ISSN 1813-8489
Categoria C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

Revistă metodico-ştiinţifică
trimestrială

aprilie - septembrie 2010
nr. 2-3 (66-67)

CHIŞINĂU,
2010

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

Revistă metodico-ştiinţifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică
de pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova
Revista este înregistrată la Ministerul Justiţiei al Republicii Moldova
cu nr. 172 din 15 septembrie 2004.
Acreditată ştiinţific la profilul: *administrarea publică, ştiinţe politice, drept*
(Hotărîrea CSŞDT al AŞM şi CNAA
nr. 61 din 30 aprilie 2009 cu modificările şi completările ulterioare)

Nr. 2-3 (66-67), aprilie - septembrie 2010

Colegiul redacţional

MARINA Vasile,
rector al Academiei, redactor - şef, doctor habilitat, profesor universitar
COLAŢCHI Angela,
vicerector al Academiei, secretar ştiinţific, **doctor în sociologie, conferenţiar universitar**
BALAN Oleg,
şef Direcţie administrare publică a Academiei, doctor habilitat in drept, conferenţiar universitar
BURIAN Alexandru,
Ambasador Extraordinar şi Plenipotenţiar, doctor habilitat in drept, profesor universitar
CIOBU Emilian,
şef Direcţie relaţii internaţionale a Academiei, Ambasador Extraordinar şi Plenipoteuţiar, doctor în filozofie, conferenţiar universitar
COJOCARU Svetlana,
şef Catedră economie şi management public a Academiei, doctor în economie, conferenţiar universitar
GOREA Ana,
şef catedra limbi moderne a Academiei, doctor în filologie, conferenţiar universitar
GUCEAC Ion,
doctor habilitat în drept, profesor universitar, secretar ştiinţific general al Academiei de Ştiinţe a Moldovei
GUŢULEAC Victor,
doctor în drept, profesor universitar
IAŢENKO Ivan,
doctor în drept, conferenţiar universitar, Academia Serviciului de Stat pe lîngă Preşedintele Federaţiei Ruse (Rusia, Moscova)
MANOLE Tatiana,
doctor habilitat în economie, profesor universitar
OBOLENSKI Alexei,
doctor habilitat în economie, profesor universitar, prim-proiector al Academiei Naţionale de Administrare (Ucraina, Kiev)
PLATON Mihail,
doctor habilitat în economie, profesor universitar
PATRAŞCU Dumitru,
şef Direcţie management public a Academiei, doctor habilitat în pedagogie, profesor universitar
ROMAN Alexandru,
doctor habilitat în ştiinţe istorice, profesor universitar
ROMANDAŞ Nicolae,
doctor în drept, profesor universitar
SAKOVICI Vasili,
doctor habilitat în ştiinţe politice, profesor universitar (Belarusi, Minsk)
VELICIKA Alfonsas,
profesor, directorul Institutului Lituanian de Administrare (LIVADIS) (Vilnius)

SUMAR

Mihai GHIMPU
INTEGRAREA EUROPEANĂ ESTE OPȚIUNEA NOASTRĂ IREVERSIBILĂ.... 8

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ŞI PRACTICĂ

Vasile MARINA
CU PRIVIRE LA METODOLOGIA DE CALCUL AL MANDATELOR PARLAMENTARE ŞI INTERPRETAREA NOȚIUNILOR DE MAJORITATE 13

Silvia DULSCHI
TENTATIVE DE CONSTITUIRE A ORGANIZAȚIILOR ŞI PARTIDELOR DE ORIENTARE NAȚIONALĂ ÎN BASARABIA LA ÎNCEPUTUL SEC. XX..... 21

Tatiana CIOBANU
UNELE ASPECTE ALE DEONTOLOGIEI PARLAMENTARULUI 29

Tatiana SAVCA
INOVAȚIILE – NECESITATE PENTRU EFICIENTIZAREA ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA 37

SOCIETATEA CIVILĂ ŞI STATUL DE DREPT

Nicolae ROMANDAŞ
MECANISME NAȚIONALE ŞI INTERNAȚIONALE DE PREVENIRE A FENOMENULUI DE DISCRIMINARE 44

Eufemia VIERIU
SALARIZAREA PERSONALULUI ÎN ROMÂNIA 55

ECONOMIE ŞI FINANȚE PUBLICE

Mihail PLATON
MODERNIZAREA ECONOMIEI – ACȚIUNE NECESARĂ STADIULUI ACTUAL AL PROGRESULUI..... 62

Tatiana ANDRIEŞ, Dumitru PATRAŞCU
CU PRIVIRE LA CRIZE ŞI ACȚIUNILE DE DEPĂŞIRE A LOR 78

Andrei BLANOVSCHI
LEGILE ECONOMICE OBIECTIVE ŞI DEOSEBIRILE LOR DE LEGILE NATURII ŞI DE LEGILE ECONOMICE SUBIECTIVE 95

Tatiana TOFAN
MECANISMUL DE ATRAGERE A INVESTIȚIILOR STRĂINE 101

Stela CIOBU, Ivan LUCHIAN
PARADISURILE FISCALE – PRODUSE ALE GLOBALIZĂRII..... 106

INSTRUIREA FUNCŢIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ŞI TEHNOLOGII NOI

Constantin NESTERENCO
PARTICULARITĂŢILE FUNCŢIONĂRII INSTITUŢIILOR EDUCAŢIONALE CU PROFIL AGRAR ÎN CONDIŢIILE TRANSFORMĂRILOR DE PIAŢĂ 124

RELAŢII INTERNAŢIONALE ŞI INTEGRARE EUROPEANĂ

Sandu FRANGULEA
IMPACTUL GLOBALIZĂRII ASUPRA FENOMENULUI MIGRAŢIEI INTERNAŢIONALE 135

Ioan HUŢANU
PRINCIPIILE GENERALE ALE EXTRĂDĂRII ÎN LUMINA REGLEMENTĂRILOR INTERNAŢIONALE ŞI A OPINIILOR DOCTRINARE 144

TRIBUNA TÎNĂRULUI CERCETĂTOR

Vladimir GARŞTEA
ELEMENTE CONSTITUTIVE ALE SISTEMULUI FUNCŢIEI PUBLICE ÎN STATUL CONTEMPORAN 156

Tatiana CASTRAŞAN
ORGANIZAREA CAMPANIILOR DE ADVOCACY ÎN SISTEMUL ADMINISTRAŢIEI PUBLICE 168

Valeriu MIJA
ORGANIZAŢIA PENTRU SECURITATE ŞI COOPERARE ÎN EUROPA (OSCE) – IDEILE GENERALE, PRINCIPIILE ŞI INTERESELE CE GHIDEAZĂ PROCESUL ... 173

CONTENTS

Mihai GHIMPU
EUROPEAN INTEGRATION IS OUR IRREVERSIBLE OPTION 8

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Vasile MARINA
REGARDING THE METHODOLOGY OF COUNTING THE PARLIAMENTARY MANDATES AND THE INTERPRETATION OF THE NOTION OF MAJORITY 13

Silvia DULSCHI
ATTEMPTS OF CONSTITUTING NATIONAL ORIENTATION ORGANIZATIONS AND PARTIES IN BASARABIA AT THE BEGINNING OF THE XX CENTURY 21

Tatiana CIOBANU
INNOVATIONS AS A NECESSITY TO IMPROVE THE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA 29

Tatiana SAVCA
INNOVATIONS AS A NECESSITY FOR IMPROVING THE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA 37

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Nicolae ROMANDAS
NATIONAL AND INTERNATIONAL MECHANISMS OF PREVENTING THE DISCRIMINATION PHENOMENON 44

Eufemia VIERIU
PERSONNEL'S REMUNERATION IN ROMANIA 55

ECONOMY AND PUBLIC FINANCES

Mihail PLATON
MODERNIZATION OF ECONOMY AS A NECESSARY ACTION OF THE PRESENT STAGE OF PROGRESS 62

Tatiana ANDRIEŞ, Dumitru PATRAŞCU
REGARDING THE CRISES AND ACTIONS TO OVERCOME THEM 78

Andrei BLANOVSCHI
OBJECTIVE ECONOMIC LAWS AND THEIR DISTINCTIONS FROM THE NATURAL LAWS AND SUBJECTIVE ECONOMIC LAWS 95

Tatiana TOFAN
MECHANISMS FOR ATTRACTING FOREIGN INVESTMENTS 101

Stela CIOBU, Ivan LUCHIAN
FISCAL PARADISES AS PRODUCTS OF GLOBALIZATION 106

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS:

NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Constantin NESTERENCO
PECULIARITIES OF AGRARIAN EDUCATIONAL INSTITUTIONS' FUNCTIONING IN THE CONDITIONS OF MARKET CHANGES 124

INTERNATIONAL RELATIONS

AND EUROPEAN INTEGRATION

Sandu FRANGULEA
THE IMPACT OF GLOBALIZATION ON THE PHENOMENON OF INTERNATIONAL MIGRATION 135

Ioan HUȚANU
GENERAL PRINCIPLES OF EXTRADITION IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL REGULATIONS AND DOCTRINAL OPINIONS 144

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Vladimir GARȘTEA
CONSTITUTIVE ELEMENTS OF THE PUBLIC FUNCTION SYSTEM IN THE CONTEMPORARY STATE 156

Tatiana CASTRAȘAN
ORGANIZATION OF ADVOCACY CAMPAIGNS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION 168

Valeriu MIJA
THE ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE (CSCE): GENERAL IDEAS, PRINCIPLES AND INTERESTS WHICH GUIDE THE PROCESS 173

ADOPTAREA DECLARAȚIEI PRIVIND SUVERANITATEA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA - UN ACT DE UN CURAJ CIVIC DEOSEBIT

Discursul Președintelui Parlamentului Mihai Ghimpu, Președinte interimar al Republicii Moldova, la ședința festivă a Parlamentului, consacrată aniversării a 20-a de la adoptarea Declarației Suveranității

Stimați colegi-deputați, domnilor miniștri, onorați membri ai corpului diplomatic, doamnelor și domnilor,

Azi se împlinesc douăzeci de ani de când a fost adoptată Declarația Suveranității de către primul parlament democratic al Republicii Moldova. Data de 23 iunie 1990 a intrat în istoria noastră modernă drept unul din principalele puncte de reper, de la care, după decenii de totalitarism, am pornit pe calea democratică de dezvoltare, pe calea aplicării și respectării principiilor de care se conduce întreaga lumea civilizată.

Circumstanțele adoptării acestui act istoric – Declarația Suveranității – sunt cunoscute de toată lumea. Țin doar să vă readuc în memorie evenimentele principale, care se desfășurau acum mai bine de două decenii în spațiul nostru geopolitic. Uniunea Sovietică se afla în pragul colapsului. Conducerea ei făcea eforturi disperate pentru a o menține pe linia de plutire. Se căutau căi de renovare a principiilor de constituire a Uniunii, de reanimare a Contractului unional.

Pe de altă parte, în fostele republici unionale lua amploare mișcarea de eliberare națională. Încă în anul 1988-1989 Lituania, Letonia și Estonia au adoptat declarații privind suveranitatea lor de stat. Georgia adoptase o asemenea declarație în mai 1990. La 12 iunie același an o declarație similară era semnată de Congresul Deputaților poporului din Republica Sovietică Federativă Socialistă Rusă.

Astfel, RSS Moldova a devenit a șasea republică unională, care, la 23 iunie 1990, își declara suveranitatea. Au urmat, în iulie, Ucraina și Belarus, iar apoi și celelalte foste republici unionale. Până la adoptarea Declarației de Independență din 27 august 1991 rămânea mai bine de un an, iar până la data dispariției de pe harta lumii a URSS – 26 decembrie 1991 – mai avea să treacă un an și jumătate.

În aceste condiții, desigur, **adoptarea Declarației privind suveranitatea de stat a Republicii Moldova constituia un act de un curaj civic deosebit**, de o responsabilitate majoră pentru soarta republicii și a cetățenilor ei. Mai ales în situația, când erau cunoscute evenimentele sângeroase, care au însoțit declararea suveranității în Țările Baltice și în Georgia.

Iată de ce merită toată stima, aprecierea şi recunoştinţa membrii corpului de deputaţi din Parlamentul Republicii Moldova de legislatura a XII-a, care au stat la leagănul suveranităţii şi independenţei statului nostru. Majoritatea dintre ei fiind personalităţi marcante în diverse domenii de activitate din republică, acum douăzeci de ani ei primii au exprimat dorinţa fermă a cetăţenilor noştri de a construi un stat bazat pe lege, o societate democratică, deschisă către libertate şi justiţie, către alte valori majore ale omenirii. Prin această poziţie cetăţenească fermă deputaţii Parlamentului Independenţei au înscris o pagină glorioasă în istoria contemporană a Republicii Moldova.

Îmi exprim şi eu sentimentul de mândrie şi satisfacţie, pentru că în calitate de deputat în primul parlament democratic, alături de ceilalţi colegi, am votat documentul de consfinţire a Suveranităţii noastre, mi-am adus şi eu modesta contribuţie la trasarea căilor democratice, pe care urma să avanseze ulterior Republica Moldova în drumul său de la un trecut totalitarist spre un viitor democratic european.

Onorată asistenţă,

Adoptarea Declaraţiei Suveranităţii a fost un proces legic şi firesc, pregătit de un şir întreg de evenimente, care au precedat acest act. Încă de pe la sfârşitul deceniului opt al secolului trecut în Moldova luase amploare mişcarea de renaştere şi eliberare naţională, care s-a soldat în scurtă vreme cu primele realizări marcante. Am în vedere deciziile Sovietului Suprem al RSS Moldoveneşti, care a adoptat, la 31 august şi 1 septembrie 1989, actele legislative istorice privind decretarea limbii române ca limbă de stat şi reintroducerea alfabetului latin. În acest şir de evenimente, desigur, se înscrie şi adoptarea, la 27 aprilie 1990, a Decretului cu privire la instituirea tricolorului ca drapel de Stat al Republicii Moldova, şi altele.

Toate aceste evenimente, precum şi elanul patriotic al deputaţilor de atunci, au şi condus la adoptarea, pe 23 iunie 1990, a Declaraţiei Suveranităţii Republicii Moldova.

Reieşind din importanţa istorică a Declaraţiei, în continuare voi puncta cele mai semnificative prevederi ale acestui document, care au servit drept puncte de reper pentru mişcarea noastră ulterioară pe calea eliberării naţionale, a democratizării şi aderării la civilizaţia europeană.

Pentru prima dată în istoria contemporană acest document consfinţea faptul, că suveranitatea Republicii Moldova este condiţia firească şi necesară a existenţei statalităţii noastre, că izvorul şi purtătorul acestei suveranităţi este poporul, care îşi exercită suveranitatea prin organul reprezentativ suprem al puterii de stat. De asemenea, pentru prima dată după un trecut totalitar, în Declaraţie se menţiona că nici un grup de cetăţeni, nici un partid politic sau altă formaţiune, nici o persoană particulară nu poate să-şi asume dreptul de a exercita suveranitatea în numele poporului.

În Declaraţie ce stipula caracterul unitar şi indivizibil al statului Republica Moldova, frontierele căruia pot fi schimbate numai pe baza acordurilor reciproce cu alte state suverane, în corespundere cu voinţa poporului, cu adevărul istoric şi luându-se în consideraţie normele dreptului internaţional.

În condiţiile, când încă mai exista URSS, era foarte importantă prevederea supremaţiei Constituţiei şi a legilor Republicii

Moldova pe întreg teritoriul ei. Un pas îndrăzneț îl constituia și stipularea, că legile unionale acționează în Moldova numai după ratificarea lor de către organul Legislativ al Republicii, și că legile în vigoare, care contravin suveranității Moldovei, se suspendă.

Pentru viitoarele avansări pe calea independenței erau deosebit de semnificative prevederile Declarației, conform cărora se instituia cetățenia Republicii Moldova. În calitate de bază a funcționării republicii ca stat de drept, era prevăzută separarea puterii legislative, executive și celei judecătorești.

Din punct de vedere al politicii externe, care până atunci era promovată exclusiv de conducerea URSS, erau deosebit de importante stipulările că Republica Moldova este subiect egal al relațiilor și contractelor internaționale, că ea respectă Statutul Organizației Națiunilor Unite, își exprimă adeziunea față de principiile și normele dreptului internațional unanim recunoscute și voința de a conviețui în pace și bună înțelegere cu toate țările și popoarele. Moldova se declara zonă demilitarizată, care să contribuie activ la întărirea păcii și securității mondiale, să participe direct la procesul european pentru colaborare și securitate, în structurile europene. Aceste stipulări au stat la baza politicii noastre externe de mai târziu, care a culminat în zilele noastre cu procesul de integrare europeană a Republicii Moldova, în calitate de subiect al comunității internaționale cu drepturi depline.

Declarația Suveranității, de asemenea, punea bazele perfecționării viitoare a întregului cadru național legislativ și normativ, servea drept punct de pornire pentru elaborarea și adoptarea noii Constituții a republicii noastre.

Toate aceste momente, punctate mai sus, ne demonstrează faptul, că importanța adoptării Declarației Suveranității pentru dezvoltarea de mai departe a republicii nu poate fi subestimată. Ea a fost și este apreciată ca un motiv esențial de intensificare a mișcării de eliberare națională, politică și socială, ca o hotărâre istorică, care a pregătit în fond terenul pentru proclamarea Independenței Republicii Moldova de către Parlamentul de la Chișinău în ziua de 27 august 1991, a constituit încununarea eforturilor a sute de mii de patrioți, care au luptat pentru deșteptare națională, democratizare și europenizare a republicii noastre.

Ne bucură faptul, că azi, peste două decenii de la adoptarea Declarației Suveranității, Parlamentul de la Chișinău, Alianța pentru Integrare Europeană și componentele ei politice s-au încadrat plenar, la o nouă etapă istorică, în activitatea de realizare a idealurilor Suveranității și Independenței Republicii Moldova, de renaștere a ei în familia frățească a popoarelor Europei civilizate.

În același context se înscrie și efortul de restabilire a principalului document ai suveranității noastre – Declarația de Independență, adoptată la 27 august 1991 și distrusă în timpul evenimentelor din 7 aprilie 2009. Restabilirea – acest act de dreptate istorică, precum se știe, a avut loc în cadrul ședinței solemne din 26 aprilie curent, când deputații Parlamentului Independenței, prezenți la acea ședință, și-au depus din nou semnăturile pe actul fundamental al independenței și suveranității noastre.

De asemenea, convocarea Parlamentului în ședința festivă cu membrii primului Legislativ, semnatari ai Declarației

Suveranităţii şi Declaraţiei de Independenţă, constituie o dovadă clară a faptului că Alianţa pentru Integrare Europeană, atât în politica sa internă, cît şi în cea externă, se călăuzeşte în activitatea sa de prevederile conceptuale expuse în aceste două documente istorice.

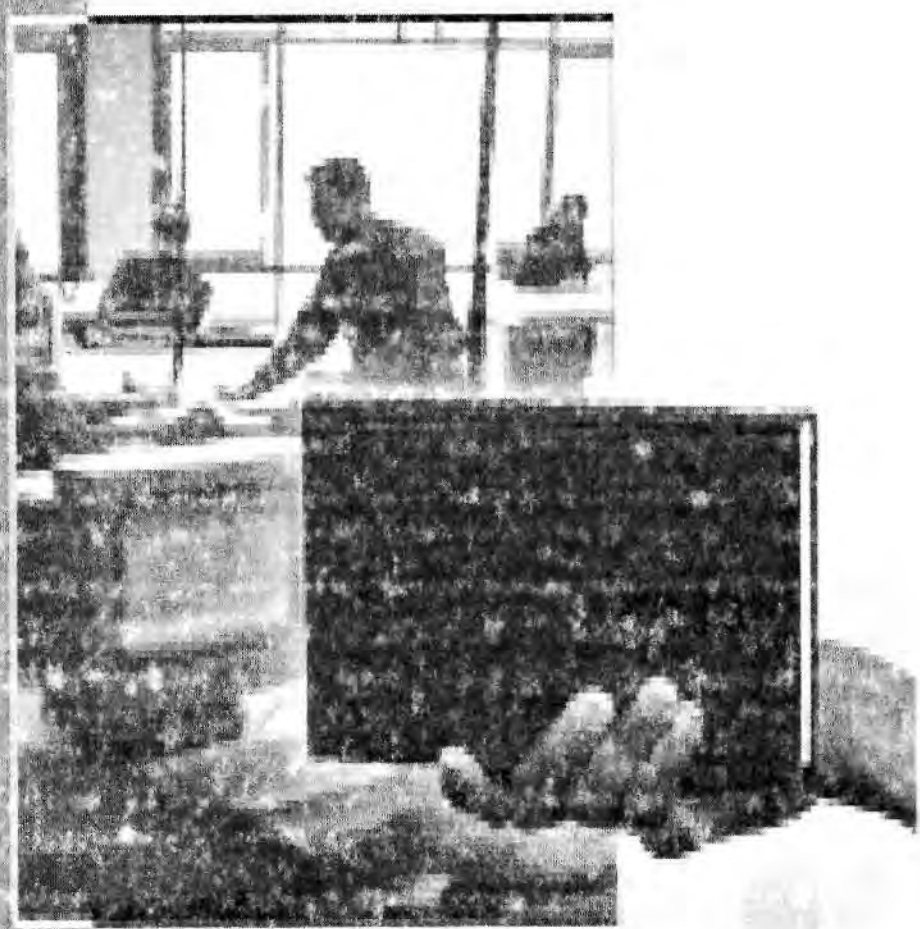
Doamnelor şi domnilor,

La şedinţa festivă de azi au fost invitaţi deputaţii primului parlament democratic al Republicii Moldova şi membrii actualului corp legislativ, membrii guvernului, reprezentanţii structurilor centrale de stat, conducătorii raioanelor şi ai primăriilor municipale şi orăşeneşti, reprezentanţi ai corpului diplomatic acreditat în Moldova, ai organizaţiilor de creaţie, ai mediului academic şi universitar, ai societăţii civile etcetera. Ţin să aduc mulţumiri tuturor celor prezenţi pentru bunăvoinţa de a participa la şedinţa festivă, consacrată aniversării de 20 de ani de la adoptarea Declaraţiei Suveranităţii, să vă transmit sincere cuvinte de felicitare cu ocazia comemorării acestui eveniment de importanţă majoră pentru Republica Moldova.

Este de datoria noastră, atât a actualului corp de legislatori, cât şi a organelor executive, a tuturor celor implicaţi în sfera educaţiei, ştiinţei, creaţiei artistice, a tuturor verigilor societăţii civile, să urmăm pe calea începută de autorii şi promotorii Declaraţiei Suveranităţii, să promovăm societatea pe o treaptă calitativ nouă, să edificăm un stat cu adevărat democratic, european, cu cetăţeni liberi, demni de un trai decent şi prosper.

Vă mulţumesc.

Administrarea publică: teorie şi practică



CU PRIVIRE LA METODOLOGIA DE CALCUL AL MANDATELOR PARLAMENTARE ŞI INTERPRETAREA NOŢIUNILOR DE MAJORITATE

Vasile MARINA,
doctor habilitat în ştiinţe fizico-matematice, profesor universitar,
rector al Academiei de Administrare Publică
de pe lângă Preşedintele Republicii Moldova

SUMMARY

The mathematical aspects of the methods of distributing the parliamentary mandates and the concept of the parliamentary majority are analyzed in the present article. It is proposed to distribute the parliamentary mandates based on the condition that the standard deviation from the principle of equality of voters is the minimum. The efficiency of the proposed method clearly results from the analyzed numerical calculations.

