аппарата за счет создания элитарной государственной службы и привлечения в нее самых ярких талантов и умов страны.

Это стало возможным благодаря организации конкурсных экзаменов при замещении должностей на основе их полной открытости. А для того чтобы гарантировать и поддерживать высокий уровень эффективности своих работников, государственные органы предоставляют такие зарплаты и пенсионные льготы, которые вполне конкурентоспособны с аналогичными выплатами в частном секторе.

Следует обратить также внимание и на то, что в Японии менеджмент

государственной службы включая набор, продвижение, повышение, санкции и пенсии, почти на всех уровнях, поручен органу, не зависящему от правительства, — Национальному управлению по кадрам<sup>2</sup>.

Как показывает мировая практика, наилучшим способом гарантирования элитарной государственной службы является организация конкурсных экзаменов на основе их прозрачности. Только таким путем можно гарантировать конституционный принцип равного доступа граждан на государственную службу.

Конкурсный отбор и продвижение государственных служащих позволит провести масштабную ротацию политической элиты, оказавшейся неспособной провести в жизнь политику эффективной модернизации страны. Он включит зеленый свет для поступления молодежи на государственную службу<sup>3</sup>.

Важную роль в модернизации государственной службы могла бы сыграть аттестация всех карьерных чиновников независимыми аттестационными комиссиями на основе разработанных критериев большинство. В этих комиссиях должны составлять наиболее авторитетные представители кадрового менеджмента, специалисты в области публичного управления.

Практика нынешних аттестаций, когда чиновники сами себя аттестуют, за некоторым исключением, носит, преимущественно формальный характер. Возможен и иной подход решения данной проблемы – вместо

устаревшей формы аттестации проводить для чиновников специальный государственный аттестационный экзамен.

Независимо от природы организации, в ее управлении проявляются общие закономерности, действуют общие механизмы. В частности, в этих организациях происходит в процессе управления постановка целей, определяются приоритеты, составляются планы и программы действий, закрепляются управленческие процедуры, формируется и развивается организационная структура. Во всех организациях в рамках управления персоналом строятся те или иные мотивационные системы, отрабатываются процедуры приема на работу и продвижения по службе. В любой организации закрепляются соответствующие процедуры контроля<sup>44</sup>

Мельников В.П. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации: Кадроведение (текст).

– М., 1995.

Менеджмент в государственной службе имеет свои особенности, проявляющиеся в целях, методах оценки результатов, отчетности, процедурах контроля, ответственности и системах стимулов.

Реализация каждой функции менеджмента в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

- планирование и прогноз в государственных учреждениях обычно исходят из целей, устанавливаемых вышестоящими государственными органами, а в

конечном счете – гражданским обществом на основе демократического выбора руководства страны;

- организация государственной службы, как правило, имеет более иерархическую структуру и соответствующие этой иерархии управленческие процедуры. В связи с этим, в рамках государственной службы складывается особый административно-бюрократический стиль управления, который, впрочем, имеет много общего со стилем управления в больших иерархических коммерческих организациях;

- мотивация в государственной службе основывается в меньшей мере на денежном вознаграждении и в большей мере – на стимулах не денежного характера (престиж, выполнение важной работы, стабильность, возможность дальнейшей карьеры);

- контроль и оценка результатов в рамках государственной службы осуществляется вышестоящими структурными единицами и одновременно людьми как непосредственно, так и с помощью средств массовой информации и общественных организаций. Контроль в государственной службе носит более широкий и более объемлющий характер, чем в коммерческой организации<sup>5</sup>.

«Администрирование» и «бюрократия» – данными терминами часто обозначается специфика традиционного менеджмента в государственной службе. Эти термины обозначают тяготение традиционного менеджмента в государственной службе к авторитарной модели

управления, основополагающими характеристиками которой являются:

- следование инструкциям;
- разделение на тех, кто выдает инструкции и тех, кто их выполняет;
- концентрация власти и политической воли;
- ограничение свободы действий;
- административный контроль;

· авторитарный стиль управления.

Итак, государственный менеджмент необходим в организации государственной службы. Хотя сегодня в сферах государственной службы, в которых преобладают рутинные функции и решение повторяющихся стандартных задач, преобладают традиционные бюрократические методы управления. Более того, в этом случае авторитарное управление

оказывается наилучшим.

Однако, во все большем числе конкретных сфер государственной службы требуются нестандартные решения постоянно возникающих новых задач. В этих сферах и должно происходить реформирование согласно новым веяниям времени.

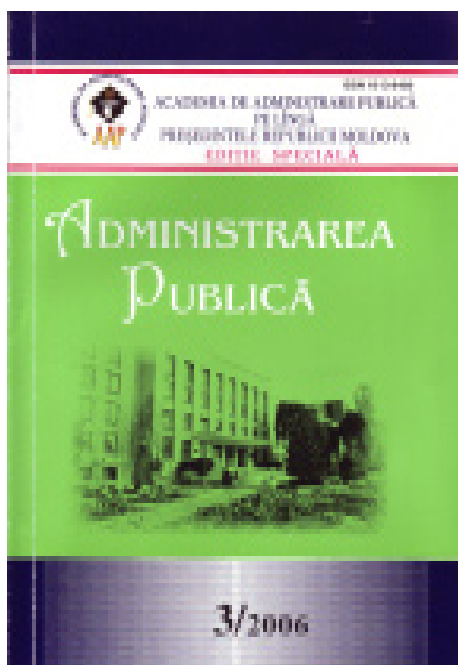
## БИБЛИОГРАФИЯ

- <sup>1</sup> Гапоненко А.Л. Особенности менеджмента в государственной службе (текст) / А.Л. Гапоненко // Государственная служба России. – М., 1997. – с.29

Recenzent: D.Pulbere, președintele Curții Constituționale a Republicii Moldova

# A V I Z

**Continuă abonarea la ziarul “Funcționarul public” și la revista metodico-științifică “Administrarea Publică” pentru trimestrul IV al anului 2006, editate de Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova.**



**Revista**

**“Administrarea Publică”  
apare trimestrial.**

**Costul unui abonament:**

**6 luni – 51 lei 00 bani;**

**3 luni – 25 lei 50 bani.**



**Ziarul**

**“Funcționarul public”  
apare de 2 ori pe lună.**

**Costul unui abonament:**

**6 luni – 38 lei 76 bani;**

**3 luni – 19 lei 38 bani.**

**Index poștal – 67919.**



## **Secția editare**

**Vlad CIOBANU - șef secție**  
**Galina MARDARE - specialist principal**  
**Ana SPATARENCO - specialist principal**  
**Sofia CARAZAN - specialist principal**  
**Elena BALMUȘ - specialist coordonator**  
**Tatiana DODON - specialist**

**INDEX POȘTAL: 76957**  
**ADRESA REDACȚIEI:**  
**MD-2070, mun. Chișinău,**  
**str. Ialoveni, 100**  
**Tel.: 28. 40. 78. fax: 28.48.71**  
**E-mail: *sae@aap.gov.md***

***Dat la cules***

***05.06.2007***

***Bun de tipar***

***18.06. 2007***

**Copertare la Tipografia**

**Editurii “Universul”**

**Tiraj 320 ex. Hortie of-**  
**set.**

**ISSN 1813-8489**