1. Metodologia de calcul al mandatelor parlamentare.

Exceptând toate fazele campaniei electorale, ne vom referi doar la sistemul de atribuire a mandatelor prin intermediul cărora ia naştere echipa parlamentară. Art.87 din Codul electoral stabileşte că numărul de mandate obţinut de concurenţii electorali se calculează de către Comisia Electorală Centrală prin împărţirea succesivă a numărului de voturi valabil exprimate pentru fiecare concurent electoral, cu excepţia candidaţilor independenţi, la 1,2,3,...etc. până la cifra ce corespunde numărului de mandate stabilite pentru Parlament; din rezultatele tuturor împărţirilor... se iau în descreştere atâtea numere, câte mandate urmează să fie distribuite.

Faptul că metoda practicată la Chişinău nu este în concordanţă cu regulile matematice, favorizând cu, cel puţin, un mandat suplimentar partidul care a acumulat cele mai multe voturi, ceea ce contravine Constituţiei Republicii Moldova, nu este specificat. Alegătorii nu sunt informaţi nici că puterea juridică a voturilor lor depinde de formaţiunea politică aleasă.

Pentru a pune în evidenţă abaterile de la art.61(1) din Constituţie, în care este consfinţit principiul de egalitate a voturilor, ne vom referi la rezultatele alegerilor parlamentare care au avut loc la 5 aprilie 2009: PCRM a întrunit (nu ne vom referi la corectitudine) 49,48%, PL 13,14%, PLDM – 12,43%, AMN – 9,77%. În sumă cele patru partide au acumulat 84,82%. Dacă cele 15,18% rămase se vor împărţi

în mod proporţional partidelor menţionate, stabilim următoarele rezultate: PCRM – 58,3% , PL – 15,5%, PLDM – 14,7%, AMN – 11,5%.

Este cunoscut faptul că cele 58,3% ale PCRM au fost transformate în 60 de mandate, iar 41,7% ale opoziţiei în 41 de mandate. Apare întrebarea firească: în baza căror reguli matematice PCRM a obţinut 60 de mandate, iar opoziţia 41? Răspunsul la întrebare poate fi dat numai după transpunerea procedeului de distribuire a mandatelor, formulat prin cuvinte, în limbaj matematic.

În continuare, vom da forma analitică a procedeului de calcul al mandatelor, stipulat în art.87 al Codului electoral, care poartă numele juristului belgian D'Hondt. În analiza care urmează se va utiliza un sistem ordonat de notaţii. În descreştere, numerele de voturi acumulate de partidele care au trecut pragul electoral le notăm prin: $N_1 > N_2 > ... > N_n$; M – numărul de mandate stabilite pentru Parlament; n – numărul de partide care au trecut pragul electoral; m_i – numărul de mandate atribuite partidului cu numărul „i". Pornind de la sistemul de notaţii enunţat, principiul de egalitate a voturilor îl vom scrie sub forma

$$m_i = \frac{MN_i}{N_1 + N_2 + ... + N_n}, i = 1,2,...,n$$

(1.1)

Problema fundamentală, legată de calculul mandatelor în baza formulei (1.1), provine de la obţinerea unor numere fracţionare. Este evident că modalităţile de trecere de la resturile fracţionare la numere întregi ţin de domeniul calculelor aproximative practicate în matematica aplicată. Deoarece nu poate să existe un alt tip de egalitate (juridică, chimică, biologică...) în afară de egalitatea definită în matematică, orice metodologie de distribuire a mandatelor, bazată pe alte reguli, reprezintă, de fapt, o samavolnicie. Astfel, în anul 1899, profesorul de drept D'Hondt a propus o metodologie specifică, care este pusă la baza art.87 din Codul electoral. Rezultatele care se obţin sunt mai mult decât stranii: de exemplu, 48,83 poate fi transformat în 50, iar 18,9 în 18 mandate. Aproximaţii de acest tip le vom numi „aproximaţii juridice", subliniind prin acest termen devierea de la principiul de egalitate; în cazul alegerilor de la 5 aprilie restul de 0,92% al PCRM a fost transformat în 2 mandate, iar 0,79% al AMN în 0 mandate. Pentru a scoate în evidenţă proprietăţile matematice ale metodologiei menţionate, se cere punerea în ecuaţie a celor două fraze stipulate în art.87 al Codului electoral.

Să definim prin raportul $\frac{N_k}{m_k}$ „costul" minimal al unui mandat, atribuit partidului cu numărul „k". Pentru restul partidelor se impune un „cost" mai mare $\frac{N_i}{m_i} > \frac{N_k}{m_k}$, $i \neq k = 1,2,...,n$. În aceste condiţii metodologia lui D'Hondt de calcul al mandatelor poate fi prezentată sub forma următorului sistem de inecuaţii:

$$\frac{N_i}{m_i+1} < \frac{N_k}{m_k} \leq \frac{N_i}{m_i}, \quad i = 1,2,...,n;$$

$$m_1 + m_2 + .. + m_n = M$$

(1.2)

În sistemul de inecuaţii (1.2) se impune condiţia că $m_1, m_2, ..., m_n$ sunt numere întregi. Se poate demonstra că sistemul (1.2) are o singură soluţie, care se obţine printr-un singur k din şirul $k = 1,2,...,n$. Pentru alegerile de la 5 aprilie găsim: $k =$ 1

$n_1 = 60, n_2 = 15, n_3 = 15, n_4 = 11$.

Analiza detaliată a sistemului de inecuaţii (2) ne conduce la următorul rezultat fundamental.

Teoremă. *Pentru orice rezultat al scrutinului, puterea juridică a voturilor acumulate de către partidul majoritar este mai mare decât puterea juridică medie, dacă distribuirea mandatelor se efectuează conform metodei lui D'Hondt, adică*

$$\frac{N_1}{m_1} < \frac{N}{101} \qquad (1.3)$$

$$\frac{N_1}{m_1} < \frac{N_2+N_3+...+N_n}{n-1} \qquad (1.4)$$

Din expresia (1.3) rezultă că în toate cazurile partidul care a obţinut cel mai mare număr de voturi obţine mandate cu un „preţ" mai mic decât cel mediu, iar din inegalitatea (1.4) concludem că „preţul" mandatului partidului majoritar este mai mic decât media care le revine celorlalţi concurenţi electorali. În baza expresiilor (1.3) şi (1.4) concludem că procedeul de calcul al mandatelor parlamentare, practicat în Republica Moldova, este în discordanţă sistematică cu principiul de egalitate a voturilor.

Observăm, că pentru a obţine acelaşi rezultat, nu este necesară tradiţionala împărţire succesivă până la 101, urmată de selectarea anevoioasă în descreştere a resturilor operaţiunii de împărţire, începând cu cel mai mare. În baza relaţiilor prezentate, calculele se pot realiza într-un mod mai raţional; frazele ce ţin de împărţirea succesivă la 1,2,... şi cele ce urmează, după transpunerea procedeului stipulat în art.87 al Codului electoral în limbaj matematic sau limbajul ecuaţiilor matematice, nu au rost.

Deoarece în calculele mandatelor intervin numere fracţionare, respectarea absolută a cerinţei de egalitate a voturilor poate fi realizată numai cu o anumită aproximaţie. Este evident că modalitatea aproximativă de realizare a principiului de egalitate a voturilor trebuie făcută în baza unor reguli, obiectiv definite în matematica de calcul. Astfel, pentru abaterile care se produc de la o valoare medie au fost definite caracteristici obiective în baza cărora se pot formula concluzii univoce cu privire la comportarea cantitativă şi calitativă a unui sistem de orice natură. Măsura destinată distribuţiei abaterilor/fluctuaţiilor de la valoarea medie poartă denumirea de „abatere standard". Cu ajutorul acestei măsuri reuşim să trecem de la cerinţa de egalitate absolută, care în majoritatea cazurilor nu poate fi realizată, la o cerinţă mai flexibilă, dar obiectivă: *abaterile de la principiul de egalitate a voturilor, pentru orice scrutin electoral, trebuie să fie minime*. Pornind de la acest deziderat, deducem următoarele relaţii de calcul al mandatelor parlamentare:

$$\sum_{i=1}^{n}\left(\frac{N_i}{m_i}-\frac{N}{101}\right)^2 = \min,\ N=\sum_{i=1}^{n} N_i \qquad (1.5)$$

Expresia (1.5), împreună cu cerinţa că m_i reprezintă numere întregi, este suficientă pentru calculul mandatelor. Pentru alegerile din 5 aprilie 2009 se obţine următoarea relaţie de calcul:

$$\left(\frac{760139}{m_1}-12900\right)^2+\left(\frac{201812}{m_2}-12900\right)^2+$$

$$+\left(\frac{100932}{m}-12900\right)^2+\left(\frac{150110}{101-m_1-m_2-m}-12900\right)^2=\min$$

Din această expresie găsim următoarea distribuție a mandatelor parlamentare: $m_1 = 58(PCRM)$, $m_2 = 16(PL)$, $m_3 = 15(PLD)$, $m_4 = 12(AMN)$. În fig.1 sunt date abaterile relative de la principiul de egalitate a voturilor, definite prin relația

$$P_i = \left(\frac{N_i}{m_i} - \frac{N}{101} \right) \frac{101}{N}.$$

Rezultatele care se obțin în baza metodei lui D'Hondt (practicată în Republica Moldova), în fig.1, sunt notate prin – P_i'. Calculele făcute cu ajutorul metodei Sainte-Lagüe, practicată frecvent în diferite țări, sunt notate prin P_i'', iar fluctuațiile care rezultă după aplicarea metodei propuse în această lucrare – prin P_i. Calcule similare sunt date în fig.2 pentru rezultatele alegerilor din 29 iulie 2009.

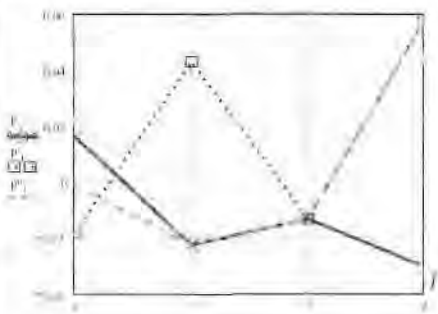


Fig.1

Din graficele prezentate în fig.1,2 se observă că abaterile cele mai mici posibile de la principiul de egalitate a voturilor se obțin în baza condiției (5). Menționăm că pentru alegerile din 29 iulie, condiția (5) conduce la următorul rezultat de distribuire a mandatelor parlamentare: PCRM – 47, PLDM – 17, PL – 16, PD – 13, AMN – 8.

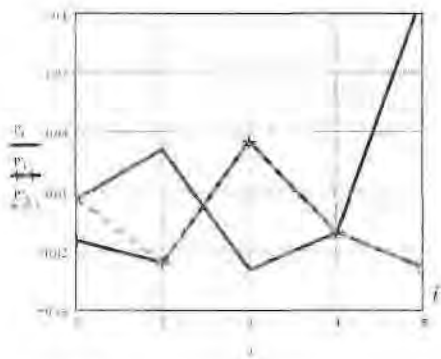


Fig.2

Pornind de la rezultatele obținute, propunem ca articolul 87 din Codul electoral să fie formulat într-un mod succint: *numărul de mandate obținute de concurenții electorali se calculează din condiția că abaterea standard de la principiul de egalitate a voturilor este minimă.*

2. Cu privire la interpretarea noțiunilor de majoritate simplă, absolută și calificată

În Constituția Republicii Moldova, în legislație, diverse regulamente ce se referă la adoptarea hotărârilor de diferit rang, sunt folosiți mai mulți termeni: „majoritatea deputaților aleși.", „majoritatea deputaților prezenți", „cel puțin 2/3 din numărul deputaților aleși", „2/3 din numărul deputaților aleși", „majoritate calificată", „majoritate simplă a celor prezenți", „cel puțin 3/5 din numărul deputaților aleși", „3/5 din numărul deputaților aleși" ...

Analiza listei termenilor pune în evidență unele imperfecțiuni și discordanțe între termenii utilizați. În primul rând, lista trebuie să conțină un număr minimal de termeni, definiți în mod clar și univoc. De asemenea, conținutul fiecărei definiții trebuie să se bazeze pe principii universale, recunoscute pe plan internațional. Din lista termenilor se observă că unii se referă la numărul de

pe listă, iar alţii – la cei prezenţi. În practica europeană, distincţia între cele două cazuri se face prin intermediul noţiunilor de "majoritate absolută" (se referă la listă) şi "majoritate simplă" (se referă la cei prezenţi). Utilizarea acestor termeni permite formulări mai succinte şi unitare, fapt de care trebuie să se ţină seama în procesul de perfecţionare a legislaţiei şi regulamentelor. Imperfecţiunile mai provin din cauza mai multor formulări ale unora şi aceloraşi noţiuni. Astfel, din punct de vedere matematic, formulările de tipul "cel puţin, 2/3 din numărul deputaţilor aleşi" diferă de "2/3 din numărul deputaţilor aleşi".

Cea mai delicată problemă provine de la modul de definire a noţiunii de majoritate. Conform Dicţionarului explicativ al limbii române, noţiunea de "majoritate" este definită ca "partea sau numărul cel mai mare dintr-o colectivitate". "Majoritatea absolută" sau "simplă" în mai multe surse informative se defineşte ca *numărul de voturi egal cu, cel puţin, jumătate plus unu din totalul celor incluşi în listă*, respectiv a celor prezenţi. Relaţia analitică, pentru o majoritate astfel definită, se poate scrie sub forma

$$M'(n)=\frac{5+(-1)^{n-1}+2n}{4}. \qquad (2.1)$$

unde prin $M'(n)$ este notată majoritatea care rezultă dintr-un număr oarecare n.

Majoritatea definită prin relaţia (1) nu coincide cu majoritatea minimă pe care o vom defini în modul următor: *primul număr întreg mai mare de jumătate* şi care se poate calcula cu ajutorul următoarei relaţii:

$$M(n)=\frac{3+(-1)^n+2n}{4}. \qquad (2.2)$$

Cum în legislaţie, pe lângă noţiunea de "majoritate", se mai utilizează şi noţiunea de "majoritate calificată", care înseamnă mai mult decât prima noţiune, definiţiile trebuie analizate ca un sistem coerent lipsit de contraziceri. În acest context, ne vom referi, din start, la aspectul matematic al noţiunii de "majoritate calificată de 2/3 şi 3/5". Şi în acest caz, situaţia controversată provine de la apariţia în calcule a numerelor fracţionare. Să analizăm două variante de definiţii:

1. Majoritate calificată : număr de voturi egal sau mai mare decât numărul întreg obţinut prin rotunjirea numărului fracţionar. În acest caz se admite atât eliminarea restului (dacă este mai mic de 0,5), cât şi adaos (pentru resturi mai mari sau egale cu 0,5). Expresiile analitice pentru majorităţile calificate de 2/3 şi 3/5 se pot prezenta sub forma

$$M'(2/3)_n=\frac{2n-c_n}{3},c_n=\begin{cases}1;n=1,4,7,...\\-1;n=2,5,8,...\\0;n=3,6,9,...\end{cases}$$

$$M'(3/5)_n=\frac{3n+c_n}{5},c_n=\begin{cases}1,n=3,8,13,...\\2,n=1,6,11,...\\-1,n=2,7,15,...\\-2,n=4,9,14,...\\0,n=5,10,15,...\end{cases}$$

(2.3)

2. Majoritate calificată: număr (întreg) de voturi egal sau mai mare decât valoarea reală de $2n/3$ sau $3n/5$ (în funcţie de tipul de majoritate). Această variantă de definire a "majorităţii de 2/3 sau 3/5" se exprima astfel:

$$M(2/3)_n=\frac{2n+c_n}{3},c_n=\begin{cases}1;n=1,4,7,...\\2;n=2,5,8,...\\0;n=3,6,9,...\end{cases}$$

$$M(3/5)_n=\frac{3n+c_n}{5},c_n=\begin{cases}1,n=3,8,13,...\\2,n=1,6,11,...\\3,n=4,9,14,...\\4,n=2,7,12,...\\0,n=5,10,15,...\end{cases}$$

(2.4)

În baza expresiilor (2.1) - (2.4) se pot examina 4 variante ale sistemului noțiunilor de majoritate: 1. $M'(n)$, $M'(2/3)_n, M'(3/5)_n$; 2. $M'(n)$, $M(2/3)_n$, $M(3/5)_n$; 3. $M(n)$, $M'(n)$, $M'(2/3)_n$; 4. $M(n)$, $M'(2/3)_n$ $M(3/5)_n$. Printre condițiile fundamentale, care se impun unui sistem coerent de majorități, se numără inegalitatea

$$M\left(2/3\right)_n \geq M\left(3/5\right)_n \geq M(n). \quad (2.5)$$

Aceasta rezultă din faptul că majoritatea calificată nu poate fi mai mică decât majoritatea minimă. Este natural că inegalitatea (2.4) trebuie să fie satisfăcută pentru orice număr întreg. Odată ce momentul de bifurcație a celor două tipuri de majorități nu se poate produce începând cu cifra 1, a doua cerință poate fi formulată în modul următor: *desprinderea majorității calificate de majoritate se produce de la cel mai mic număr posibil.*

Analiza numerică a celor patru variante este dată în fig.3-6.

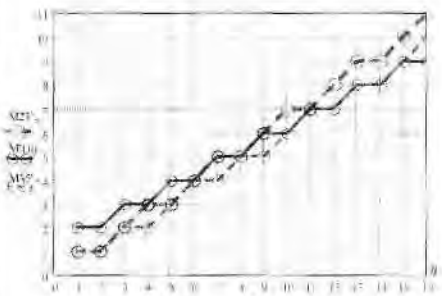


Fig.3

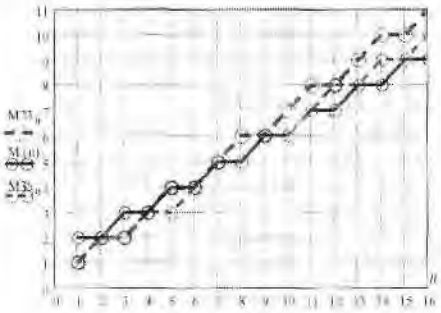


Fig.4

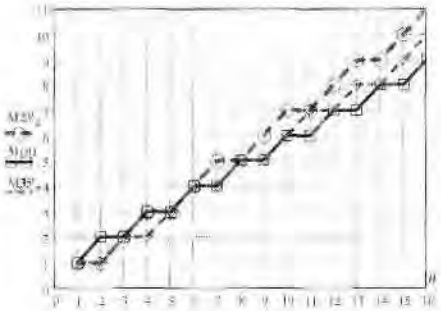


Fig.5

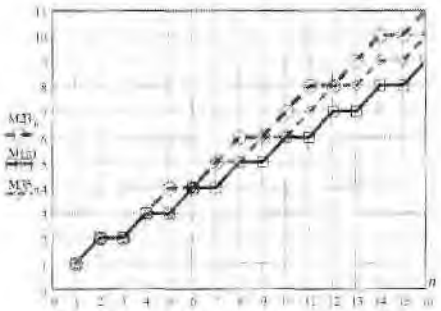


Fig.6

Rezultatele numerice demonstrează că din cele patru variante examinate condiția de coerență (2.5) este satisfăcută numai de sistemul majorităților, definit prin relațiile (2.2), (2.4). Astfel, în varianta $M'(n)$, $M'(2/3)_n$, $M(3/5)_n$, (fig.3), majoritatea calificată este mai mică decât majoritatea absolută/simplă pentru $n=1,2.....5$. Acest paradox se evidențiază, pentru $n=2$, $n=4$, și în cazul sistemului:

$M'(n)$, $M'(2/3)_n$, $M(3/5)_n$, (fig.5). În varianta prezentată în fig. 4 discordanţa dintre cele două tipuri de majorităţi intervine pentru trei cazuri $n=1$, $n=3$, $n=5$. Unicul sistem coerent de majorităţi se obţine în baza relaţiilor (2.2) şi (2.4). Din (fig.6) se observă că contradicţiile dintre majoritatea simplă/ absolută şi majoritatea calificată de 2/3 sau 3/5 dispar, în mod natural, numai dacă sistemul este format din majoritatea minimă şi majoritatea calificată, definită în acelaşi mod. Formula unitară pentru majoritatea minimă şi orice altă majoritate calificată este următoarea:

$$M(a/b)_n \geq \frac{an+c_n}{b}, b>a \quad (2.6)$$

unde prin raportul a/b=1/2,3/4, 2/3,...este notată majoritatea examinată, iar prin c_n - număr selectat din mulţimea $0,1,2,\ldots,b-1>1$ în aşa mod ca mărimea să se împartă exact la b. Se demonstrează că pentru orice valoare a lui n există un singur număr din mulţimea $0,1,2,\ldots,b-1>1$ care satisface aceasta condiţie. Dacă $b=2$, atunci mulţimea se formează din cifrele 1,2. Fie, de exemplu, $n=101$, atunci pentru majoritatea minimă avem expresia $\frac{101+c_n}{2}$, în care mărimea c_n se precizează din mulţimea 1,2; c_n=1 este valoarea unică care satisface teorema împărţirii întregi pentru numerele naturale, astfel majoritatea minimă din 101 constituie 51. Majoritatea calificată de $3n/5$ se va preciza în baza unei cifre din mulţimea 0,1,2,3,4; $101*3+c_n$ divide cu 5 numai dacă $c_n=2$, astfel că majoritatea calificată din 101 constituie 61 voturi. Majoritatea calificată de $2n/3$ se va preciza în baza mulţimi 0,1,2; $101*2+c_n$ divide cu 3 numai dacă $c_n=2$, astfel că majoritatea calificată de 2/3 din 101 constituie 68 voturi. În mod analog se determină majoritatea minimă şi majorităţile calificate pentru oricare altă valoare a lui n. De exemplu, pentru $n=13$ vom obţine:

$$M(1/2)_{13}=7, M(3/5)_{13}=8, M(2/3)_{13}=9$$

3. Concluzii

1. Noţiunea de „majoritate simplă", dacă ne referim la cei prezenţi sau noţiunea de „majoritate absolută", care se referă la numărul de pe listă, poate fi în mod coerent definită numai prin comparaţia cu analogii respectivi ai „majorităţilor calificate". Examinarea concomitentă, sub formă de sistem coerent, a noţiunilor de „majoritate" şi „majoritate calificată", demonstrează că în calitate de „majoritate" (absolută/simplă) poate servi numai „majoritatea minimă" (absolută/simplă) definită prin relaţia (2.2) sau (2.6). Coerenţa sistemului se asigură, în mod automat, dacă toate tipurile de majorităţi se definesc în baza unei singure formule:

$$M(a/b)_n \geq \frac{an+c_n}{b}, b>a,$$

în care mărimea se determină în mod unic din şirul $c_n=0,1,..b-1>1$.

2. În privinţa modalităţii de distribuire a mandatelor parlamentare, constatăm că metoda aplicată actualmente în Republica Moldova permite abateri majore de la principiul de egalitate prevăzut în Constituţie. Numerele fracţionare, care intervin inevitabil în calculul mandatelor, permit numai satisfacerea aproximativă a condiţiei de egalitate a voturilor. În atare situaţie, abaterile de la cerinţa de egalitate

sunt condiţionate de metoda de calcul al mandatelor. Erorile care apar în calculele aproximative depind de datele problemei examinate. Din faptul că o metodă de calcul aproximativ asigură o eroare mai mică în unele condiţii, nu rezultă acelaşi lucru în alte condiţii. Anume din această cauză au fost elaborate mai multe metode de calcul aproximativ, iar la rezolvarea problemelor de mare interes se aplică concomitent mai multe metode de calcul.

Problema ce ţine de realizarea principiului de egalitate a voturilor este extrem de importantă. Abaterea de la acest principiu poate fi minimalizată numai dacă, de la bun început, în Codul electoral nu se va indica metoda de calcul al mandatelor parlamentare. Distribuirea mandatelor se poate realiza, punând în mod direct condiţia că abaterile de la principiul de egalitate a voturilor sunt minime. Sub formă analitică, condiţia în cauză se scrie astfel:

$$\sum_{i=1}^{n}\left(\frac{N_i}{m_i}-\frac{N}{101}\right)^2=\min,\ N=\sum_{i=1}^{n}N_i$$

În cazul în care, pentru numerele de mandate m_i nu se obţin numere întregi din (1.5), condiţia de egalitate a voturilor este satisfăcută în mod exact.

Metoda propusă de distribuire a mandatelor în Codul electoral poate fi formulată în modul următor: *numărul de mandate, obţinut de fiecare partid care a trecut pragul electoral, se calculează din condiţia că abaterea standard de la principiul de egalitate a voturilor, pentru orice scrutin electoral, este minimă.*

BIBLIOGRAFIE

1. Constituţia Republicii Moldova. Chişinău, 1997.
2. Codul electoral al Republicii Moldova. Chişinău, 1997.

TENTATIVE DE CONSTITUIRE A ORGANIZAŢIILOR ŞI PARTIDELOR DE ORIENTARE NAŢIONALĂ ÎN BASARABIA LA ÎNCEPUTUL SEC. XX

Silvia DULSCHI,
doctor în istorie,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Preşedintele Republicii Moldova

SUMMARY

The study is dedicated to the process of the introduction of the national emancipation ideology and the activities carried out by the leaders of the Basarabian society such as B. P. Hasdeu, C. Stere, E. Gavrilita, I. Pelivan, P. Halippa. The key message of the study is that the events which occurred at the beginning of the 20th century in Russia were of an importance that has overcome the geographical and chronological limits of the empire, opening the way to the socio-political life democratization and realization of the desire of tens and hundreds of million of people. For Basarabia, this was the beginning of the national renaissance, the return to national authentic values. The role and scope of the political parties as ideas generation, organization and implementation was one of the most important in the process of social and national emancipation.

La începutul sec. XX, Basarabia, ca şi alte gubernii din Imperiul rus, cu populaţie alogenă, aspira spre satisfacerea necesităţilor şi intereselor social-politice şi naţionale. Lipsa unor centre universitare, a instituţiilor de cultură, a unui mediu sociocultural, a unei clase politice mature, capabile să genereze şi să realizeze idei social-politice, naţionale şi existenţa unui puternic aparat poliţienesc de supraveghere, cu o amplă reţea de agenţi, făceau ca starea generală să fie calificată ca una de hibernare politică. Modestele rezultate obţinute de mişcarea social-politică, de către societatea basarabeană la începutul sec. XX, au fost menţionate în numeroase relatări, de diverse personalităţi, care au reflectat, într-un fel sau altul, situaţia din ţinut[1].

Starea de linişte care domnea în Basarabia era totuşi una aparentă. Afirmaţiile precum că populaţia era preocupată doar de grijile pământului, că era loială faţă de putere şi că se afla departe de „furtunile" revoluţionare, care bântuiau în marile centre universitare, nu sunt întru totul obiective şi nu se bazează pe un studiu profund al stării de lucruri în ţinut.

Una dintre patricularităţile de prim-plan ale fenomenului abordat este plasarea intelectualităţii naţionale în fruntea mişcării naţionale. Ponderea neînsemnată a burgheziei naţionale în componenţa burgheziei basarabene, în cadrul căreia predominau alogenii, numărul relativ mic

al muncitorilor industriali, nivelul extrem de redus al ştiinţei de carte în mediul autohton şi, îndeosebi, în cel rural, au determinat rolul intelectualităţii naţionale în edificarea partidelor şi organizaţiilor politice din ţinut. Liberalizarea relativă a vieţii politice în Imperiul rus, agitaţia socială care a pătruns chiar şi în cele mai obscure regiuni ale imperiului, au servit ca fundal, dar şi ca imbold pentru înfiripărea organizaţiilor naţionale ale românilor basarabeni. În anul 1905, Societatea Milcov a românilor basarabeni, cu sediul la Bucureşti, al cărei preşedinte era basarabeanul B. P. Haşdeu, a întreprins tentativa de a constitui Partidul Naţional Român din Basarabia. Acest partid urma să aibă şi propriul organ de presă - *Basarabia*, fiind difuzat în mod clandestin în Basarabia. Această tentativă nu s-a încununat de succes, deşi întreaga echipă de la *ziarul Basarabia* a urmărit permanent acelaşi scop de constituire a unui partid al românilor basarabeni ce urma să poarte denumirea de Partidul Naţional al Românilor Basarabeni.

Şi aceste pledoarii n-au avut sorţi de izbândă din simplul motiv că autorităţile ţariste nu tolerau asemenea intenţii. Înfiriparea timidă a primelor organizaţii naţionale era însoţită de activitatea publicistică. În această perioadă s-a lansat în viaţa politică a Basarabiei o serie de publicaţii periodice de limbă română, cea mai semnificativă dintre ele fiind *Basarabia* (1906-1907).

La 24 mai 1906, graţie eforturilor lui Constantin Stere şi a colegilor săi din Basarabia, a ieşit de sub tipar primul număr al gazetei *Basarabia* sub direcţia avocatului Em. Gavriliţă. Aceasta a fost prima gazetă de limbă română, care, începând cu primele numere, şi-a formulat revendicările prin articolele-program: trezirea conştiinţei naţionale a poporului, şcoală în limba maternă, participarea băştinaşilor la viaţa politică a Rusiei. Ziarul opina că un regim constituţional în Rusia, Duma imperială vor rezolva chestiunea naţională în Basarabia[2]. Aproape fiecare număr al gazetei conţinea teze privind şcoala naţională, şcoala în limba naţională, evoluând în continuare până la revendicări naţionale radicale - autonomie provincială. Spiritul combativ al gazetei se datora colaboratorilor săi, viitori fruntaşi ai mişcării naţionale din Basarabia: I. Pelivan, I. Inculeţ, P. Halippa, V. Oatu, C. Inculeţ, I. Inculeţ, M.Vântu, A. Nour, T. Roman, A. Mateevici, S. Cujbă, Gh. Stârcea[3] ş.a., care, prin articolele lor îndrăzneţe, de pe paginile gazetei, abordau probleme stringente ale societăţii moldoveneşti, înaintând diverse revendicări de ordin economic, politic, naţional.[4] În numărul 12 al gazetei *Basarabia* a fost publicat programul partidului, principalele teze ale căruia se axau pe problemele privind administrarea Basarabiei şi elaborarea noii legislaţii agrare. Prin organizarea Basarabiei programul revendica revenirea la clauzele stipulate în Statutul pentru întemeierea provinciei Basarabia din 1818, în care se menţiona: „Basarabia păzeşte orânduiala ei naţională şi din pricina aceasta primeşte o deosebită formă de ocârmuire", folosirea limbii naţionale în toate domeniile, stabilirea anumitor privilegii şi drepturi locale, crearea unui Consiliu Suprem Guberniat, ales pe principii democratice, prin vot egal, direct, care va administra provincia. Cel de-al doilea compartiment de revendicări era consacrat chestiunii ţărăneşti [5].

În program se menţiona că pământurile mănăstirilor, donate pe timpuri de către

domnitorii Moldovei pentru satisfacerea necesităţilor culturale naţionale şi în scopuri de binefacere, urmează să constituie fondul naţional cultural al Basarabiei şi să treacă în administrarea Consiliului Suprem Gubernial. În program se stipula ideea oferirii din fondul cultural a terenurilor în arendă doar agricultorilor basarabeni „muncitori", în limitele corespunderii capacităţilor de muncă a fiecărei gospodării, de a prelucra pământul cu forţe proprii, fără aplicarea muncii înăimite.

Se menţiona că arenda va fi pe un termen lung, la un preţ avantajos, stabilit de Consiliul Suprem şi că nu va suferi schimbări pe parcursul termenului de arendă. Veniturile obţinute urmau să servească la construcţia şcolilor naţionale la sate, la susţinerea bisericilor sărace şi dezvoltarea spirituală în satele din Basarabia. În program se menţiona, de asemenea, că dacă pământul din fondul naţional-cultural nu va fi suficient pentru satisfacerea necesităţilor ţăranilor, în limitele stabilite de Adunarea Generală din toată Rusia, Consiliul Gubernial va fi obligat cu ajutorul Băncii Ţărăneşti să răscumpere de la moşieri, la un preţ echitabil, atâta pământ, cât va fi necesar pentru aceste scopuri.

Consiliului Gubernial i se atribuia în program obligaţia de a contribui la organizarea societăţilor săteşti de arendă a latifundiilor moşiereşti. Astfel, Consiliul Gubernial era obligat să arendeze pământul de la moşieri cu acordarea lui ulterioară ţăranilor. Conform programului, Consiliul căpăta dreptul de supraveghere a respectării condiţiilor de arendă şi de acumulare a veniturilor în folosul statului. Erau prevăzute acţiuni, orientate spre elaborarea legilor cu privire la acordurile de muncă între ţărani şi moşieri, protejarea ţăranilor contra abuzurilor din partea moşierilor şi arendaşilor. În scopul supravegherii respectării legilor adoptate, se propunea constituirea „Institutului inspectorilor agrari" şi a „Caselor de conciliere", fiind în drept de a trimite în judecată pe toţi acei, care nu respectau legile, şi a anula acordurile neechitabile. În seama Consiliului Gubernial urma să fie pusă sarcina dezvoltării agriculturii şi organizării muncii agricole.

Pentru realizarea acestor obiective, în program se prevedea organizarea „Tovărăşiilor de ajutor reciproc şi creditare", crearea „Uniunii cooperatorilor", „Caselor de economii şi de creditare". Se stipula ideea înfiinţării şcolilor speciale în diverse ramuri ale gospodăriei săteşti, astfel satisfăcându-se necesităţile gospodăriilor în specialişti, în funcţie de necesităţi şi condiţii locale[6]. În linii generale, acest program era un program cadet, deşi existau şi unele deosebiri. Astfel, dacă programul cadeţilor prevedea înstrăinarea pământurilor moşiereşti în mod forţat, ca o măsură principală de completare a fondului agrar de stat, în programul Partidului Naţional Democrat atragerea marilor latifundii, în acelaşi scop, era condiţionată de insuficienţa pământurilor mănăstireşti. În programul Partidului Naţional Democrat suprafaţa terenurilor oferite în arendă era determinată de norma de muncă, iar suprafaţa de pământ răscumpărată de la moşieri de către Banca Ţărănească era determinată, spre deosebire de programul cadeţilor, de necesitatea satisfacerii depline a doleanţelor ţăranilor fără de pământ şi cu puţin pământ. Programul Partidului Democrat Naţional a fost publicat la 5 iulie 1906, în perioada în care dezbaterile proiectelor de lege agrară ale partidelor cadet şi al trudovicilor, care înaintau revendicări cu privire la

înstrăinarea pământurilor moşiereşti, au condus la dizolvarea Dumei de Stat. Într-o atare situaţie era firesc să fie tratată cu ostilitate o gazetă, tipărită în limba română, şi care conţinea destule „idei revoluţionare, separatiste, unioniste". Iniţial, activiştii de partid întâmpinau doar o uşoară rezistenţă din partea autorităţilor. Atitudinea relativ loială a autorităţilor vis-a-vis de acţiunile propagandiştilor este, în fond, explicabilă. În primul rând, societatea încă nu era divizată în funcţie de apartenenţa de partid, procesul se afla în faza incipientă. Activiştii de partid, de regulă, erau persoane influente. Pe de altă parte, autorităţile locale, nefiind suficient iniţiate în materie de ideologie, nu erau capabile să raporteze de sine stătător unele sau alte partide la categoria de partide loiale statului sau partide de opoziţie, ce fac parte din tabăra „inamicului". Din aceste considerente, acţiunile autorităţilor faţă de activiştii partidului erau sporadice şi nedeterminate. Evenimentele însă s-au derulat cu o iuţime de invidiat. Ele au demonstrat că şi în Basarabia administraţia gubernială era capabilă, ca şi în întregul imperiu, să manifeste o atitudine extrem de ostilă faţă de intelectualitatea naţională. Ziarului *Basarabia* i se aduceau acuzaţii de separatism. Autorităţile ţariste nu acceptau tendinţele „revoluţionare" ale gazetei şi, cu atât mai mult, nu doreau să tolereze abordarea de către ea a problemelor naţionale. Sute de exemplare ale gazetei, expediate în toate colţurile Basarabiei, erau confiscate în mod abuziv. Articolele, care explicau programul partidului, erau tratate ca extrem de dăunătoare şi ca un pretext pentru acţiunile de constrângere ale administraţiei. Politica administraţiei faţă de membrii partidului purta un caracter ofensiv şi dur. Autorităţile exercitau permanent presiune asupra membrilor partidului, depuneau eforturi pentru paralizarea celei mai progresiste părţi a societăţii basarabene, ce tindea spre idealurile promovate de partid. Înlăturarea gazetei se realiza prin intimidări, prin interzicerea abonării la ziar, concedieri din serviciu şi arestări. Este bine cunoscut cazul lui Em. Gavriliţă, care a fost condamnat pentru articolul lui P. Halippa „Liga ţăranilor şi stăpânirea" la o lună „la ostrov" sau la o amendă de 100 de ruble.

În ajutor autorităţilor a sărit „adevăratul rus", P. Cruşevan, care ataca de pe paginile gazetelor sale *«Друг»* ziarul *Basarabia*, acuzându-l de filoromânism, de pericolul care-l prezintă pentru statul rus. Aproape fiecare număr al gazetei *«Друг»* conţinea atacuri la adresa redactorului gazetei *Basarabia* Em. Gavriliţă, erau supuse criticii programul şi activitatea grupului democrat. Printr-o serie de articole, semnate de diferiţi colaboratori (A. Nour, A. Şmidt), gazeta caută să-l combată pe Cruşevan, protestând împotriva obscurantismului acestuia, numindu-l „vânzător de neam" şi prezentându-l ca pe cel „ce-a învrăjbit între ele toate neamurile poporului rusesc"[7]. După dispariţia gazetei, la 11 martie 1907, apar alte ziare, cum ar fi *Viaţa Basarabiei* (redactor A. Nour), *Basarabia Reînnoită* (sub redacţia lui V. Brăiescu), *Moldovanul* (Gh. Madan), *Luminătorul*, care, la fel, au jucat un rol semnificativ în procesul de trezire a conştiinţei naţionale şi de culturalizare a românilor basarabeni.

În 1907 se încearcă înfiinţarea Partidului Naţional-Liberal Basarabean. Protagonist al acţiunilor preparatorii privind înfiinţarea partidului a fost L. Stamati[8], eforturile căruia au fost susţinute de un grup de boieri moldoveni, care nu sprijineau politica ţaristă

de deznaţionalizare în ţinut, păstrându-şi nealterată conştiinţa naţională. Pentru facilitarea procesului de constituire a partidului, s-a decis întemeierea unei publicaţii de limbă română, în scopul propagării programului viitoarei formaţiuni. Ziarul avea menirea să contribuie la lărgirea bazei sociale a acestuia. Acordul dintre L. Stamati şi V. Brăiescu, gazetar din Iaşi, încheiat la 10 februarie 1907, la Chişinău, stipula ca ultimul să tipărească şi să expedieze 500 de exemplare ale săptămânalului *Basarabia Reînnoită* la Chişinău. L.Stamati urma să finanţeze publicaţia şi să asigure ziarul cu articole scrise de către basarabeni. În acelaşi timp, ia Chişinău, a fost elaborat „Programul Partidului Naţional-Liberal al Basarabiei". Primul număr al organului Partidului Naţional-Liberal al Basarabiei, cu denumirea *Basarabia Reînnoită*, apare la 6 martie 1907, conţinând principalele prevederi ale programului[9]. În scopul evitării persecuţiilor poliţiei şi a reacţiei represive a autorităţilor, autorii programului, liderii viitorului partid, făceau declaraţii de fidelitate şi loialitate faţă de împărat, promovând o politică cumpătată şi bine chibzuită: „Voim ca în mod paşnic, cinstit şi demn să indicăm calea care ar putea remedia o stare de lucruri care privesc, în primul rând, pe moldovenii din Basarabia, căci interesele lor ne-au propus să le apărăm. Voim prin cuvânt bun, prin sfat blând şi înţelept, să contribuim la lămurirea unor lucruri anormale, care nu pot tihni nimănuia, care nu pot mulţumi pe nime." Din păcate, sursa nu oferea informaţii detaliate privind componenţa grupului de iniţiativă a partidului, limitându-se doar la menţiunea: „Reprezentăm pe mai mulţi prieteni moldoveni basarabeni, supuşi credincioşi ai M. S. Ţarului şi cetăţeni ai Imperiului Rus, care au pus bazele unui Partid Naţional-Liberal Basarabean în dorul lor de a servi cauza basarabenilor şi în dragostea nemărginită care o au ca treburile să meargă bine în toată Basarabia. Suntem din organul Partidului Naţional-Liberal al moldovenilor basarabeni şi înjghebarea cât mai bună şi mai trainică a acestui partid urmărim şi noi[10]. De pe paginile ziarului moldovenii erau chemaţi să adere la partid. Conform programului, forma de guvernământ în Rusia urma să fie "o monarhie constituţională" cu un parlament, ales în baza dreptului de vot universal, direct, egal şi secret. Prin monarhie constituţională se avea în vedere „reprezentanţa constituţională cu alegeri constituţionale, făcute după toate normele moderne, alegeri liberale, cu liste electorale şi drept înjghebate aşa cum se urmează în toate statele civilizate". Autorii programului erau convinşi că un astfel de sistem va garanta procesul normal al statului, înlăturând violenţa, zăpăceala, va stabili ordinea internă şi respectul din partea ţărilor vecine. Prin aceasta partidul îşi demonstra adeziunea sa la principiile democratice şi implementarea lor în viaţa Basarabiei. Duma de Stat, în concepţia lor, urma să fie creată din „reprezentanţii tuturor naţiilor conlocuitoare în Rusia şi din reprezentanţii tuturor păturilor sociale". Parlamentul urma să se aleagă în baza dreptului de vot universal, direct, egal şi secret. Această revendicare suna mai mult ca doleanţă, posibilă într-un viitor apropiat, pentru moment, însă se acceptau alegerile indirecte, astfel încât, în Dumă să aibă preponderenţă „elementul cult şi avut, care va putea judeca, mai cu sânge rece şi înţelepciune lucrurile, ştiut fiind că numai acele state pot privi cu încredere viitorul, unde pătura cultă are predominarea în toate treburile

publice." Astfel, liderii Partidului Naţional-Liberal se manifestau ca adepţi ai „unui progres normal, lent, fără violenţă şi fără exagerări". Se opina, în continuare, că partidul va pleda în favoarea unui acces liber la învăţătură pentru toţi, fără deosebire de clasă. În acest sens, se preconiza crearea unor şanse egale pentru toţi doritorii de a învăţa, inclusiv pentru ţărani şi reprezentanţii altor categorii sociale. O altă prevedere a programului viza încurajarea culturii, muncii. Un alt compartiment al programului se referea la procedura alegerilor. Considerând legislaţia privind alegerile drept una inechitabilă, se propunea ca alegerile să aibă loc în fiecare capitală de judeţ, în trei colegii, primul colegiu urmând să fie alcătuit din marii proprietari şi pătura cea mai cultă, colegiul al doilea era al burgheziei, micilor proprietari şi „păturii celei mai culte", colegiul al treilea - al ţăranilor.[1] După acumularea unei anumite experienţe de către mase, ca urmare a aplicării acestui principiu în cadrul alegerilor, programul prevedea trecerea la un colegiu unic. Partidul se pronunţa activ în favoarea unei ample reprezentări în parlament a tuturor naţiunilor din imperiu şi, bineînţeles, a basarabenilor. Liderii partidului considerau necesar acest lucru, deoarece, menţionau ei, naţiunile din imperiu se deosebeau între ele şi „numai un reprezentant „ieşit din rândul acestui neam poate vorbi în cunoştinţă de cauză de interesele acestui neam". Astfel, se credea că va fi posibil de evitat pătrunderea în Dumă a străinilor "poloni şi nemţi", chemaţi să reprezinte interesele moldovenilor. Liderii partidului nu acceptau principiul majoritar de reprezentare în Dumă şi în organele eligibile guberniale. Această poziţie era generată de dorinţa de a proteja populaţia autohtonă din oraşele basarabene, care, către această perioadă, s-au pomenit în minoritate în comparaţie cu alogenii. Autorii programului subliniau necesitatea respectării de către autorităţi a drepturilor şi libertăţilor proclamate de către Manifestul din 17 octombrie. Programul partidului mai revendica lichidarea vechiului sistem de perfectare a pasapoartelor, pe care îl găseau depăşit şi costisitor. Se propunea simplificarea procedurii eliberării paşaportului, în baza cererii oricărui supus al imperiului, fără deosebire de confesiune, naţionalitate.

O altă revendicare viza introducerea impozitului proporţional pe venit, motivând, că vechiul sistem fiscal rus era inechitabil, păturile de jos plătind mai mult decât cele avute. Una dintre cele mai îndrăzneţe revendicări ale Partidului Naţional-Liberal se referea la autonomia provinciilor, anexate la Imperiul rus. Programul sublinia că principiul „centralizat nu e bun şi el a dat rezultate rele în toate statele". Singura cale care putea asigura unui stat progresul era considerat principiul descentralizării, care va asigura libera dezvoltare a diferitelor naţionalităţi conlocuitoare în Imperiul rus. În Basarabia, o astfel de descentralizare urma să aibă loc în urma instituirii unei Diete, similare cu cea din Bucovina, abilitată să cerceteze problemele locale, cu atribuţiuni dispozitive în viitorul apropiat. Dieta urma să fie constituită pe aceleaşi principii ca şi Duma imperială. Dieta urma să dispună de dreptul de a decide în problema limbii utilizate în biserică, şcoală, organe judiciare. În localităţile cu populaţie mixtă (românească şi rusească) urma să se stabilească utilizarea celor două limbi - româna şi rusa, iar în localităţile cu populaţie autohtonă – utilizarea în exclusivitate a limbii române. De rând cu

aceste probleme, se abordează chestiunea deznaționalizării, promovată de autoritățile țariste în ținut. Se insista ca „fiecărui neam care locuiește astăzi în imperiu să i se respecte susceptibilitățile, dezvoltarea și drepturile sale naționale." În acest scop, se insista să nu mai fie aduși încoace coloniști străini, poloni și nemți. Era criticată politica de rusificare aplicată în procesul de instruire a cadrelor teologice. Totodată, autorii programului căutau să asigure autoritățile de fidelitate față de țar, în cazul „respectării datinilor, obiceiurilor, limbii neamurilor din Rusia, îngăduirii dezvoltării lor naționale". Tezele programului prevedeau, de asemenea, dezvoltarea unei armonii și a unei păci sociale, pronunțându-se împotriva luptei de clasă „pentru curmarea vrajbei și urii reciproce". În domeniul legislației, autorii programului criticau legile discriminatorii aplicate față de țărani, propunând egalitatea tuturor în fața legii. Se pleda, de asemenea, pentru ca toate clasele să dispună de drepturi politice, iar legile excepționale pentru țărani să fie abrogate. În concepția autorilor proiectului de program, toate aceste modificări erau chemate să amelioreze situația în țară, să îmbunătățească legislația imperială și să nu-i „distrugă actuala organizare socială". Ele trebuiau să consolideze instituțiile statului, contribuind la democratizarea lor. Se considera că exploziile sociale puteau fi prevenite anume prin acordarea drepturilor și libertăților poporului. Această revendicare era una dintre cele esențiale din programul partidului. Era necesar să fie elaborate legi care să-i garanteze libertatea individuală fiecăruia, libertatea de a munci, de a cugeta. Această grupare boierească s-a plasat pe poziții liberale, revendicând soluționarea problemelor de ordin social, economic, politic. Caracterul avansat al platformei politice a partidului a pus în gardă autoritățile. De aceea, au fost întreprinse toate măsurile pentru a nu permite constituirea partidului și a paraliza accesul organului de presă al partidului din România în Basarabia. Numerele 2,3 și 4 ale ziarului *Basarabia Reînnoită* au fost confiscate în oficiul poștal din Chișinău și distruse. Programul partidului nu se referea la cea mai stringentă problemă - țărănească, împroprietărirea țăranilor cu pământ. Omiterea acestei probleme era dictată de unele considerente de ordin tactic și anume - pentru a nu provoca nobilimii basarabene anumite frustrări și a nu o îndepărta de mișcarea națională, în cadrul căreia ei trebuiau să joace un rol deosebit, datorită poziției sociale pe care o ocupau, nivelului de instruire și culturăpe care îl deținea.

În concluzie, putem menționa, că mutațiile serioase ce au avut loc în Rusia, la începutul sec. XX, manifestul de la 17 octombrie 1905, transformarea Rusiei într-o monarhie constituțională, instituirea parlamentului - Duma de Stat, toate acestea au creat premise favorabile pentru revigorarea mișcării naționale a românilor basarabeni care s-a manifestat, inclusiv, și prin tentativele de constituire a unor organizații și partide politice. În decurs de doi ani, în stânga Prutului, au fost întreprinse câteva tentative de constituire a unor partide naționale care, prin revendicările formulate în programele lor, au demonstrat că în Basarabia existau un spirit național, demnitate națională și o mișcare de emancipare națională.

BIBLIOGRAFIE

1. A.O.S.P., F. 50, inv. 2, p.III, d. 94; Ciobanu, Şt. *Unirea Basarabiei. Studiu şi documente cu privire la mişcarea naţională din Basarabia în anii 1917-1918*, Bucureşti, 1929, 21; Seaton Watson, R.W. *Transylvania: a Keyproblem*, Oxford, 1943. - P. 51.

2. Ciobanu, Şt. *Din istoria mişcării naţionale în Basarabia*, Chişinău, 1933. - P.6.

3. Varta, I. *Presa românească din Basarabia la începuturile sale.//* Destin românesc, 1994, nr.4. - P. 21.

4. *Ibidem.*

5. *Varta. I Unele deziderate ale mişcării naţionale a românilor basarabeni la mijloc de an 1906. // Destin Românesc, 1995, nr. I. - P.* 54-55.

6. *Ibidem.*

7. Ciobanu, Şt. *Din istoria mişcării naţionale în Basarabia*, Chişinău, 1933. - P. 15.

8. Varta, I. *Presa de limbă română din Basarabia în perioada primei revoluţii ruse (1905-1907).//* Presa din Basarabia: analize, contexte, valori (1854-2004), Chişinău, 2005. - P 54-55.

9. *Ibidem;* Ciobanu, Şt. *Cultura românească in Basarabia sub stăpânire rusă.* Chişinău, 1991. - P. 231.

10. *Presa de limbă română din Basarabia în perioada primei revoluţii ruse (1905-1907).*//Presa din Basarabia: analize, contexte, valori (1854-2004), Chişinău, 2005. - P.55.

11. Varta, I Opţiunea programatică a Partidului Naţional-Liberal din Basarabia (1907). // Literatura şi Arta, 1997, nr.52. - P.7.

Prezentat : 29 ianuarie 2010.
Recenzent : Nicolae SALI, doctor in istorie, conferenţiar universitar.
E-mail : dulschi@mail.ru

UNELE ASPECTE ALE DEONTOLOGIEI PARLAMENTARULUI

Tatiana CIOBANU,
doctor în drept,
lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMAIRE

Actuellement, la consolidation de notre société est une nécessité impérieuse. La formation d'un système de l'éthique parlementaire favoriserait le statut du député, comme un élément très important de la vie politique. Il existe déjà dans différents pays des normes éthiques spécifiques à cette catégorie de fonctionnaires publics, fixées dans des actes normatifs et réglementaires. Aujourd'hui, on a besoin d'un pareil cadre de valeurs qui serait validement adéquat et constituerait le code déontologique d'un parlementaire.

Problema moralităţii parlamentarilor devine din ce în ce mai frecventă şi mai discutabilă în literatura de specialitate. Astfel, s-a format o direcţie specifică acestei categorii de funcţionari publici şi anume - deontologia parlamentarului.[1] Acest capitol al eticii profesionale semnifică exprimarea unor judecăţi morale asupra parlamentarilor şi ne ajută să înţelegem faptul că activitatea acestora trebuie judecată nu doar după reguli şi norme proprii, ci şi după criterii de ordin moral, cum ar fi dreptatea, libertatea, onestitatea, toleranţa, fidelitatea, buna-credinţă, independenţa şi altele. Societatea civilă aşteaptă de la parlamentari să urmeze aceste valori, în special, cele legate de respectarea propriilor promisiuni electorale, care, de fapt, i-au plasat în fotoliul de deputat. Asumarea statutului de deputat presupune, de asemenea, asumarea unor responsabilităţi mai mari decît ale oricărui om, deoarece un om obişnuit nu poate să-şi dea demisia de onoare, pe cînd un om politic - da, mai ales atunci cînd încalcă anumite prevederi ale eticii.[2]

În ultimul timp, un interes aparte se acordă problemei formării la parlamentar a unei conştiinţe morale şi etico-normative ca fiind condiţia necesară în funcţionarea sistemului parlamentar. Se consideră că este necesară elaborarea unor criterii şi reprezentări cu caracter moral, mai mult sau mai puţin concrete, care ar stabili hotarul permisului sau interzisului în activitatea parlamentarului. Aceste criterii trebuie să fie o reflectare a unor reprezentări morale, etice, deontologice adecvate statutului de corectitudine politică. Schimbarea climatului moral al parlamentarului poate conduce la schimbarea atmosferei politice şi morale în ţară.

În multe ţări există deja anumite norme

etice ale parlamentarului. De regulă, aceste norme se conţin în acte normative sau regulamente ale organelor respective. De rînd cu acestea, pot fi aprobate şi alte documente şi organe cu statut special care ar urmări respectarea conduitei etice de către parlamentari. În Camera reprezentanţilor şi în Senatul Congresului american există reguli ale parlamentarilor, care stabilesc directive etice şi reguli de conduită a deputaţilor şi a personalului Congresului.[4] În regulamentele Bundestagului german şi al Adunării Naţionale a Franţei la fel există norme etice corespunzătoare. [5]

Acest fapt este dictat de situaţia că adoptarea actului normativ nu poate să rezolve în toate cazurile problema juridică. Doar prescripţiile deontologice sînt respectate benevol şi persoana le acceptă necondiţionat. Impunerea moralei este inadmisibilă, din care motiv normele de conduită trebuie discutate, apreciate şi acceptate de toţi membrii grupului profesional. După această modalitate de aprobare nu mai apare problema nesupunerii faţă de ele. Exceptînd faptul că există o luptă permanentă între drept şi morală, norma juridică se respectă doar graţie conţinutului său moral, iar cînd acest conţinut se pierde, norma încetează să mai acţioneze de facto. Din acest motiv, dreptul are tendinţa de a menţine valorile deontologice, atmosfera de moralitate pentru a-şi favoriza existenţa. Se subliniază că moralitatea se conţine în legi în măsura în care această moralitate este deţinută de legiuitori.[6]

În Republica Moldova, în această direcţie a fost făcută o primă încercare şi anume – a fost adoptată Legea privind Codul de conduită a funcţionarului public[7] care prevede conduita morală a tuturor funcţionarilor publici. Faptul dat a fost dictat de dispoziţiile Recomandării nr.R(2000)10 a Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei, adoptate la cea de-a 106-a sesiune din 11 mai 2000, cu privire la Modelul Codului de conduită a funcţionarilor publici.[8] Prin aceasta s-a urmărit contribuirea la consolidarea unui cadru normativ unic, ce reglementează conduita funcţionarului public. Totodată, Modelul Codului de conduită notează că un cod de conduită nu poate înlocui o lege cu privire la statutul agentului public. Ceea ce urmează de făcut este rezolvarea problemei pe care însuşi Modelul Codului de conduită o cere şi anume aceea de a introduce o specificare aparte pentru reprezentanţii aleşi care sînt responsabili în faţa electoratului lor şi/sau partidului din care fac parte. [9] În acelaşi timp, pentru interesul public se cere responsabilitate, transparenţă, integritate, fidelitate şi bună-credinţă.

Astfel, problemele de bază pe care trebuie să le rezolve regulile de etică parlamentară ar trebui să fie **imunitatea, relaţiile cu partidul de apartenenţă, regimul incompatibilităţilor şi interdicţiilor, conflictului de interese şi sancţiunile**. Schimbarea situaţiei actuale cere o examinare foarte atentă.

În doctrină problemei **imunităţii** i se atribuie un rol deosebit, fiind considerată o dimensiune a parlamentarului care are un pronunţat caracter deontologic.[10] Aceasta deoarece imunitatea nu reprezintă un privilegiu, ci o formă de protecţie a mandatului de parlamentar. Imunitatea de parlamentar are ca scop protejarea deputatului în Parlament împotriva urmăririlor judiciare şi garantarea libertăţii sale de gîndire şi de acţiune, specifică Legea

despre statutul deputatului în Parlament (art.9, al.1).[11] Prin aceasta se urmărește asigurarea independenței deputatului și asigurarea că există o legătură indisolubilă între imunitatea parlamentară și statutul de parlamentar.

O altă problemă, care necesită studiere și rezolvare este cea legată de esența mandatului de deputat prin înțelegerea deosebirilor dintre mandatul imperativ aplicat în perioada sovietică și cel liber aplicabil după modelul statelor străine, ce caracterizează parlamentarul contemporan. Este principială delimitarea lor prin stabilirea conținutului și a cerințelor morale înaintate de către societate acestora, stabilirea nivelului de responsabilitate în cadrul conduitei parlamentarului. În perioada sovietică mandatul imperativ presupunea responsabilitate dură și controlul deputatului de către alegători, iar în formă concisă presupunea trei elemente:[12]

- obligația deputatului de a îndeplini promisiunile date alegătorilor în perioada campaniei electorale;
- obligația deputatului de a-și da darea de seamă privind activitatea în autoritatea respectivă cu periodicitatea stabilită de lege;
- dreptul alegătorului de a-l rechema pe deputatul care nu a justificat încrederea acordată.

Ultima prevedere, în special, reflectă corespunderea deputatului cu normele morale și etice, cu reprezentările alegătorilor despre permisul și nepermisul în conduita alesului lor. Ca motive de rechemare a deputatului puteau fi: neîndeplinirea obligațiilor de deputat, neprezentarea dărilor de seamă față de alegători, neîndeplinirea promisiunilor electorale, absența de la sesiunile Sovietului Suprem și altele. Ca motiv separat de rechemare servea săvîrșirea de către deputat a unei fapte amorale, care nu era compatibilă cu înalta funcție. Aprecierea morală a conduitei deputatului reieșea din reprezentările despre morală a alegătorilor, iar o influență majoră avea nu atît conduita la serviciu, cît în afara acestuia, în viața de zi cu zi. Nu ne vom pronunța asupra valorilor morale din perioada sovietica, însă după cum se susține, existența „presiunii" permanente din partea societății, impunea deputatul să manifeste o conduită corespunzătoare sub amenințarea de a nu fi rechemat.[13]

În societatea modernă, mandatul liberal nu presupune responsabilitatea deputatului în fața alegătorilor ce l-au ales, ci în fața întregului popor. Astfel, art.2, al.2,3 ale Legii privind statutul deputatului în Parlament, în exercitarea mandatului, deputații se află în serviciul poporului, iar orice mandat imperativ este nul.[14] Acesta însă nu presupune faptul că deputatul este irresponsabil. În special, el este responsabil nu doar pentru propria conduită, ci și pentru asigurarea autorității întregului organ legislativ, deoarece cetățenii nu apreciază activitatea deputaților separat, ci a întregului Parlament.

Astfel, în obligația fiecărui deputat persistă corespunderea sa unor reprezentări profesionale și etico-morale ale societății despre statutul deputatului în Parlament. În general, se poate menționa ca mandatul liber îl eliberează pe deputat de răspunderea juridică în fața alegătorilor, însă nu și de răspunderea morală, el este liber față de alegător, dar nu este liber în fața opiniei publice. Dependența deputatului de opinia publică impune acestuia cerințe, standarde, valori și norme morale, etice deontologice cărora acesta trebuie să corespundă.

În diferite ţări, aceste standarde sînt formulate în mod diferit. De exemplu, în România, aceste principii sînt formulate prin Legea privind Statutul deputaţilor şi senatorilor, care consacră un întreg capitol (III) principiilor şi regulilor de conduită parlamentară.[15] În Federaţia Rusă, 15 subiecte ale Federaţiei dispun de Reguli de conduită parlamentară. [16] Unele ţări adoptă aceste norme declarative, iar altele prevăd norme detaliate. Astfel, alături de principiul legalităţii pe care îl declară şi legislaţia noastră, sînt stabilite şi alte principii demne de urmat: principiul interesului naţional, buna-credinţă, fidelitatea, transparenţa şi altele. Problema apare atunci cînd deputatul este în imposibilitatea de a corespunde unor principii de tipul transparenţei, legalităţii, profesionalismului, fidelităţii, conştiinţei morale, deoarece o influenţă semnificativă se impune din partea relaţiilor cu **partidul de apartenenţă**. Fiind ales conform listei de partid, deputatul se află în deplină supunere faţă de partid în persoana fracţiunii parlamentare. De aici, rezultă că orice acţiune a deputatului este supusă unui control riguros din partea partidului. va activa doar în comisia în care l-a numit partidul. deputatul nu poate înainta un proiect de lege care nu a fost aprobat de fracţiunea din care face parte. deputatul nu poate sa admită expresii sau opinii care contravin majorităţii membrilor fracţiunii parlamentare. Libertatea mandatului vine în conflict cu loialitatea fracţiunii care, de fapt, obligă deputatul să voteze doar aşa cum a hotărît fracţiunea sau, în special, conducerea partidului.

De exemplu, deputaţii Camerei inferioare a parlamentului englez votează conform indicaţiilor conducerii partidului; în Germania, la votarea nominală, lîngă urne se află reprezentanţii fracţiunii parlamentare, care vor indica ce culoare trebuie să aibă buletinul pe care trebuie să-l arunce în urnă în conformitate cu hotărîrea fracţiunii.[17]

Teoretic, se poate admite că, urmînd conştiinţa şi propriile reprezentări despre eficienţă, principialitate, obiectivitate, etică şi morală, deputatul poate să acţioneze împotriva hotărîrii fracţiunii sale, însa, de facto, acest lucru este de necrezut. Ultimele alegeri ale Preşedintelui ţării ne aduc probe convingătoare în acest sens. Cel ce încalcă disciplina de partid poate fi sancţionat nu doar de către partid, el îşi mai asumă riscul de a nu fi numit în posturi importante sau, în general, să fie exclus de pe lista de partid la alegerile ulterioare. Concluzia care se impune este că foarte puţini deputaţi, alegînd între cariera politică şi conştiinţa morală, vor apela la conştiinţă, la reprezentările şi ideile proprii. La fel, indiferent de conţinutul mandatului său, activitatea deputatului este legată de necesitatea unei alegeri morale în diferite tipuri de conflicte: obşteşti, private, personale, corporative. Mai mult decît atît, posibilităţile largi acordate deputatului prin statut, aduc în sarcina lui o presiune morală adăugătoare atunci cînd manifestă o oarecare conduită. De aceea, pentru menţinerea autorităţii organului legislativ şi a deputaţilor în special, este necesar să apreciem care vor fi calităţile morale deţinute de deputaţi, precum şi principiile lor etico-morale de conduită în conformitate cu reprezentările societăţii şi ale standardelor internaţionale.

O altă problemă care necesită o formulare etico-deontologică este **regimul incompatibilităţilor, interdicţiilor** şi al **conflictului de interese**, prevederi care nu vor corespunde cu cele din Legea

privind statutul deputatului în Parlament, ci vor cuprinde interdicţii concrete, cu caracter moral, să reprezinte o dimensiune a principiului transparenţei. Astfel, de exemplu, Codul de etică al deputaţilor din Coreea de Sud prevede că deputatul, căruia i-a expirat mandatul, timp de 2 ani de zile nu mai are dreptul să deţină posturi în structuri comerciale, cu care a colaborat fructuos pe timpul cînd deţinea mandatul; deputaţii din parlamentul francez sînt obligaţi să declare orice activitate profesională, chiar dacă aceasta nu aduce venit; în Japonia, deputaţii trebuie să declare orice acivitate în structurile comerciale, indiferent dacă este plătită sau nu.[18] Regulile de etică ale Senatului SUA prevăd că nici un senator nu poate: a) să accepte un serviciu în orice organizaţie, întreprindere, asociaţie sau corporaţie pentru a acorda servicii în schimbul remuneraţiei avînd statut de senator; b) să permită folosirea de către o astfel de organizaţie, întreprindere sau asociaţie a numelui său; c) să practice oricare altă activitate remunerată în timpul prevăzut pentru lucrul în Senat.[19] În Republica Moldova, sub acest aspect, funcţionează Legea privind statutul deputatului în Parlament[20], Legea cu privire la prevenirea şi combaterea corupţiei[21], Legea privind declararea şi controlul veniturilor şi a proprietăţii demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcţionarilor publici şi a unor persoane cu funcţii de conducere,[22] Legea cu privire la conflictul de interese.[23]

Însă nu există nici o normă detaliată, cu caracter moral referitor la rezolvarea problemelor de acest gen, grupate şi aduse în forma unor principii de etică, a unor reguli de conduită sau coduri deontologice. Cu siguranţă, principiul corectitudinii, interesului naţional, buna-credinţă şi principialitatea ar găsi reflectare în activitatea unui deputat din Parlament şi ar stabili regimul interdicţiilor şi incompatibilităţilor acestuia. Iar dacă principiul directoriu ar fi cel al liderismului, atunci deputaţii ar fi primii iniţiatori ai acestor principii şi ar confirma respectarea lor prin exemplu personal.[24] Contradicţiile dintre diferite idei, tendinţe, păreri şi interese, apărute în activitatea deputaţilor, adesea nu pot fi evitate sau rezolvate apelînd la profesionalism şi buchea legii. Conţinutul etico-moral al normelor juridice, precum şi premisele morale care îl stimulează pe parlamentar să participe la activitatea legislativă, reprezintă un rezultat complex şi de durată al interacţiunii normelor morale şi dreptului. În special, acest fapt se referă la etica convingerilor politice, moralitatea strategiilor propuse, ce îşi găsesc reflectare în actele normative, moralitatea poziţiei politice şi a strategiilor sociale elaborate. Dimensiunea morală acceptată de parlamentari nu poate să contureze toate aspectele corecte şi idealurile activităţii de legiferare, însă poate să stabilească reguli de excludere a aspectelor care, din punctul de vedere al moralei, sînt inacceptabile, nu corespund reprezentărilor electoratului despre morală.

La ora actuală, în opinia noastră, nu există o sarcină mai importantă decît consolidarea societăţii civile în republica noastră. Formarea unui sistem de etică parlamentară ar favoriza conştientizarea de către societate a deputatului ca factor important al vieţii politice. Societatea nu este indiferentă faţă de deţinătorii puterii, faţă de calităţile morale ce le întruchipează parlamentarii. Reieşind din faptul că în Parlament statutul de deputat este deţinut

de persoane de nivel diferit, iar problemele cărora trebuie să le facă faţă şi pentru care să voteze sînt complicate, aceştia trebuie să reflecteze asupra perfecţionării permanente, asupra valorilor morale şi intelectuale de care dispun şi pe care ar fi obligaţi să le asimileze. Astfel, deontologia nu presupune doar cultura comunicării, ci şi un sistem de cerinţe morale cărora trebuie să corespundă deputatul atît în sala de şedinţe, cît şi în timpul campaniei electorale, cînd menţinerea integrităţii morale este mai anevoioasă.

Astăzi, avem nevoie de valori morale care ar trezi iniţiativa de lucru, de atimdine corectă, onestă şi responsabilă în activitatea deputatului. Este necesar dc a elabora un cod deontologic al deputatului care ar cuprinde toate aceste valori şi principii.

În acest cod, în primul rînd, trebuie dc luat în considerare tradiţiile naţionale ale culturii politice, modalităţile tradiţionale de aplanare a conflictelor morale apărute între deputaţi.

În al doilea rînd, elaborarea şi adoptarea codului deontologic trebuie să devină rezultatul unui proces de legiferare cu substanţă morală specific deputaţilor, deoarece ei înşişi trebuie să le respecte.

În al treilea rînd, conţinutul codului trebuie să cuprindă şi norme sau cerinţe morale unanim acceptate de către alegători sau societate în ansamblu.

În al patrulea rînd, codul nu trebuie să ia forma unei instrucţiuni sau statut disciplinar, ci un stimulator al conduitei corecte, al responsabilităţii conştientizate, al libertăţii măsurate şi al datoriei profesionale. Acest cod trebuie să devină veriga de autocontrol şi autoapreciere de către deputaţi a activităţii lor.

În al cincilea rînd, codul trebuie să conţină reguli, cerinţe, standarde şi modele de conduită, care ar deveni mijloace de orientare în soluţionarea faptelor de profesare de insulte, ameninţări sau calomnii, de folosire a gesturilor şi a unui limbaj ofensator, de tulburare a dezbaterilor sau crearea agitaţiei în sala de şedinţe, de ceartă cu alţi deputaţi sau alţi participanţi la şedinţe. Toate aceste probleme ar putea să fie grupate în următoarele capitole: reguli de conduită etică în sala de şedinţe; reguli de conduită etică în cadrul activităţii cu alegătorii; reguli de conduită etică în cadrul relaţiilor cu organele statului sau persoanele cu funcţii de răspundere; reguli de conduită etică acceptate în comunicarea cu delegaţii sau persoane străine; cerinţe înaintate faţă de prezentarea situaţiei financiare a deputatului; reguli de conduită etică acceptate cu colegii şi alte persoane din aparatul Parlamentului; atribuţii şi organizarea activităţii Comisiei pentru numiri şi imunităţi.

În ansamblu, codul de etică parlamentară ar trebui să devină garantul încrederii faţă de deputatul în Parlament, al autorităţii înalte şi responsabilităţii de care dispune. Scopul acestuia trebuie să fie asigurarea eficacităţii activităţii legislative în conformitate cu normele şi standardele etice stabilite.

BIBLIOGRAFIE

[1] Денисов А.А. Депутатская этика. - М.: Издание Государственной Думы. 1994; Прокофьев А.В. Депутатская этика и эффективность законодательной деятельности //Парламентская этика в России. Сборник материалов Комиссии Государственной Думы ФС РФ по этике. Москва: Издание Гос. Думы, 2002; Любимов А.П. Парламентская этика: дискуссия продолжается? // Представительная власть: - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. Москва, 2003.

[2] Verginia Vedinaş. Deontologia vieţii publice. Bucureşti: Universul Juridic, 2007. - P.181.

[3] Н. Э. Шишкина. Некоторые аспекты парламентской этики. Императивный и свободный депутатский мандат. Сибирский Юридический Вестник, № 4, 2005. - P.3.

[4] Николайчик В.М. США: правовое регулирование этики официальных лиц // РАН, Институт США и Канады. Москва, 1998. - С. 46.

[5] Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. Москва, 1991. - С. 40.

[6] Любимов А.П. Парламентская этика и нравственность законов. Представительная власть: - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, №5, 2007. - P.3.

[7] Legea privind Codul de conduită a funcţionarului public nr. 25-XVI din 22.02.2008, Monitorul Oficial nr. 74-75/234 din 11.04.2008.

[8] Recomandarea nr.R(2000)10 a Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei, adoptată la cea de-a 106-a sesiune din 11 mai 2000, cu privire la Modelul Codului de conduită a funcţionarilor publici.

[9] Ibidem.

[10] Vasile Morar. Etica în afaceri şi în politică. Bucureşti: Editura Universităţii, 2006. - P.326.

[11] Legea despre statutul deputatului în Parlament nr. 39 din 07.04.1994, republicată, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-61 din 15.04.2005.

[12] Н. Э. Шишкина. Некоторые аспекты парламентской этики, op.cit. - P.4.

[13] Ibidem. - P.4.

[14] Legea despre statutul deputatului în Parlament nr. 39 din 07.04.1994, republicată, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-61 din 15.04.2005.

[15] Legea nr. 96/ 21. 04. 2006 privind Statutul deputaţilor şi senatorilor, publicată în Monitorul Oficial nr.380 din 03.05.2006.

[16] Денисов А.А. Депутатская этика. Москва: Издание Государственной Думы, 1994. - P. 34, 45.

[17] Н. Э. Шишкина, op.cit. - P.4.

[18] Богдан Степовой. Столичные депутаты приказали себе сочувствовать избирателям. Известия, 24.11.2005.

[19] Денисов А.А., op.cit. - P. 45.

[20] Legea despre statutul deputatului în Parlament nr. 39 din 07.04.1994, republicată în Monitorul Oficial nr. 59-61 din 15.04.2005.

[21] Legea cu privire la prevenirea şi combaterea corupţiei nr. 391 din 25.04.2008, publicată în Monitorul Oficial nr.103-105 din 13.06.2008.

[22] Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea şi controlul veniturilor şi al proprietăţii demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcţionarilor publici şi a unor persoane cu funcţii de conducere, publicată în Monitorul Oficial nr. 124-125 din 05.09.2002.

[23] Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese, publicată în Monitorul Oficial nr. 94-96 din 30.05.2008.

[24] А.Б. Оболонский. Великобритания: на пути новой модели госслужбы. Общественные науки и современность, пг.6, 2007. - P.94.

Prezentat: 5 mai 2010.
Recenzent: Boris NEGRU. doctor în drept, conferenţiar universitar.
E-mail: mocreactanea@yahoo.com

INOVAŢIILE – NECESITATE PENTRU EFICIENTIZAREA ACTIVITĂŢII ADMINISTRAŢIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Tatiana SAVCA,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova

SUMMARY

At the end of the XX and the beginning of the XXI centuries, the Republic of Moldova is undergoing a complicated and aching period of modifications. In this complicated period of crisis, the state needs to qualitatively reanimate the strategic-innovational function in order to revitalize the situation and to determine the administrative system. On the basis of performant indexes and international standards, the prognosis, the programming and the planning of public administration tasks should prepare the ground for new ideas and innovations. The innovations in public administration should become a catalyst in order to obtain administrative efficiency.

La sfîrşitul sec. XX - începutul sec. XXI, Republica Moldova trece printr-o perioadă complicată şi dureroasă de transformări. În activitatea statului au fost admise mai multe greşeli strategice, ce au avut o influenţă negativă asupra economiei, nivelului de trai şi, de ce nu, asupra energiei poporului. A avut de suferit şi imaginea ţării pe mapamond.

Pentru a reabilita situaţia, a suscita sistemul administrativ, în această perioadă complicată de criză, trebuie să conştientizăm din nou importanţa funcţiilor statului şi ale mecanismelor de activitate a administraţiei publice, în particular, şi ale serviciului public, în general. Un rol deosebit îi aparţine funcţiei strategico-inovaţiouale a statului. Ea se manifestă în prognozarea, programarea şi planificarea sarcinilor administraţiei publice în baza indicatorilor de performanţă. Această funcţie a slăbit în anii 90 ai sec.XX, devenind un impediment în dezvoltare, rezultînd cu o degradare economică, cu erori sociale grave şi o scădere bruscă a proceselor inovaţionale.

Termenul de **inovaţie** se referă la ceva *n*ou, ceva care nu a existat anterior şi care are o *in*fluen*ţă* puternică asupra vieţii de zi cu zi.

Prezentul articol va aborda problema inovaţiilor în activitatea administraţiei publice. Vom examina patru chestiuni generale care se referă la inovaţii:

- tipurile de inovaţii acceptate în administraţia publică;

- implicațiile inovațiilor în activitatea administrativă;
- strategii aplicate în Republica Moldova pentru promovarea inovațiilor;
- actorii care promovează inovațiile.

În lucrarea sa despre teoria dezvoltării economice, publicată în 1911, economistul austriac Joseph Schumpeter a subliniat faptul că invențiile devin inovații doar cînd sînt implementate cu succes și generează valoare economică.

Astăzi, conceptul de inovație este definit ca un termen mult mai larg decît pe timpul lui Schumpeter. Inovația face referire, așadar, la o arie largă de manifestări. Sînt bine cunoscute ***inovațiile în bunuri, produse și inovațiile în servicii,*** deoarece ele aduc beneficii atît organizației, cît și beneficiarilor săi. În schimb, ***inovațiile de proces,*** precum introducerea asamblării mașinilor pe bandă în industria producției de mașini, au efect direct doar asupra producției. Alte tipuri de inovații sînt cele ***culturale,*** de exemplu, noi abordări ale "cetățeniei corporatiste" (corporate citizenship) care pot afecta și capacitatea de a funcționa cu succes într-un mediu global.

Pentru ca procesul inovațional să dea rezultatele așteptate, acesta trebuie să constituie un proces motivat, orientat, conștientizat pentru crearea, cercetarea, utilizarea și difuzarea ideilor moderne, actuale (teorii, metode, tehnologii ș. a.), adaptate pentru anumite condiții și corespunzătoare anumitor criterii. Sarcina de cercetare a acestui proces aparține managementului inovației.

Managementul inovației este un domeniu de cercetare a managementului specializat care are ca scop crearea de strategii pentru introducerea în cadrul organizației a noilor tehnologii, a proceselor și a produselor inovatoare[1]. Pînă astăzi, mulți cercetători și practicieni consideră că inovațiile se dezvoltă liniar, începînd de la cercetarea de bază și știința aplicată pînă la stadiul experimental de prototipuri, urmate de introducerea pe piață și penetrarea acestora.

Schema prin care se elaborează inovațiile se prezintă astfel:

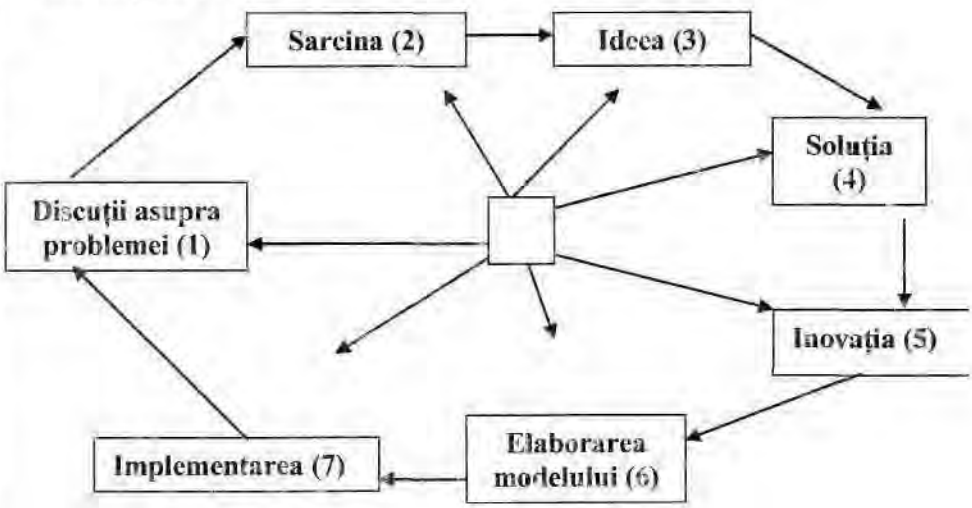


Figura 1. Procesul de elaborare a inovațiilor.
Sursa: elaborată de autor.

Într-o eră a globalizării, procesele inovaţiei nu mai sînt liniare. Managementul inovaţiei ar trebui să fie înţeles mai degrabă ca un proces integrat, cooperativ şi iterativ ce trebuie planificat şi controlat strategic şi sprijinit în mod fundamental de către comunicare. Noile descoperiri în cercetarea din management, economia industrială şi teoria socială demonstrează că paradigmele inovaţiei liniare şi ale comunicării au fost depăşite. Integrînd aceste cîmpuri de cercetare, se poate construi un cadru al *innovation readiness*[2] ce oferă o idee de ansamblu despre cum îşi pot dezvolta organizaţiile capacitatea de a inova şi cum poate să contribuie comunicarea la acest lucru.

Organizaţiile nu mai creează idei în laboratoare bine păzite, ţinute în secret pînă cînd acestea sînt gata pentru transpunerea în sectorul marketing-ului. În era "inovaţiei deschise"[3], diferiţi actori interni sau externi sînt implicaţi sistematic în procesul inovaţiei.[4]

Majoritatea invenţiilor şi patentelor de astăzi nu mai sînt create de o singură organizaţie. Platformele de *software open source* şi *tehnologiile de comunicare mobilă – 3G, Wi-Fi* sînt doar cîteva exemple care indică asupra faptului că reţelele de inovare dintre organizaţii, companii, clienţii şi partenerii lor au din ce în ce mai multă importanţă. În acest context, devin esenţiale o comunicare şi o cooperare sistematică cu diferiţi actori implicaţi.[5]

La fel ca şi celelalte instituţii publice, pentru eficientizarea activităţii sale, administraţia publică din Republica Moldova are nevoie de inovaţii. Ce inovaţii sînt necesare?

Ţinînd cont de faptul că inovaţiile sînt de două feluri - teoretice şi practice - considerăm a fi necesare ambele. Administraţia publică are nevoie de inovaţii teoretice – adică sînt necesare concepţii noi, ipoteze, legităţi, clasificări, principii de instruire şi educaţie, metode de predare – ca rezultat al cercetării ştiinţifice. Acestea ne vor da posibilitate să formăm idei noi privind procesul administrativ. Aspectul practic este la fel de important – metode noi, reguli, algoritmi noi care ar spori eficacitatea şi eficienţa activităţii administrative. Inovaţiile practice ne vor permite să găsim mecanisme adecvate, instrumente reuşite pentru procesul de implementare a politicilor publice, activitate de bază a administraţiei publice.

Nu putem delimita domenii aparte în care administraţia publică nu ar avea nevoie de inovaţii. **Inovaţiile ce trebuie realizate în administraţia publică naţională trebuie să ţină de aspectele:**

- tehnologice – trebuie să găsim metode, modalităţi pentru producerea produselor, bunurilor, proceselor (tehnologii informaţionale, stocarea, prelucrarea informaţiei etc.);
- metodologice - în domeniul metodelor de instruire;
- organizaţionale – sînt necesare forme şi metode noi de muncă;
- manageriale – idei în proiectarea structurilor, metodelor de conducere;
- economice – schimbări pozitive în domeniul finanţelor, economiei, planificării, salarizării, evaluării;
- sociale – forme de activizare a factorului uman, elaborarea şi implementarea politicilor de personal;
- juridice – schimbări de legi şi acte normative ce reglementează activitatea funcţionarilor publici şi relaţiile dintre instituţiile publice.

Nu putem identifica un aspect prioritar, avem nevoie de toate aspectele.

Analiza proceselor concrete de apariţie a strategiilor inovaţionale de conducere în ţările dezvoltate ne dau posibilitate să concluzionăm, că dezvoltarea managementului inovaţional este condiţionată de crizele sociale. Schimbările importante ce au avut loc în sistemul de distribuire a puterii pe arena mondială în a doua treime a secolului trecut sînt legate de aşa-numitele „puncte de creştere" a strategiilor anticriză de conducere socială. Aceasta o demonstrează experienţa de după război, pe care au acumulat-o Germania, Japonia, Coreea de Sud, Hong Kong, Singapore, înaintînd pe calea utilizării tehnologiilor inovaţionale.

Chiar dacă s-a încercat de a argumenta creşterea acestor ţări prin spirit corporativ, mobilizarea naţiei, forţă de muncă ieftină, bogăţia resurselor naturale (de exemplu, Emiratele Arabe, Kuwait), o premisă importantă necesară, un imbold al schimbărilor a servit implementarea de către administrarea publică a strategiei bazate pe inovaţii tehnologice şi sociale. ideologia pieţei in toate aceste ţări a cerut redistribuirea resurselor în folosul dezvoltării producţiilor bazate pe ştiinţă, ce necesitau o muncă înalt profesionistă, calificată, creativă, interesată. Pe lîngă admnistraţia publică, devine responsabil social şi domeniul afacerilor.

„Ţările noi industriale folosesc cea mai modernă tehnologie.., forţa de muncă este tînără, doritoare de muncă şi nu este „dezmierdată" de un nivel înalt de viaţă, condiţii rigide de lucru sau teorii de conducere. Comun pentru toate ţările este orientarea spre o creştere economică, disponibilitatea de a munci mult, antreprenoriat, forţa de muncă destul de calificată şi disciplinată, un înalt nivel de educaţie."[6]

Dezvoltarea orientată şi motivaţia sporirii productivităţii muncii în aceste ţări diferite a fost atinsă prin implementarea unei strategii anticriză de administrare, precondiţionată de disensiunile militare, demografice, politice şi sociale. Inovaţiile constituie momentul stabilizator de depăşire a acestor situaţii, de aplanare a disensiunilor. Criza devine pentru managementul inovaţional obiect de cercetare, iar securitatea vieţii şi activităţii, în situaţii de criză, precriză şi postcriză constituie scopul tuturor acţiunilor administraţiei publice.[7]

Analizînd procesele ce au avut şi au loc în Republica Moldova în domeniul administraţiei publice, putem identifica următoarele tipuri de strategii inovaţionale:

- ***strategii inovaţionale la nivel local*** – fiecare comunitate are particularităţile sale şi, de aceea, soluţionarea problemelor comunitare este specifică. În Republica Moldova avem o experienţă destul de valoroasă în conţinut - Programul Bunelor Practici ale administraţiei publice. Pe parcursul a patru ani (2005–2008), în cadrul acestui program au fost analizate si selectate experienţe inovatorii de soluţionare a problemelor comunitare de către actorii sociali din unităţile administrativ-teritoriale ale ţării. Reprezentînd inovaţii sociale, aceste idei au fost diseminate şi promovate şi în alte localităţi;

- ***strategia „strecurării"*** – unele strategii, idei inovaţionale realizate în statele străine noi le implementăm la noi în ţară (de exemplu, reformarea procesului decizional în adoptarea politicilor publice, reformare care a fost realizată în toate ţările

ex-socialiste care au aderat la Uniunea Europeană);

- ***strategia „incubator pentru testare"*** – unele idei noi, nerealizare şi neexperimentate sînt testate la noi în ţară, prin insistenţa experţilor străini, invitaţi în cadrul mai multor proiecte (devenim poligon de experimentare, cum am fost în cazul programului „Pămînt").

Cine sînt actorii care realizează rolul de promotori ai inovaţiilor în administraţia publică? În contextul managementului inovaţiei putem identifica patru tipuri diferite de actori:

- **experţii** care deţin foarte multe cunoştinţe despre subiectul în cauză. Astfel, ei ajută la depăşirea barierelor rezultate în urma lipsei de informaţii suficiente;
- **deţinătorii autorităţii**, ca rezultat al poziţiilor lor în ierarhie, aceştia au şi puterea, şi resursele necesare pentru a depăşi barierele rezultate din lipsa dorinţei oamenilor de a se implica în procesul inovaţiei;
- **executorii de proces** au cunoştinţe din sfera organizaţională şi abilitatea personală de a conduce. Prin urmare, ei pot genera şi administra colaborarea cu oamenii şi pot depăşi barierele birocratice rezultate în urma competenţelor diferite ale funcţionarilor;
- **specialiştii în relaţii** sînt necesari pentru a depăşi rezervele pe care le au oamenii atunci cînd trebuie să colaboreze cu partenerii externi ai instituţiei. Conducătorii care joacă acest rol trebuie să aibă o reţea personală dezvoltată şi să "cunoască oamenii potriviţi". Ei pregătesc cooperarea şi ajută prin faptul că au o perspectivă externă asupra organizaţiei. Construiesc fundaţia pentru acţiunile de colaborare dintre funcţionarii publici şi propria organizaţie şi parteneri externi;
- **comunicatorii** au capacitatea de a traduce inovaţiile complexe în aşa fel, încît receptorii să fie capabili să înţeleagă obiectivele şi oportunităţile legate de noile descoperiri. Comunicatorii ştiu cum să implice şi să convingă oamenii. Ei se folosesc de imagini, exemple şi cele mai bune studii de caz pentru a indica toate posibilităţile legate de ideile, tehnologiile, procesele, produsele şi serviciile noi, atît pentru ei, cît şi pentru întreaga societate.

Un management de succes al inovaţiei unifică toate aceste roluri într-un singur proces structurat. Comunicarea ideilor, proceselor şi tehnologiilor noi reprezintă un punct de plecare foarte important pentru implicarea funcţionarilor publici şi definirea inovaţiilor drept unul dintre factorii-cheie pentru succesul administraţiei publice.

În această ordine de idei, considerăm că statul trebuie să-şi reanimeze calitativ funcţia strategico-inovaţională. Prognozarea, programarea şi planificarea sarcinilor administraţiei publice în baza indicatorilor de performanţă şi standardelor internaţionale trebuie să pregătească terenul pentru idei noi şi inovatorii.

Complexitatea actului administrativ implicit necesită implementarea inovaţiilor din diferite domenii, proiectarea şi ajustarea lor la domeniul administrativ. Numai diseminarea şi promovarea permanentă a inovaţiilor sociale implementate în sistemul administraţiei publice (naţional şi internaţional) va aduce plusvaloare întregii activităţii executive. Constituirea şi menţinerea unei bănci de idei sociale inovatorii vor permite reducerea termenelor de diseminare şi implementare a bunelor practici cu statut de inovaţii sociale în localităţile noastre.

BIBLIOGRAFIE

[1] Tidd, J., Bessant, J. R., Pavitt, K., Managing innovation. Integrating technological, market and organizational change (3rd ed.). Chichester, UK: John Wiley & Sons, 2005.

[2] Zerfass, A. , Innovation readiness. A framework for enhancing corporations and regions by innovation communication. Innovation Journalism, 2(8), 2005. - Pag.7-12.

[3] Pentru o informare mai amplă vezi : Cbesbrough, II. W. , Open innovation. The new imperative for creating and profiting from Technology. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

[4] Von Hippel, E. , Democratizing innovation. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

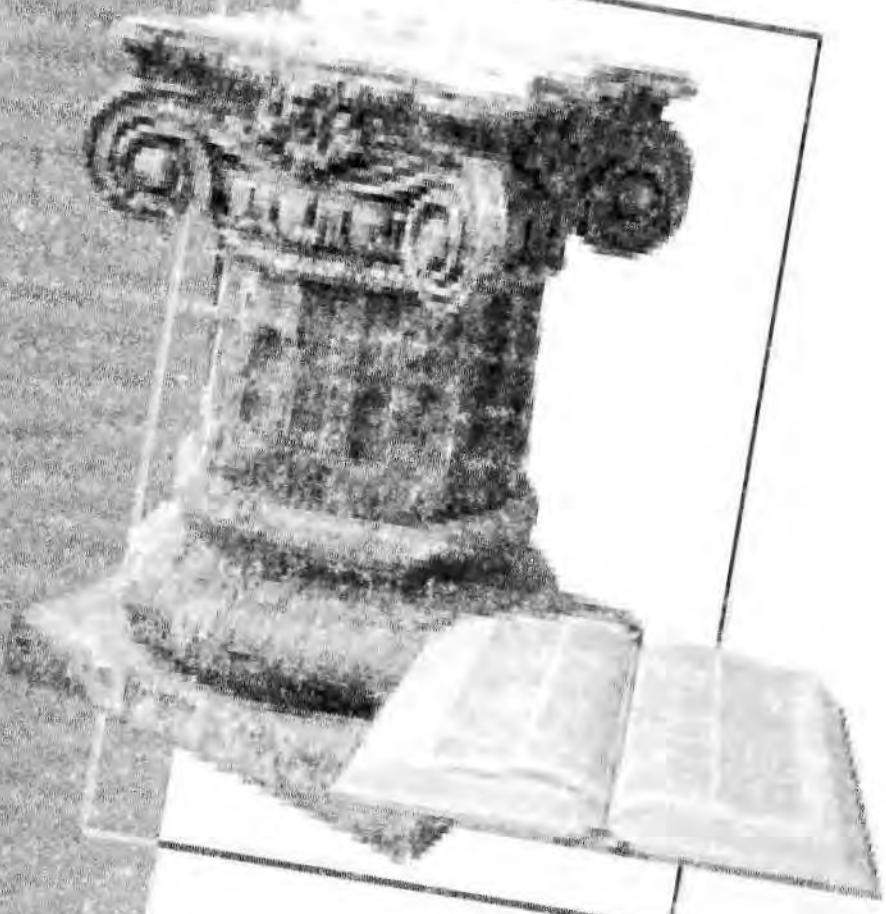
[5] Prahalad, C. K., Ramaswamy, V., The new frontier of experience innovation. MIT Sloan Management Review, 44(4), 2003. - Pag. 12–18.

[6] Грейсон Дж., О'Делл К., Американский менеджмент на пороге XXI века. М., 1991. - С. 303-304.

[7] Вишняков Я., Гебхардт П., Кирсанов К. Инновационный менеджмент, Российский экономический журнал. 1993. № 10. - С. 76.

Prezentat: 25 mai 2010.
Recenzent: Tatiana ŞAPTEFRAŢI, doctor în biologie, conferenţiar universitar.
E-mail: tatisav@rambler.ru

Societatea civilă şi statul de drept



MECANISME NAȚIONALE ŞI INTERNAȚIONALE DE PREVENIRE A FENOMENULUI DE DISCRIMINARE

Nicolae ROMANDAŞ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article provides an analysis of the national and international mechanisms for prevention of discrimination. It makes reference to the promotion of discrimination prevention policies. It also discusses issues concerning the prohibition of discrimination in the light of the European Convention for the Protection of fundamental rights and freedoms. International mechanisms created for human rights protection and the promotion of policies against discrimination are discussed. The article also mentions aspects of legal liability and categories of conflicts determined by diverse acts of discrimination.

Pentru a vorbi despre anumite măsuri de prevenire a fenomenului de discriminare, ar trebui să stabilim dacă în societatea în care trăim există sau nu un astfel de fenomen. La întrebarea "Există oare discriminare în Republica Moldova?", sondajele demonstrează că majoritatea respondenților (98%) an considerat că discriminarea există şi doar 2% s-au abținut să dea un răspuns. Potrivit răspunsurilor, la propunerea de a descrie un fapt de discriminare care s-a întîmplat unor cunoştințe ce fac parte din grupuri mai specifice de persoane, cele mai numeroase acte de discriminare sînt comise pe criterii de rasă – 28%, un număr esențial de fapte de discriminare se comit pe criteriu de naționalitate – 16%, de statut social – 14%, pe criteriu de sex – 12%. În opinia respondenților, faptele de discriminare se comit, de asemenea, pe motiv de vîrstă – 9% şi de religie – 7%.[1]

La aceeaşi întrebare (dacă există discriminare în România), datele statistice din această țară divizează răspunsul în domenii, precum: 1. *în ceea ce priveşte anunțurile de angajare, reiese că*: 26,16% din anunțuri conțin discriminări pe criteriu de gen; 13,45% impun limite nejustificate de vîrstă pentru anumite locuri de muncă; 34,33% cer experiență prealabilă a candidatului in condițiile în care pentru anumite locuri de muncă aceasta nu este necesară; 2. *aspectul de hărțuire sexuală*: 10% din populația țării apreciază că a fost supusă unei forme de hărțuire

sexuală minoră sau mai gravă şi aproximativ 62% din aceste cazuri de hărţuire se desfăşoară la locul de muncă; 3. aspectul legat de domeniul în care apare fenomenul de discriminare: 74% din respondenţi consideră că discriminarea se întîlneşte mai des la angajare şi 54% consideră ca se întîlneşte la locul de muncă etc. [2]

Legislaţia internă şi internaţională interzice discriminarea, hărţuirea şi victimizarea angajaţilor pe motive rasiale sau de origine etnică, handicap, vîrstă, orientare sexuală, religie sau convingeri. Toate companiile trebuie să încerce să elimine discriminarea care are loc pe baza oricăruia dintre aceste motive. Uneori companiile pot avea reguli sau sisteme ce generează efecte discriminatorii. Discriminarea poate fi explicită, dar uneori poate fi ascunsă şi subtilă. Se poate observa în diverse situaţii, cum sînt şi următoarele: femeile nu acced decît la anumite funcţii, pe cînd bărbaţii le pot ocupa pe toate celelalte; grupurile etnice primesc doar anumite responsabilităţi şi nu altele; persoanele cu disabilităţi sînt automat respinse, fără analizarea unor posibilităţi de amenajare pentru a îndeplini nevoile acestora la locul de muncă; o persoană care nu pare "potrivită" (de exemplu, din cauza religiei sale sau a orientării sexuale diferite), este privată de la obţinerea postului pe care îl solicită; stereotipurile adresate grupurilor sociale şi presupunerea unei performanţe scăzute, care, deşi neafirmată, poate pătrunde intr-o companie, creînd o atmosferă nefastă în privinţa competenţelor unui individ etc. Uneori, acte de discriminare se pot produce prin acţiuni indirecte, cum ar fi: răspîndirea unor zvonuri false privind discreditarea unui alt angajat; utilizarea unor remarci ofensatoare şi defavorabile la adresa unor colegi; utilizarea unor aluzii sexuale la adresa unui coleg în prezenţa acestuia; utilizarea unor glume la adresa unor grupuri specifice de oameni etc. [3]

Proiectul Legii R.Moldova cu privire la prevenirea şi combaterea discriminării nu prevede care sînt expres anumite modalităţi de combatere a fenomenului de discriminare, ci instituie şi autorizează anumite autorităţi de stat cu funcţii şi atribuţii în această privinţă. Capitolul trei al proiectului de lege reglementează cadrul instituţional. Astfel, reieşind din activitatea avocaţilor parlamentari, care este menită, în conformitate cu art.1 din Legea RM cu privire la avocaţii parlamentari[4], să asigure garantarea respectării drepturilor şi libertăţilor constituţionale ale omului de către autorităţile publice centrale şi locale, instituţii, organizaţii şi întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociaţiile obşteşti şi persoanele cu funcţii de răspundere de toate nivelurile, s-a considerat oportun abilitarea acestora cu atribuţii de protecţie a persoanelor împotriva discriminării şi asigurării şanselor egale. Constatarea existenţei sau inexistenţei actului de discriminare se iniţiază de avocaţii parlamentari din propria iniţiativă sau la cererea persoanei care consideră că a fost discriminată. În urma examinării plîngerilor, avocatul parlamentar va prezenta persoanei, împotriva căreia a fost depusă cererea, un aviz care va conţine recomandări privind suprimarea faptelor discriminatorii şi va înştiinţa despre aceasta persoana care a depus plîngerea. Reieşind din competenţa avocaţilor parlamentari, aceştia sînt în drept să înainteze în instanţa de judecată o cerere în apărarea intereselor persoanei ce se consideră a fi victimă a discriminării; să intervină pe lîngă organele

corespunzătoare cu un demers pentru intentarea unui proces disciplinar sau penal în privința persoanei cu funcții de răspundere care a comis fapte discriminatori; să intenteze un proces administrativ împotriva persoanelor care au ignorat intenționat să indeplinească sesizările și recomandările avocaților parlamentari, precum și imixtiunea în activitatea acestora cu scopul de a influența deciziile luate.

La aspectul promovării politicii în domeniul prevenirii și combaterii discriminării, prin proiect se propune instituirea unei comisii guvernamentale. În competența comisiei se dau următoarele atribuții: asigurarea elaborării și promovării politicii de protecție împotriva discriminării; inițierea propunerilor de promovare și amendare a legislației pentru implementarea și îmbunătățirea protecției împotriva discriminării; remiterea autorităților publice centrale și locale a obiecțiilor și propunerilor de ordin general referitoare la prevenirea și combaterea discriminării etc. Cadrul instituțional stabilește și dreptul asociațiilor obștești de a exercita unele atribuții în domeniul prevenirii și combaterii discriminării. Astfel, acestea vor beneficia de următoarele competențe: să înainteze în instanțele judecătorești acțiuni privind protecția victimelor discriminării; să adreseze organelor competente propuneri privind tragerea la răspundere a persoanelor vinovate de săvîrșirea faptelor discriminatorii; să solicite instanței de contencios administrativ competente anularea în tot sau în parte a actelor, emise de autoritățile publice, ce conțin prevederi discriminatorii; să acorde asistență consultativă victimelor discriminării etc. Această reglementare va acorda posibilitatea societății civile de a se implica în eradicarea acestui flagel negativ.

Însă combaterea fenomenului de discriminare nu trebuie privit doar ca obligație a statului. Aceste acțiuni ar trebui incluse în atribuțiile tuturor angajatorilor de pretutindeni. Un pas important în concretizarea angajamentului la nivelul politicii antidiscriminatorii organizaționale constă în dezvoltarea unor principii și reguli concrete, generale și obligatorii de comportament nediscriminatoriu, ce vor fi cunoscute și practicate de angajați la locul de muncă. Aceste reguli pot fi asamblate într-un singur act cu denumire diferită: Cod de conduită, Regulament etc.

Odată aduse la cunoștința angajaților, prevederile lor devin obligatorii pentru aceștia și pentru angajator. Nerespectarea lor poate conduce la pornirea procedurii de sancționare disciplinară în conformitate cu prevederile Codului Muncii.

Structura unui cod de conduită antidiscriminatorie ar putea fi compusă din mai multe capitole: 1. Partea introductivă (ce se preocupă de stabilirea unor principii generale, precum și de definirea unor termeni utilizați în Cod, ca: discriminare, hărțuire, victimizare etc.); 2. Domeniile de aplicare ale codului de conduită, cum ar fi, de exemplu, în relațiile de muncă și/sau în relațiile cu clienții; 3. Mecanismul de implementare a Codului: pentru a putea fi funcțional, un asemenea tip de document trebuie să includă o secțiune în care reglementează punerea în aplicare și supravegherea executării prevederilor acestuia. Cel mai important moment al prezentei secțiuni constă în stabilirea unei proceduri speciale prin care o persoană care se simte discriminată poate să invoce încălcarea codului – procedura de plîngere. Aceasta poate fi integrată în procedura

generală de sancționare disciplinară sau poate genera o procedură specială – trebuind să se constituie o comisie pentru rezolvarea cazului respectiv. Este foarte important ca angajații care înaintează o procedură de plîngere să fie protejați împotriva victimizării. Această situație apare deseori cînd un angajat a făcut o plîngere în legătură cu pretinsele forme de discriminare la care a fost supus. Numirea unei persoane sau a unui număr de persoane abilitate cu care să vină în sprijinul pretinsei victime și să aibă o atitudine imparțială și obiectivă față de ambele părți, precum și folosirea unui instrument de sancționare poate reduce pericolul de apariție a fenomenului de victimizare.

Victimele discriminării se tem deseori de efectele negative pe care le pot suferi din cauza unei plîngeri privind faptele de discriminare. O astfel de frică devine justificată deoarece din experiență rezultă că cei care fac plîngeri își pierd postul în cadrul companiei sau sînt supuși unor presiuni din partea conducerii sau a colegilor. Și în această situație un comitet special sau o persoană abilitată ar avea un rol important. [5]

Adoptarea unei politici organizaționale, a unor reguli de conduită antidiscriminatorie, precum și aplicarea unui mecanism de sancționare a acțiunilor de discriminare nu va fi destul pentru a stopa fenomenul ca atare. Mai e nevoie de timp, dar și de acțiuni concrete de promovare a acestor valori în cadrul fiecărei societăți în parte, de socializarea și de informarea angajaților cu aceste reguli, promovarea unei atitudini de egalitate de șanse în practică și adoptarea unui comportament imparțial de către angajator însuși. Numai așa se va putea ajunge la un rezultat scontat.

Interzicerea discriminării văzută prin prisma Convenției Europene pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale. Art. 14 din Convenția Europeană conține un drept uman fundamental. Discriminarea, sub multiplele ei forme insidioase, ar putea fi descrisă drept unul dintre relele fundamentale care afectează societatea și care se află în centrul numeroaselor atrocități tangibile. Conform jurisprudenței CEDO, un reclamant trebuie să probeze că este supus unei diferențe de tratament față de alte persoane aflate într-o situație comparabilă în ceea ce privește capacitatea de a se bucura de unul din drepturile garantate prin Convenție, diferență care să nu poată fi justificată din punct de vedere obiectiv și rațional ținîndu-se cont de marja de apreciere aplicabilă. [6]

Convenția Europeană pentru Drepturile Omului acordă protecție drepturilor indivizilor și nu grupurilor de indivizi. Aceasta se desprinde din însuși art. 14 care prevede că "exercitarea drepturilor și libertăților recunoscutre de Convenție trebuie să fie asigurată, fara nici o deosebire, bazată pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine socială sau națională, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație. Deci, aceasta înseamnă că numai părțile directe afectate de încălcarea unuia sau a mai multora dintre drepturile protejate de Convenție pot să se adreseze organelor de la Strasbourg. Chiar și în așa-zisele cereri colective, fiecare membru al grupului trebuie să-și susțină încălcarea individuală a drepturilor sale.

Convenția Europeană nu prevede o obligație generală de discriminare. În schimb, protejarea oferită de art.14 este accesorie altor drepturi materiale enunțate

de Convenţie. Astfel fiind spus, Comisia şi Curtea au declarat că în cazul în care statul şi-a îndeplinit obligaţiile sale respectînd unul dintre drepturile materiale în litigiu într-o anumită cauză, cu atît mai puţin el nu ar putea încălca acest drept însuşi combinat cu art.14.[7]

Jurisprudenţa CEDO a încercat, de asemenea, să specifice că nu toate diferenţele de tratament sînt relevante în intenţiile art.14. Examinarea în materie de discriminare nu posedă semnificaţie decît dacă reclamantul caută să se compare cu alte persoane, aflate într-o situaţie similară sau analoagă. Deşi în conţinutul art.14 nu este prevăzută nici o excepţie aplicabilă, el este interpretat de Curte ca incorporînd recunoaşterea practică potrivit căreia nu orice diferenţă de tratament în privinţa posibilităţii ca o persoană să se bucure de drepturile şi libertăţile protejate poate fi interzisă. Evaluarea diferenţelor de tratament este facută în scopul depistării dacă acestea sînt justificate în mod obiectiv şi rezonabil. Existenţa justificării trebuie evaluată în relaţiile cu intenţiile şi efectele măsurii analizate, fiind avute în atenţie principiile care prevalează, în mod normal, în societăţile democratice. O diferenţă de tratament nu trebuie doar să urmărească un scop legitim, ci este necesar să existe o relaţie rezonabilă de proporţionalitate între mijloacele utilizate şi scopul pe care se doreşte a se realiza.[8] Vom prezenta în cele ce urmează un caz din jurisprudenţa CEDO care va justifica cele lămurite mai sus. În cauza Van del Mussele contra Belgiei, un avocat stagiar a susţinut că a fost mai puţin favorabil tratat decît începătorii din alte profesii, deoarece, contrar acestora, el a fost obligat să lucreze gratis prin prestarea unei reprezentări juridice neplătite, invocînd, astfel, art.4 (muncă forţată) combinat cu art.14. Curtea a respins pretinsa încălcare de discriminare, motivînd că existau diferenţe fundamentale între profesiile în cauză. Asfel, statul este îndreptăţit să ceară o asemenea muncă din partea avocaţilor, deoarece nu numai avocaţii se află într-o situaţie diferită de cea a altor specialişti constrînşi de asemenea obligaţii (dentişti, medici, judecători şi alţii).[9]

Domeniul de aplicare a art.14 cu art. 4 din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale. Întrucît tema prezentei lucrări conţine un studiu a două fenomene - munca forţată şi discriminarea - vom încerca, în cele ce urmează, să stabilim legătura art. 14 anume cu art. 4 ce reglementează munca forţată şi sclavia.

După cum spune jurisprudenţa CEDO, art. 4 din Convenţie deseori dă prilej pentru invocarea discriminării. Vom menţiona cîteva dintre astfel de cazuri: 1. Între persoanele ce refuză să-şi satisfacă serviciul militar din motive de conştiinţă şi persoanele ce-şi satisfac serviciul militar normal. Nu reprezintă o discriminare, spune Curtea, faptul de a fixa pentru serviciul militar de alternativă o durată mai mare decît cea a serviciului militar pe care-l înlocuieşte. 2. În tratamentul rezervat unor profesii reglementate ce deţin sarcini ce nu sînt acordate altora - de exemplu, aici am putea menţiona interdicţia stabilită de Codul Muncii al Republicii Moldova în art. 369, pentru anumite categorii de salariaţi de a participa la grevă. 3. Acordarea unor condiţii de detenţie diferite, de asemenea, dă prilej unor critici de tratamente discriminatorii. Astfel, Curtea a decis că nu este discriminatoriu ca să aibă condiţii diferite de ale celorlalţi deţinuţi: deţinuţii în vîrstă, deţinuţii juvenili şi militarii puşi în arest.[10]

De menționat că prin mecanisme internaționale înțelegem acele comisii, organe, comitete sau organizații internaționale create întru apărarea drepturilor omului la general, și pentru promovarea luptei împotriva discriminării, în special.

Dintre mecanismele internaționale create de Organizația Națiunilor Unite, putem menționa următoarele:

- *Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale*, constituit în temeiul Convenției internaționale privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, care are scopul de a examina rapoartele prezentate de către statele părți asupra măsurilor de ordin legislativ, judiciar și administrativ sau altele pe care le-au adoptat în termenele stabilite;

- *Comitetul pentru eliminarea discriminării față de femei*, constituit în temeiul Convenției asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei;

- *Comisia privind statutul femeii*, care este împuternicită să elaboreze studii, rapoarte și recomandări privind drepturile omului la general, și a celor legate de persoanele de sex feminin, în mod special. A jucat un rol important în inițierea unor programe ale Organizației Națiunilor Unite privind eradicarea discriminării pe criteriu de sex, precum și a ajutat în crearea celor mai importante reglementări internaționale privind protecția drepturilor femeilor;

- *UNESCO* – Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură, scopul căreia este de a contribui la pacea și securitatea lumii prin colaborarea între națiuni în educație, știință, cultură și comunicații, pentru a se reuși stabilirea unui respect universal față de justiție, pentru corectitudinea justiției și pentru drepturile și fundamentele omului liber, indiferent de rasă, sex, limbă sau religie, după Carta Națiunilor Unite.[11] Printre documentele proiectate de prezenta organizație în vederea eradicării fenomenului de discriminare sînt: Convenția privind discriminarea în educație, adoptată în 1960; Declarația cu privire la rasă și prejudecăți rasiale din 1978 și Declarația principiilor de toleranță din 1995;

- *Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru drepturile omului*, care promovează un program special întru identificarea și explicarea problemelor și dificultăților care apar la momentul de față în lume în ceea ce privește respectarea drepturilor omului, precum și acționează ca un punct principal în educația, informarea publică și activitățile juridice ale sistemului organizației Națiunilor Unite. Judecînd după faptul că toate guvernele statelor lumii au obligațiunea de a proteja drepturile umane, el are rolul de a acorda asistență autorităților în acest sens, în scopul aducerii legislației statelor la standardele internaționale și a executării conforme a acestora.[12]

Dintre mecanismele europene menite să lupte împotriva fenomenului de discriminare, în multiplele sale forme, putem menționa:

1. *Comisia europeană împotriva rasismului și intoleranței (ECRI)* este un organism al Consiliului Europei, monitorizează aceste probleme în cazul fiecărei țări membre din cele 47 și propune măsuri concrete pentru îmbunătățirea situației.

2. *Oficiul pentru instituții democratice și drepturile omului* (ODIHR) își desfășoară activitatea în spațiul OSCE în domenii ce țin de monitorizări electorale, dezvoltarea democratică a statelor, drepturile omului, nediscriminarea și statul

de drept.[13] În ceea ce priveşte non-discriminarea, ODIHR oferă un suport statelor participante în implementarea angajamentelor OSCE şi în fortificarea reacţiei lor faţă de crimele de ură, în cazurile de rasism, xenofobie, antisemitism şi alte forme de intoleranţă. [14]

3. *Înaltul Comisar pentru Minorităţile Naţionale creat de OSCE* funcţionează în calitate de instrument al diplomaţiei preventive: el identifică şi măsurile necesare detensionării unor situaţii conflictuale generate de probleme interetnice, care pot pune în pericol pacea, stabilitatea unor subregiuni sau a unor state membre ale organizaţiei.[15]

Sancţionarea fenomenului de discriminare. În contextul prevederilor constituţionale referitoare la egalitatea de tratament a persoanelor, Codul Muncii, în concordanţă cu normele internaţionale în această materie, aşa cum am arătat mai sus, a ridicat la rang de principiu egalitatea de tratament faţă de toţi salariaţii şi angajatorii şi, în acest context, prohibirea discriminării în sfera relaţiilor de muncă.[16]

Sancţionarea actelor de discriminare săvîrşite la încheierea sau pe parcursul executării contractului individual sau a celui colectiv de muncă se realizează prin următoarele modalităţi: a) răspunderea disciplinară; b) răspunderea materială; c) răspunderea penală/contravenţională.

Primeie două categorii sînt caracteristice pentru raporturile de dreptul muncii fiind aplicabile şi pentru alte încalcări săvîrşite de către angajatori sau salariaţi. De altfel, aceste două tipuri de sancţionare sînt expres explicate în Codul Muncii al Republicii Moldova. Pentru ultimul tip de răspundere sînt necesare mai multe condiţii de calificare prevăzute de legislaţia penală şi contravenţională. Astfel, vom încerca să descriem fiecare dintre aceste tipuri de sancţionări pentru a înţelege esenţa acestora. *1) Răspunderea disciplinară.* Salariatul vinovat de săvîrşirea unui act discriminatoriu faţă de salariat sau faţă de un grup de salariaţi este pasibil să răspundă disciplinar în conformitate cu prevederile Codului Muncii al Republicii Moldova. Deci, potrivit art. 206, tipurile de sancţionare disciplinară a salariaţilor sînt: avertismentul, mustrarea, mustrarea aspră, concedierea. Procedura de tragere la răspundere disciplinară este stabilită în art. 208, fiind necesară o explicaţie din partea salariatului vinovat, iar în cazul în care salariatul refuză în darea unei explicaţii, încheierea unui proces – verbal semnat de reprezentanţii ambelor părţi. Sancţiunea disciplinară se acordă salariatului prin intermediul unui ordin, în care trebuie să fie consemnate în mod obligatoriu următoarele aspecte: temeiurile de fapt şi de drept ale aplicării sancţiunii; termenul în care sancţiunea poate fi contestată şi organul în care sancţiunea poate fi contestată. Este important de menţionat că nu este necesar ca discriminarea ca atare sa fie menţionată expres în Regulamentele interne ale unităţilor pentru a putea fi calificată ca faptă pasibilă de răspundere disciplinară, întrucît art.8 din Codul Muncii stabileşte o interdicţie generală privitor la orice tip de discriminare în cadrul raporturilor de muncă. *2) Răspunderea materială.* În cazul în care salariatului discriminat de către angajator i s-a produs şi un prejudiciu material, va putea fi antrenată răspunderea materială a angajatorului. Art. 329 din Codul Muncii prevede expres că angajatorul este obligat să repare integral prejudiciul material şi cel moral cauzat salariatului în legătură cu îndeplinirea de către acesta a obligaţiilor de muncă sau ca rezultat al privării ilegale de posibilitatea de a munci,

dacă Codul sau alte acte normative nu prevăd altfel. Deci, care ar putea fi cazurile în practică, cînd printr-un act de discriminare se poate cauza un prejudiciu material salariatului? De exemplu, refuzul în angajarea unui salariat folosindu-se ca scuză de un oarecare criteriu de discriminare, poate reprezenta o privare ilegală de dreptul legal la muncă, luîndu-se în considerație interdicția absolută de discriminare stabilită în art. 8 din Codul Muncii. de altfel, această acțiune a angajatorului îi cauzează o daună materială potențialului salariat, cu toate că vorbim aici despre un venit ratat. Un alt exemplu ar fi situația în care pentru același tip de muncă, salariații sînt remunerați diferit, din considerentul că sînt de sexe diferite. Și în acest caz putem spune că salariatului discriminat i se cauzează un pejudiciu material în cuantumul diferențelor de salarii stabilite de angajator. Art. 330 din Codul Muncii stabilește totuși expres care sînt cazurile în care angajatorul este obligat să repare prejudiciul cauzat persoanei ca rezultat al privării ilegale de posibilitatea de a munci, acestea fiind următoarele: refuzul neîntemeiat de angajare (aici ne referim la primul exemplu menționat mai sus); eliberarea ilegală din serviciu sau transferul ilegal la o altă muncă; staționare a unității din vina angajatorului, cu exceptia perioadei șomajului; reținerea eliberării carnetului de muncă; reținerea plății salariului; reținerea tuturor plăților sau a unora dintre ele în caz de eliberare din serviciu; răspîndirea prin orice mijloace (de informare în masă, referințe scrise etc.), a informațiilor calomnioase despre salariat; neîndeplinirea în termen a hotărîrii organului competent de jurisdicție a muncii care a soluționat un litigiu (conflict) avînd ca obiect privarea de posibilitatea de a munci. Aceste acțiuni ale angajatorului pot fi urmate și de un act de discriminare. Modalitatea de examinare a litigiilor privind repararea prejudiciului material este prevăzută în art.332. Astfel, salariatul trebuie să prezinte angajatorului o cerere privind repararea prejudiciului material produs. Angajatorul este obligat să înregistreze această cerere și să emită ordin, în termen de 10 zile, cu decizia luată privind acest aspect. În cazul în care salariatul nu este de acord cu decizia angajatorului sau ordinul nu a fost emis în termenul menționat, el este în drept să se adreseze cu o cerere în instanța de judecată competentă.

3. *Răspunderea penală a faptelor de discriminare.* Putem menționa trei componențe de infracțiuni care se atribuie direct sau indirect la discriminare și anume: art. 135 "Genocidul", art. 176 "Încălcarea egalității în drepturi a cetățenilor" și art. 346 "Acțiunile intenționate îndreptate spre atîțarea vrajbei sau dezbinării naționale, rasiale sau religioase". Vom încerca să înțelegem esența fiecăreia dintre aceste fapte în parte. 1. Genocidul reprezintă negarea dreptului la existență nu a unor indivizi luați în particular, ci a unor grupuri umane întregi. Pe calea incriminării faptei de genocid, a fost stabilită răspunderea penală pentru faptele care urmăresc distrugerea de popoare și națiuni. Această infracțiune este un răspuns la multiplele fapte de exterminări masive ale unor popoare sau colectivități de oameni care au avut loc în sec. XX.[10] Deci, genocidul reprezintă, după parerea noastră, o formă agravantă de discriminare multiplă. Definiția fenomenului de genocid este stabilită expres de legiuitor în cadrul art.135 din Codul Penal al Republicii Moldova, aceasta fiind acțiunea de săvîrșire, în scopul de a nimici în totalitate sau în parte un grup

național, etnic, rasial sau religios, a vreuneia din următoarele fapte: omorîrea membrilor acestui grup; atingerea gravă a integrității fizice sau mintale a membrilor grupului; luarea de măsuri pentru scăderea natalității in sinul grupului; traficul copiilor ce țin de grupul respectiv; supunerea intenționată a grupului la condiții de existență care conduc la exterminarea lui fizică totală sau parțială. Această infracțiune este calificată de Cod ca fiind o infracțiune deosebit de gravă, fiind pedepsită cu închisoarea de la 16 la 25 de ani sau cu detenție pe viață.

2. Art. 176 din Codul Penal al RM prevede răspunderea penală pentru încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, garantate prin Constituție și prin alte legi, în funcție de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație. Încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, garantate prin Constituție și alte legi, poate avea o formă activă sau una pasivă. În cazul formei active, fapta prejudiciabilă se exprimă în acțiune și anume - în crearea unor piedici pentru realizarea egalității în drepturi a cetățenilor. În cazul formei pasive. fapta prejudiciabilă se exprimă în inacțiune, cînd victimei nu i se oferă posibilitatea să-și realizeze drepturile în mod egal cu ceilalți, deși făptuitorul putea și trebuia să îi ofere această posibilitate.[18] Trebuie de menționat că Codul Penal prevede ca o condiție obligatorie de calificare a unei fapte potrivit art.176 existența unor daune în proporții considerabile. Conform art.126 din Codul Penal, caracterul considerabil sau esențial al daunei cauzate se stabilește luîndu-se în considerare valoarea, cantitatea și însemnătatea bunurilor pentru victimă, starea materială și venitul acesteia, existența persoanelor întreținute, alte circumstanțe care influențează esențial asupra stării materiale a victimei, iar în cazul prejudicierii drepturilor și intereselor ocrotite de lege – gradul lezării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Această infracțiune este considerată ca fiind una ușoară, fiind pedepsită cu amendă în mărime de la 300 la 600 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 150 la 240 de ore sau cu închisoare de pînă la 3 ani.

3. Articolul 346 din Codul Penal incriminează acțiunile intenționate, îndemnurile publice, inclusiv prin intermediul mass-media, scrise și electronice, îndreptate spre atițarea vrajbei sau dezbinării naționale, rasiale sau religioase, spre înjosirea onoarei și demnității naționale, precum și limitarea, directă sau indirectă, a drepturilor ori stabilirea de avantaje, directe sau indirecte, cetățenilor în funcție de apartenența lor națională, rasială sau religioasă. Deci, putem spune că baza acestei fapte, complexe după conținut, este nerespectarea prevederilor art. 16 din Constituție, care proclamă egalitatea între cetățeni, menționînd că toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. Pentru calificarea în această componență de infracțiune, fapta trebuie să îndeplinească următoarele reguli: să fie săvîrșită în public și să constea din una sau mai multe acțiuni enumerate în articol.

Această infracțiune este considerată a fi una ușoară, fiind pedepsită cu amendă în mărime de pînă la 250 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de

ore, sau cu închisoare de pînă la 3 ani.

Cu toate că observăm că legiuitorul moldovean a prevăzut în cadrul legii penale anumite componenţe de infracţiune care incriminează fenomenul de discriminare, aceste articole au fost aplicate, pînă la momentul actual, foarte rar. Acest fapt se datorează nu lipsei unor astfel de cazuri, cît incapacităţii şi nedorinţei autorităţilor statale de a intenta dosare de acest gen. În anul 2004, în Republica Moldova au fost înregistrate trei infracţiuni incriminate de art.176 din Codul Penal, toate trei vizînd violarea de către autorităţile transnistrene a dreptului copiilor de acces la educaţie în limba maternă, prin închiderea şcolilor ca predare în limba română cu grafia latină.[19]

În ceea ce priveşte răspunderea contravenţională, nici Codul Contravenţional[20] şi nici Codul vechi cu privire la contravenţiile administrative[21] nu prevăd o contravenţie generală care să sancţioneze fapta de discriminare. Totuşi putem depista anumite articole care prevăd într-o anumită măsură discriminarea, dar care se referă la raporturi juridice specifice, ca art. 54 din Codul Contravenţional, care se referă la încălcarea legislaţiei cu privire la cultele religioase sau art. 67 care se referă la încălcarea legislaţiei privind întrunirile.

Categorii de conflicte determinate de acte de discriminare. În ipoteza în care salariatul consideră că angajatorul a săvîrşit un act de discriminare asupra sa, se naşte un conflict individual de muncă. Jurisdicţia individuală este prevăzută în art.354 – 356 din Codul Muncii. Salariatul care se consideră lezat în drepturi şi întruneşte condiţiile stabilite în art. 354, care stabileşte expres care sînt tipurile de litigii individuale, nu este obligat să respecte o oarecare procedură prealabilă, cum este în cazul litigiilor colective, ci este în drept să înainteze o cerere în instanţa de judecată competentă. Conform art.355, instanţa de judecată va examina cererea de soluţionare a litigiului individual de muncă în termen de, cel mult, 30 de zile lucrătoare şi va emite o hotărîre cu drept de atac conform Codului de Procedură Civilă.

Actele discriminatorii pot să aibă şi caracter colectiv, putînd fi săvîrşite asupra unor persoane care fac parte din aceeaşi profesie/ocupaţie; făc parte dintr-un anumit sindicat. Actele de discriminare colectivă pot să vizeze: fie neluarea în considerare a unor interese ale unui grup profesional la negocierea contractelor colective de muncă; fie neacordarea sau încălcarea unor drepturi tot ale unui anumit grup de salariaţi.[22]

Soluţionarea conflictelor colective se desfăşoară în conformitate cu regulile stabilite în art. 357 – 361 din Codul Muncii. Deci, în primul rînd, salariaţii care consideră că sînt lezaţi într-un anumit drept, sînt în drept să adreseze angajatorului său revendicările la care aspiră, în formă scrisă. Angajatorul, la rîndul său, este obligat să primească aceste revendicări, să le înregistreze şi să răspundă în termen de 5 zile lucrătoare de la înregistrare. În cazul în care răspunsul nu-i satisface pe salariaţi, are loc procedura de conciliere, prevăzută în art.359, care constă dintr-o reunire a părţilor conflictului în vederea ajungerii la un consens. Şi numai în cazul în care comisia de conciliere nu ajunge la nici o înţelegere asupra revendicărilor înaintate de salariaţi, aceştia din urmă pot înainta o cerere pentru soluţionarea cauzei în instanţa de judecată competentă.

BIBLIOGRAFIE

[1] Teodor Cîmaţ, "Teoria şi practica eliminării formelor de discriminare în condiţiile constituţionalismului contemporan din Republica Moldova", Chişinău, 2009. - Pag. 154.

[2] Iustina Ionescu, "Combaterea discriminării la locul de muncă. Ghid de bune practici pentru companii", Centrul de Resurse Juridice, Bucureşti, 2007. - Pag. 8 – 9.

[3] www.stop-discrimination.info

[4] Legea Republicii Moldova nr. 1349 din 17.10.1997, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83 din 11.12.1997.

[5] Iustina Ionescu, "Combaterea discriminării la locul de muncă. Ghid de bune practici pentru companii", Centrul de Resurse Umane, Bucureşti, 2007.

[6] Karen Reid, "Ghidul specialistului în Convenţia Europeană", Ed. Cartier Juridic, Chişinău, 2005. - Pag. 300-301.

[7] Donna Gomien, "Ghid al Convenţiei Europene penru drepturile omului", Tipografia Centrală, Chişinău, 2002. - Pag. 117.

[8] Karen Reid, "Ghidul specialistului în Convenţia Europeană", Ed. Cartier Juridic, Chişinău, 2005. - Pag.304.

[9] Teodor Cîmaţ, "Teoria şi practica eliminării formelor de discriminare în condiţiile constituţionalismului contemporan din Republica Moldova", Chişinău, 2009. - Pag 131.

[10] Jean Loup Charrier, Andrei Chiriac, "Codul Convenţiei Europene a drepturilor omului", Editura Lexis –Nexis, Bucureşti, 2005. - Pag. 469.

[11] www.wikipedia.org

[12] www.ohchr.org

[13] www.osce.org/odihr

[14] Teodor Cîmaţ, "Teoria şi practica eliminării formelor de discriminare în condiţiile constituţionalismului contemporan din Republica Moldova", Chişinău, 2009. - Pag. 143.

[15] Teodor Cîmaţ, "Teoria şi practica eliminării formelor de discriminare în condiţiile constituţionalismului contemporan din Republica Moldova", Chişinău, 2009. - Pag.144.

[16] Ion Traian Ştefănescu, "Tratat de Dreptul Muncii. Volumul II, ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003. - Pag. 11.

[17] Sergiu Brînză, Xenofon Ulianovschi, Vitalie Stati, Ion Ţurcanu, Vladimir Grosu, "Drept Penal". Volumul II, Ed. Cartier Juridic, Chişinău, 2005. - Pag.29.

[18] Ibidem. - Pag.184.

[19] Teodor Cîmaţ, "Teoria şi practica eliminării formelor de discriminare în condiţiile constituţionalismului contemporan din Republica Moldova", Chişinău, 2009. - Pag. 148.

[20] Codul Contravenţional, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 218 din 16.01.2009, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 31.05.2009.

[21] Codul cu privire la contravenţiile administrative, adoptat prin Legea din 29.03.1985, publicat în Veştile, la data de 29.04.1985.

[22] Ion Traian Ştefănescu, "Tratat de Dreptul Muncii". Volumul II, ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003. - Pag. 27.

Prezentat: 26 mai 2010.

Recenzent: Nicolae SADOVEI, doctor în drept, conferenţiar universitar.
E-mail: alionushka 86@mail.ru

SALARIZAREA PERSONALULUI ÎN ROMÂNIA

Eufemia VIERIU,
doctor în drept, avocat,
baroul Bucureşti (România)

SUMMARY

The right to labor has a complex nature and includes the liberty of choosing the profession, the liberty of choosing the work place, labor social protection, remuneration of the carried out labor, weekly recreations and paid vacation.

Dreptul la muncă, unul din drepturile de bază ale salariaţilor

Istoricul şi conţinutul dreptului la muncă

Munca a stat la baza apariţiei lui „homo faber", precum şi a evoluţiei şi dezvoltării sale până la stadiul omului civilizaţiei modeme şi tot munca omului a constituit premisa necesară a progresului societăţii.[1] Munca are două înţelesuri din punct de vedere terminologic: în primul rând, ea semnifică o activitate manuală sau intelectuală îndreptată spre producerea unor bunuri ori crearea unor valori necesare satisfacerii trebuinţelor lor materiale sau spirituale; în al doilea rând, munca înseamnă chiar rezultatul acestei activităţi.

Se poate afirma că obiectul dreptului muncii îl constituie totalitatea normelor juridice care reglementează procesul în care se desfăşoară munca omului, mai precis relaţiile sociale care se stabilesc între oameni în procesul muncii.

Munca este cel mai preţios capital al omului, deci, în consecinţă, nu trebuie sacrificat sau risipit având o valoare inestimabilă. Munca este inseparabilă de persoana care o prestează, fie că este fizică sau intelectuală. Prestarea muncii intelectuale se desăvârşeşte prin punerea în aplicaţie practică a muncii fizice, aplicaţie care trebuie să conducă inevitabil la rezultatele scontate, cele mai valoroase. Forţa de muncă intelectuală şi fizică a unui om nu poate fi păstrată ca să fie eventual folosită ulterior, deoarece, teoretic şi practic, ea degradează, este perisabilă. Un intelectual îşi poate folosi forţa de muncă, care este creatoare, după o pregătire şcolară intensă şi laborioasă, forţa de muncă care creşte în intensitate şi valoare cu înaintarea omului în vârstă. Munca fizică a unui om poate fi folosită doar de acel om care este instruit profesional şi, care din punct de vedere fizic, este sănătos şi poate presta o muncă fizică utilă.

În concluzie, dreptul la muncă are un caracter complex şi include libertatea alegerii profesiei, libertatea alegerii locului de muncă, protecţia socială a muncii, salarizarea muncii depuse, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit etc.

Constituţia se referă expres la faptul că dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Deci pe de o parte, cetăţenii nu pot fi obligaţi să muncească, iar pe de altă parte,

cetățenii nu pot fi opriți să muncească.

Un alt principiu strâns legat de cel privind neîngrădirea dreptului la muncă și libertatea muncii este principiul nediscriminării în executarea contractului individual de muncă. Prin aceasta înțelegem: dreptul la un tratament egal în fața instanțelor judecătorești și a oricărui alt organ jurisdicțional; drepturile economice, sociale și culturale, în special, dreptul la muncă; la libera alegere a ocupației; la condiții de muncă echitabile și satisfăcătoare; la protecția împotriva șomajului; la un salariu egal pentru muncă egală; dreptul la sănătate.

Pentru munca pe care o desfășoară, cei care sunt angajați în câmpul muncii au dreptul la salariu. Prestarea muncii și salarizarea muncii sunt obligațiile principale ce rezultă pentru salariat, și, respectiv, pentru angajator, din încheierea contractului individual de muncă sau din existența raportului de serviciu (în cazul funcționarilor publici).

Prin salariu se înțelege contraprestația angajatorului plătită pentru munca prestată de salariat, exprimată, de regulă, în bani[2]. Pentru munca prestată fiecare persoană are dreptul la un salariu în bani, convenit la încheierea contractului respectiv.

În temeiul art. 38 din Constituție[3] și art.2 din Legea nr.14/1994[4], se prevede că, la stabilirea salariului, nu se pot face discriminări pe criterii politice, etnice, confesionale, de vârstă, de sex sau de stare materială. Diferențierea salarizării se face ținând cont de următoarele: nivelul studiilor, după cantitatea și calitatea muncii, în raport cu condițiile de muncă (vătămătoare, grele sau periculoase), în funcție de vechimea în muncă, în raport cu funcția (meseria) îndeplinită, stabilirea, de regulă, a salariilor în mod concret prin negociere colectivă sau/și individuală. Pentru protecția socială a salariaților, în condițiile creșterii prețurilor și tarifelor, se utilizează un sistem de indexare procentuală a salariilor de bază, stabilit periodic prin hotărârea Guvernului.

Indexarea are caracter obligatoriu numai pentru unitățile bugetare și regiile autonome de interes deosebit.

Salarizarea

Definirea sistemului de salarizare

Salarizarea muncii trebuie privită ca o categorie economică, ea fiind, în primul rând, un echivalent valoric al muncii prestate de salariați în cadrul raporturilor de muncă, mai exact, prețul acesteia. Ea constituie operațiunea de plată a muncii ce a făcut obiectul contractului individual de muncă. În același timp, salarizarea muncii reprezintă o instituție juridică alcătuită din formele și normele legale și convenționale care reglementează salarizarea muncii.

Sistemul de salarizare a muncii, constituie atât o instituție economică, cât și una jurudică. Din punct de vedere economic, sistemul de salarizare constituie un ansamblu de forme, metode și instrumente prin intermediul cărora se determină cuantumul salariilor.

După unii autori[5], sistemul de salarizare a muncii constituie ansamblul reglementărilor, normelor și practicilor recunoscute prin care partenerii sociali - organizațiile patronale și sindicale, pe de o parte, și statul, pe de altă parte, stabilesc principiile, obiectivele, elementele, formele și regimul de salarizare a muncii, precum și modalitățile și instrumentele de realizare a acestora.

În conținutul sistemului de salarizare sunt cuprinse următoarele elemente: componentele salariului, formele de salarizare; modalitățile de salarizare în

diferite domenii de activitate: măsurile de protecţie socială cuprinse în sistemul de salarizare; modalităţile de plată şi de impozitare a salariului; modalităţile de soluţionare cu privire la salarizare.

Principiile sistemului de salarizare

După unii autori[6], sunt evidenţiate patru principii:

- cointeresarea fiecărui salariat la sporirea eficienţei economice individuale printr-o motivaţie reală a muncii;
- creşterea ponderii părţii variabile în totalul veniturilor din salarii;
- stabilirea sistemului de salarizare prin negocieri colective;
- asigurarea protecţiei sociale a salariaţilor.

După alt autor[7], principiile sistemului de salarizare se pot sistematiza astfel:

- la muncă egală salariul egal;
- diferenţierea salarizării după nivelul studiilor, în raport cu funcţia (meseria) îndeplinită şi condiţiile de muncă, cantitatea şi calitatea muncii după performanta individuală, în funcţie de sistemul de activitate;
- stabilirea prin act normativ a salariului minim brut pe ţară;
- stabilirea, de regulă, a sistemului de salarizare şi a salariilor în mod concret, prin negocierea colectivă sau individuală (cu excepţia sectorului bugetar, în ce priveşte salariile de bază).

După alţi autori[8], principiile sistemului de salarizare sunt:

- principiul negocierii salariilor;
- principiul egalităţii de tratament, la muncă egală, salariul egal;
- principiul diferenţierii salariilor în raport cu nivelul studiilor, funcţia îndeplinită, cantitatea şi calitatea muncii, condiţiile de muncă;
- principiul indexării şi compensării salariilor;
- principiul confidenţialităţii[9].

Formele de salarizare

Prin formele de salarizare se înţeleg mijloacele şi procedeele prin care se comensurează munca prestată în cadrul contractului individual de muncă. În ţările cu o economie de piaţă stabilă, au fost stabilite următoarele forme de salarizare[10]:

- salarizarea după timpul lucrat (în regie);
- salarizarea în acord;
- salarizarea după timpul cu randament controlat;
- salarizarea după timpul alocat;
- salarizarea de tip premial.

Salarizarea în regie. Salariul se calculează şi se plăteşte în raport cu timpul efectiv în care s-a prestat munca. Salariul este proporţional cu timpul lucrat şi nu este raportat la rezultatele cantitative ale muncii prestate.

Salarizarea în acord este practicată sub toate cele patru forme ale sale: în acord direct ori global, în acord regresiv şi în acord diferenţial.

Salarizarea după timp cu randament controlat e întâlnită în ţări cu economie dezvoltată, cum ar fi SUA, Franţa.

Salarizarea după timpul alocat este asemănătoare cu plata în acord, este, de fapt, o salarizare după norma de timp.

Salarizarea de tip premial constă în acordarea unor premii ca suplimente menite să stimuleze obţinerea unor performanţe superioare.

În România sunt aplicate două forme de salarizare: în acord şi în regie.

Plata salariilor

Salariul se plăteşte în bani, cel puţin, o dată pe lună, la data stabilită în contractul

individual de muncă, în contractul colectiv de muncă aplicabil sau în regulamentul intern după caz. Plata salariului se poate efectua prin virament într-un cont bancar, în cazul în care această modalitate este prevăzută în contractul colectiv de muncă. Plata în natură a unei părți din salariu este posibilă numai dacă este prevăzută expres în contractul colectiv de muncă aplicabil sau în contractul individual de muncă.

Salariul se plătește direct titularului sau persoanei împuternicite de acesta. În caz de deces al salariatului, drepturile salariale datorate până la data decesului sunt plătite, în ordine, soțului supraviețuitor, copiilor majori ai defunctului sau părinților acestuia.

Plata salariului se dovedește prin semnarea statelor de plată, precum și prin orice alte documente justificative care demonstrează efectuarea plății către salariatul îndreptățit. Statele de plată, precum și celelalte documente justificative se păstrează și se arhivează de către angajator în aceleași condiții și termene ca în cazul actelor contabile conform legii. Întârzierea nejustificată a plății salariului sau neplata acestuia poate determina obligarea angajatorului la plata de daune-interese pentru repararea prejudiciului produs salariatului.

Nu poate fi operată nici o reținere din salariu, în afara cazurilor și condițiilor prevăzute de lege. Din salariu fac parte următoarele rețineri: impozitul pe veniturile din salarii, contribuția de asigurări sociale, contribuția pentru asigurările sociale de sănătate, contribuția la bugetul asigurărilor pentru șomaj, contribuția pentru plata indemnizațiilor salariaților pe perioadele de întrerupere a activității în construcții.

Conform Legii 142/1998, salariații din cadrul societăților comerciale, regiilor autonome și din sectorul bugetar, din cadrul unităților cooperatiste și al celorlalte persoane juridice sau fizice care angajează personal cu contract individual de muncă pot primi tichete de masă, suportată integral, pe costuri de către angajator. Sumele corespunzătoare tichetelor de masă acordate de angajator salariaților săi sunt deductibile din impozitul pe profit. La rândul său, salariatul, pentru valoarea constând în tichetul de masă, este scutit de plata impozitului pe venit sub forma de salariu.

Modalități de construire a sistemelor de salarizare în organizații

Literatura de specialitate consacră unele elemente definitorii despre salariu și salarizare. Înainte de toate, salariul reprezintă esența motivării materiale cu implicații atât asupra recompensării muncii, cât și asupra dezvoltării personale. El se află sub influența unor factori exteriori întreprinderii (nivel de dezvoltare, caracteristicile pieței muncii, evoluția prețurilor, tendințele cuprinse în strategiile de dezvoltare națională, pe ramuri și domenii, și teritoriale, influența deciziilor guvernamentale), precum și sub influența unor factori interni întreprinderii (domeniul de activitate, mărime, dotare tehnologică și cu utilaje, profilul de activitate, tipul producției, nivelul performanțelor realizate).[1]

Sistemul de salarizare care cuprinde ansamblul reglementărilor, metodelor, formelor și instrumentelor economice prin care se definesc nivelurile și diferențierile de salariu, ca și anumite categorii de drepturi complementare, devine din ce în ce mai flexibil pentru întreprinderile cu capital majoritar sau în totalitate privat.

Managerul unei astfel de întreprinderi are autonomia conceperii salarizării în întreprindere, evident, o autonomie relativă prin care ia în considerare:

- influenţele interne şi externe menţionate;

- respectarea unor baremuri care se referă la nivelul minim al salariilor, condiţiile de acordare a unor sporuri, compensări şi care sunt reglementate;

- diferenţierile necesare între diferitele categorii de personal, în funcţie de complexitatea lucrărilor, gradul de responsabilitate, nivelul de pregătire;

- corelarea obligatorie cu rezultatele obţinute individual, precum şi la nivelul întreprinderii, exprimat prin indicatori relevanţi cum sunt productivitatea muncii, profitul obţinut;

- asigurarea unui climat de echitate care poate stimula performanţele şi ataşamentul faţă de firmă;

- folosirea pentru obiectivitate şi pentru o evaluare mai corectă a muncii prestate a unui sistem modern de normare.

Potrivit sistemelor de conducere parteneriale, componentele în care întreprinderea şi managerul său au autonomie de intervenţie se negociază cu reprezentanţii salariaţilor (sindicate) în cadrul contractelor colective de muncă. Această negociere se poate realiza la mai multe niveluri, unele superioare celui al întreprinderii şi determină conlucrarea între organismele patronale şi cele sindicale. Evident, managerul, respectând prevederile contractului colectiv de muncă şi alte reglementări, păstrează o autonomie decizională pentru o serie de intervenţii care vizează politica salarială. În acelaşi timp, aplicarea politicii salariale este puternic reglementată şi adesea restricţionată de existenţa resurselor necesare.

Sistemul de salarizare şi toate componentele sale trebuie să răspundă cerinţelor de flexibilitate şi adaptabilitate la procesele de modernizare.

În privinţa sporurilor referitoare, cu precădere, la condiţiile de muncă, experienţa ţărilor cu economie de piaţă dezvoltată şi a reglementărilor din aceste ţări evidenţiază obligaţia managerilor de a lua măsuri programate strict pentru ameliorarea condiţiilor de muncă.

Între a da sporuri şi a perpetua o situaţie gravă a condiţiilor de muncă, pe de o parte, şi a face investiţii pentru eliminarea factorilor nocivi, pe de altă parte, decizia managerială este evident cea de-a doua. Păstrarea sănătăţii personalului nu poate fi pusă în balanţă cu oricâte sporuri pentru condiţii de muncă am utiliza.

Decizii semnificative[12] în ceea ce priveşte salarizarea au în vedere cu prioritate:

- aprobarea sistemului de salarizare utilizat (cadru, conţinut, forme, niveluri);

- amplificarea investiţiilor referitoare la eliminarea condiţiilor grele de muncă şi renunţarea în acest fel (treptat) la sporurile respective;

- aprobarea unei grile de salarii care să permită stimularea rezultatelor obţinute de salariaţi;

- aprobarea cadrului de negocieri salarial.

BIBLIOGRAFIE

1. Eufemia Vieriu. Dreptul muncii, Ed.Lucman, 2004.
2. Ovidiu Nicolaescu. Sistemul decizional al organizaţiei, Editura Economică, 1998.
3. Aurel Manolescu. Managementul resurselor umane, Editura Economică, 2004.
4. Codul Muncii, Legea 53/24.01.2003.
5. Codul Fiscal, Legea 571/22.12.2003.

NOTE

[1] A. Bolintineanu, A.Nastase. - Drept internaţional contemporan.

[2] Sanda Ghimpu. Câteva aspecte ale desfacerii disciplinare a contractului de muncă în baza Legii organizării şi disciplinei în muncă.

[3] Sanda Ghimpu. Delimitarea raportului juridic de muncă de unele raporturi juridice civile.

[4] Şerban Beligrădeanu. Consideraţii în legătură cu Legea nr.83/1995 privind unele măsuri de protecţie a persoanelor încadrate în muncă.

[5] Valer Dornanu, Gheorghe Bădica. Dreptu. muncii. - Pag.469.

[6] Gheorghe Brehoi, Andrei Popescu. Noul sistem de salarizare.- Pag.11-16.

[7] Traian Ştefanescu. Tratat elementar de drept al muncii. - Pag.284.

[8] Alexandru Ţiclea, Constantin Tufan. Dreptul muncii. - Pag. 465.

[9] Valer Dorneanu. Op. cit. - Pag. 33-34.

[10] Petre Burloiu. Op. cit. - Pag. 164-186; Dumitru Firoiu. Op. cit. - Pag. 90-91.

[11] Ovidiu Nicolaescu. Sistemul decizional al organizaţiei. - Pag.621.

[12] Ovidiu Nicolaescu. Sistemul decizional al organizaţiei. - Pag.623.

Prezentat: 4 februarie 2010.
Recenzent: Nicolae ROMANDAŞ, doctor în drept, profesor universitar.
E-mail: sce@aap.gov.md

Economie şi finanțe publice

MODERNIZAREA*) ECONOMIEI – ACȚIUNE NECESARĂ STADIULUI ACTUAL AL PROGRESULUI

Mihail PLATON,
doctor habilitat în științe economice,
profesor universitar

SUMMARY

In the present article, the author meditates not only on the economic activity in general and its necessity for the existence and evolution of the human being but also on the issues of political economy, the present state of the economy in the Republic of Moldova and the imperious need and ways to modernize it. A number of shortcomings encountered in the development of the national economy in the years of the country's independence, are emphasized. The author suggests a number of novel and valuable proposals in order to undertake the modernization process of economy.

Some affirmations and opinions may seem disputable to some extent, that's why the author would like the specialists in the field to express their points of view on the further evolution of the economy of the Republic in order to provide higher and more decent standards of life for the population of the country.

(Sfîrşit. Începutul în "Administrarea Publică", nr. 1 (2010).

Multiplele probleme care apar în dezvoltarea economică a unei sau altei țări se explică, în cele mai dese cazuri, prin faptul că se repetă crizele financiare și economice fie locale, regionale sau mondiale. Totodată, apare întrebarea: oare criza economică nu este și ea o consecință a crizei științei economice? Răspunsul îl găsim tot mai des în cercetările științifice care constată: *știința economică universală se află într-o criză profundă.*

Uneori, *criza științei economice* este interpretată în sensul că ea nu mai poate da răspuns problemelor vieții economice concrete; afirmația surprinde un element real, dar este vorba aici, după părerea noastră, de o premisă a crizei, de ceea ce am denumit „subdezvoltare". Criza actuală a științei economice include *starea de „subdezvoltare"*, dar *nu* se rezumă la ea. De asemenea, accelerarea realizărilor științifice în știința economică este o realitate și constituie o dimensiune importantă a actualelor restructurări, dar acest element, de asemenea, reprezintă doar o premisă a crizei și *nu* criza propriu-zisă. Pe de altă parte, o reelaborare sistematică a teoriei economice reprezintă o necesitate obiectivă, dar este vorba aici de modalitatea de soluționare a crizei și nu de criza propriu-zisă.

Ca în oricare știință, în economia politică – în calitatea sa de știință – în mod

inevitabil, periodic, are loc o *epuizare a resurselor unui anumit sistem de cunoştinţe*. Criza economiei politice ca ştiinţă constă tocmai în faptul că unele teze fundamentale, larg acceptate anterior, sînt puse într-o formă sau alta sub un dramatic semn de întrebare; apar tensiuni şi contradicţii flagrante între diverse părţi constitutive ale teoriei; concordanţa relativă dintre teorie şi metodă se deteriorează grav; capătă o agravare deosebită contradicţiile dintre funcţiile îndeplinite de ştiinţa economică.

Această situaţie impune măsuri urgente de regîndire a teoriei economice.

A „regîndi economia" înseamnă, înainte de toate, a efectua o revizuire culturală, a întreprinde o critică a modelelor ce domină procesele de cunoaştere, astfel încît să restaurăm în drepturi depline raţionamentele ce-şi găsesc rădăcinile şi sînt susţinute de propriile experienţe. Adică, să ne întoarcem la adevăratele fundamente ale ştiinţei economice şi să-i schimbăm unele din premisele sale implicite, ca acea privind prioritatea *luptei noastre egoiste pentru existenţă*. Este important ca cunoştinţele economice să fie construite nu pe premisele voinţei de putere şi a căutării profitului, ci pe cele ale organizării vieţii grupurilor sociale în concordanţă cu etimologia adevărată a cuvîntului „economie". Punînd profitul în prim-plan şi favorizînd comportamentul mercantil, ştiinţele economice au fost reduse la „crematică", la arta de a face bani. Pentru aceasta nu sînt necesare multe cunoştinţe. Mulţi devin bogaţi nu prin deşteptăciunea lor, ci mai curînd prin viclenia şi calităţile amorale care îi predomină. Trebuie să ne debarasăm şi de genul de „geocentrist" ce ne-a fost impus şi să promovăm propriul nostru „heliocentrism inteligibil". Inteligibil, pentru că, mai întîi, vom observa fiecare realitate socială în specificitatea ei.

Regîndirea economică presupune, de fapt, *revenirea la sursele conceptuale*, găsirea răspunsurilor corespunzătoare la unele întrebări fundamentale: Care este situaţia noastră în lumea de astăzi? Care sînt condiţiile umane şi sociale în care ne aflăm? Vorbind în general, fiecare economie se sprijină pe anumite forme de producţie ce stau la baza bunăstării naţiunii; se pune, astfel, întrebarea ce trebuie să fie produs, de către cine şi cum? Cum trebuie să fie organizată economia naţională, astfel ca bunăstarea naţiunii să combată sărăcia.

Una din cauzele principale ale nivelului nesatisfăcător al teoriei economice la etapa dată este *neştiinţa materializată în mentalitate*.

Economia de piaţă cere, în primul rînd, mentalitate economică adecvată, care presupune, după cum scrie doctorul habilitat în economie Valeriu Zbârciog, „un fenomen intelectual, o tehnică de gîndire, care îi dă posibilitate procesului să disece esenţa evenimentelor, să prognozeze dezvoltarea proceselor social-economice"[14].

Mentalitatea economică ia în considerare faptul că societatea şi fiecare membru al ei au nevoie de resurse pentru satisfacerea necesităţilor. Dar în marea lor majoritate resursele fizice şi financiare sînt limitate. Este limitat şi timpul care poate fi acordat unei activităţi. Există, desigur, şi unele resurse în cantităţi nelimitate (aerul). Bunurile acestea se numesc bunuri libere.

Deoarece majoritatea bunurilor sînt limitate, satisfacerea optimă a necesităţilor societăţii este posibilă numai dacă se distribuie raţional resursele între diversele şi multiplele sale cerinţe. Pentru a distribui

resursele economice în mod optim, factorul de decizie trebuie să cunoască bine teoria şi practica aplicării metodelor economice.

Teoria economică porneşte de la ideea că fiecare acţionează din interes, nu din egoism. Cu alte cuvinte, mentalitatea economică reiese din valorile general umane, din considerentul că oamenii nu sînt egoişti, irresponsabili sau obsedaţi doar de interesele banului.

Pentru mentalitatea economică este esenţial că oamenii, dispunînd de resurse economice, trebuie neapărat să decidă, să aleagă, să răspundă la o serie de întrebări: „Ce să producă? Cum să producă? Cine să producă? Pentru cine să producă? Cît să producă?"

Dacă vom generaliza cele spuse, este important să subliniem că tranziţia la economia de piaţă poate fi efectuată cu succes dacă la baza tuturor acţiunilor va fi o mentalitate care ar reflecta cu desăvîrşire conceptul economiei de piaţă. O astfel de mentalitate economică trebuie creată, altfel nu poate fi vorba de o modernizare a economiei spre care se tinde.

Un factor important al modernizării economiei îl constituie conştiinţa economică, care nu numai că impulsionează desfăşurarea reformelor, dar şi serveşte ca un barometru sensibil pentru realizarea lor.

Dar, cu regret, pînă în prezent în Republica Moldova nu e formată o concepţie clară de cercetare şi studiere a conştiinţei economice, a mecanismelor formării acesteia, condiţionate de dezvoltarea economiei şi a structurilor organizaţionale. Mai mult decît atît. După cum confirmă academicianul Boris Melnic, „conştiinţa economică a personalităţii comportă unele contradicţii. Pe de o parte, are loc activizarea conştiinţei economice a maselor sub influenţa confirmării noilor interese individuale şi a noilor relaţii de piaţă, pe de altă parte, deocamdată, rămîne încă viabilă mentalitatea „antipiaţă", orientată spre izolare, egalitate, ignorare, interese personale"[15].

După cum ne dictează interesele dezvoltării economiei, scopurile modernizării sale, ar trebui ca savanţii, specialiştii în economia politică să perceapă şi să studieze profund conştiinţa economică ca un ansamblu al ideilor, teoriilor şi concepţiilor economice, ca un sistem determinant de sentimente care exprimă necesităţile economice, interesele şi scopul personalităţii şi ale societăţii la un anumit moment.

În cadrul regîndirii teoriei economice trebuie să se afle şi procesul de dirijare a economiei. Într-o perioadă istorică nu prea îndepărtată am trecut printr-o mare aiureală, cînd se considera că în economia de piaţă statul nu trebuie să dirijeze economia, că planificarea nu este compatibilă cu economia de piaţă. Conducîndu-se de această logică, cei care veniseră la conducerea statului primul lucru pe care l-au făcut, au lichidat Comitetul de Stat de Planificare şi toate structurile sale, bazîndu-se pe unele teorii burgheze care propagau că proprietatea capitalistă privată asupra mijloacelor de producţie nu permite statului burghez să dirijeze întreaga economie şi să conducă în mod planificat şi organizat producţia pe întreaga ţară.

Teoria burgheză, propagînd ideea că statul capitalist ar ti „în sfera claselor sociale", avea scopul de a justifica şi menţine dominaţia capitalului monopolist şi a dezarma ideologic masele oamenilor muncii din produsul de bunuri.

Şi în timpurile noastre unora dintre cei mai bogaţi nu le prea convine dirijarea

economică a statului. Neglijînd practica de dirijare a economiei de către stat, a început dezvoltarea rapidă a economiei subterane, acel sector din activitatea economică desfăşurată de către economia de piaţă, care nu este pe deplin înregistrat de statisticile oficiale din cauza unui grad mai redus sau mai ridicat de subraportare, presupusă a corespunde evaziunii fiscale.

Din nefericire, statisticile economice sînt imperfecte, aşa încît golurile şi inconsistenţele se datorează mai mult problemelor de calitate a datelor decît activităţilor economice subterane. Estimările realizate mai mult prin ghicire - ale dimensiunii economiei subterane - sînt depăşite de măsurile importante ale muncii care nu intră şi ale muncii marginale cuprinse în „economia informală".

Dar, treptat, mulţi încep să se convingă că dirijarea activităţii economice din partea statului este ceva normal şi necesar. Adică, se revine la teoriile capitalismului „dirijat" sau „planificat", autorii cărora (J.Keines, J.Kiark, E.Hausen, K.Bauldint, D.Fuller ş.a.) susţin că, în condiţiile capitalismului contemporan, statul s-ar fi transformat într-o formă hotărîtoare, în stare să stabilizeze economia, să prevină crizele, şomajul, să asigure dezvoltarea economiei şi să sporească puterea de cumpărare de către populaţie. Ei propagă în scopuri analogice ideea că planificarea ar fi compatibilă cu capitalismul. În opinia lor, capitalismul contemporan se „transformă", lichidînd anarhia în producţie şi acţiunea legilor economiei spontane. Ei atribuie sferei circulaţiei şi finanţelor rolul primordial în reproducţia socială şi propun, ca statul să dirijeze activitatea economică în cadrul sistemului de organizare socială a capitalismului monopolist.

Reorientarea teoriei economice spre o viaţă mai bună şi mai umană nu va putea fi realizată fără sprijinul unor noi procese de învăţare a politicii economice. În maniera practică se poate spune cu certitudine, că numai o guvernare bazată pe o politică economică adecvată teoriei economice smithiene ar putea evita revoluţiile sociale.

Spunînd acestea, nu poţi să nu-ţi aminteşti de spusele marelui Eminescu, care fiind plasat pe poziţiile ştiinţifice ale lui Smith şi Ricardo, în proiectul său de manual de economie politică scrie: „Această ştiinţă a lumii averilor se numeşte economia naţională... sau „ştiinţa averilor"[6]. Această definiţie este împrumutată de la Smith, care referitor la obiectul de studiu al economiei politice, afirmă: „Economia politică este „ştiinţa averilor"[7].

Învăţarea noii politici economice presupune necesitatea modificării fundamentale a procesului de instruire economică a tuturor cadrelor administrative şi a specialiştilor care activează în structurile economiei naţionale.

În trecutul nu prea îndepărtat, în Republica Moldova instruirea economică în instituţiile de învăţămînt superior se efectua conform unui plan de învăţămînt foarte bine gîndit, în care erau înscrise astfel de obiecte ca economia politică, economia întreprinderii şi a ramurii, economia muncii: organizarea, planificarea muncii; organizarea, planificarea şi dirijarea producţiei: finanţele, contabilitatea. Drept că acest plan era în mare măsură dictat de cerinţele economiei planificate în mod centralizat. În economia de piaţă specialistul trebuia să-şi desfăşoare activitatea în condiţiile accelerării procesului de modificare a mediului tehnic, tehnologic, economic şi organizatoric. Deci şi planul de instruire economică se cere a fi modificat.

Se cere o modificare conceptuală şi

structurală a întregului set de ştiinţe economice. Un rol important aici ar trebui să-l joace disciplina „*Teoria economică*", care să contribuie la formarea gîndirii şi conceptelor economice. Anume teoria economică înarmează cadrele administrative cu cunoştinţe despre multiplele forme şi modele de gospodărire, sistemele de relaţii de producţie şi de legi economice, tendinţele de dezvoltare a proceselor şi fenomenelor economice din societate. Nici o decizie de ordin economic referitor la dezvoltarea ţării, regiunii, municipiului, comunei nu poate fi realizată fără a ţine cont de actualele probleme economice.

Deci dacă dorim, ca personalul administrativ să fie la nivelul cerinţelor actuale, el trebuie să dispună de cunoştinţe trainice în domeniul teoriei economice.

Teoria economică, ca disciplină fundamentală în pregătirea specialiştilor şi viitorilor conducători ai structurilor administrative, trebuie să fie reflectată în cîteva direcţii de studiere a *proceselor şi fenomenelor* economice. *Prima – fundamentele dezvoltării* economice: analiza factorilor de producţie (munca, natura, capitalul), evoluţia formelor de proprietate, dezvoltarea economiei de schimb, banii şi procesele inflaţioniste, piaţa şi concurenţa, tranziţia la economia de piaţă modernă; *a doua* – problemele macroeconomice: conţinutul şi structura economiei naţionale, reproducţia produsului naţional global, ciclul şi crizele economice, folosirea forţelor de muncă şi şomajul, sistemul de finanţe şi creditul; *a treia* – problemele de ordin microeconomic: analiza activităţii de antreprenoriat, examinarea formelor de manifestare a produsului net (profitul, dobînda, renta), cercetarea formelor de repartiţie a veniturilor şi sistemul de impozitare, determinarea mecanismului de protecţie socială a populaţiei; *a patra* – problemele mondoeconomice: structura economiei mondiale, sistemul monetar internaţional, cooperarea şi integrarea economică internaţională.

Teoria economică are menirea să dea răspuns la astfel de probleme stringente, care apar în faţa fiecărui cetăţean, societate şi naţiune în ansamblu, cum ar fi: modalităţile de ieşire din criză; asigurarea creşterii economice; sporirea nivelului de viaţă al populaţiei; cauzele şi consecinţele deficitului bugetar şi balanţei comerţului exterior; evitarea inflaţiei; reducerea şomajului; acordarea subsidiilor întreprinderilor şi firmelor nerentabile; reforma actualului sistem de impozitare; practica majorării permanente a salariului minim; argumentarea măsurilor luate de guvern referitor la protecţia socială a populaţiei.

În scopul studierii fundamentale a setului de discipline economice se cer elaborate mai multe cursuri de lecţii, cum ar fi:

- dezvoltarea istorică a teoriei economice;
- macroeconomia şi microeconomia;
- managementul cu părţile sale componente;
- contabilitatea, moneda şi creditul;
- marketingul ş.a.

Ce eforturi s-ar practica în dezvoltarea industriei, agriculturii şi a tuturor celorlalte ramuri ale sferei de producţie, dacă nu se va acorda atenţia cuvenită muncii ca substrat a toată economia politică, nu vom reuşi să modernizăm economia ţării.

Munca pentru om este ceva firesc şi nimeni dintre oameni, cît de cît conştienţi, nu-şi pot vedea viaţa în afara muncii. Se ştie chiar din manualele şcolare, că munca este o dimensiune fundamentală a

existenței umane. Se are în vedere nu numai sensul de „producere de bunuri", ci și faptul că în afara muncii nu existăm ca oameni, că materia vieții este munca și că, după cum spunea Mihai Eminescu, "întreaga viață omenească e o viață a lucrului."[18]

Dacă ne aprofundăm mai adînc în concepțiile categoriei muncii, în general, și a celei productive, în special, apoi vom da de munca tuturor valorilor.

Munca este principala sursă a afirmării și realizării umane, prin muncă omul „se face" și este ceea „ce se face". În sfera muncii omul găsește terenul necesar încercării capacităților sale fizice și intelectuale, realizării sale ca ființă socială. Acestea sînt motivele de profundă îngrijorare a populației pentru eventuala pierdere a locului de muncă, dar și un imperativ de bază al oricărei guvernări: de a se îngriji permanent pentru ca fiecare cetățean al statului să se bucure că are un loc de muncă și, astfel, aduce folos sie și țării.

Formulînd definiția teoriei valoare-muncă, Adam Smith scrie: „Munca este unica măsură universală, adică unica măsură precisă a valorii: unica măsură, cu ajutorul căreia noi putem compara între ele valorile diverselor mărfuri pe fundalul tuturor spațiilor și timpurilor".[18]

D. Cantemir, ținînd seama de marea însemnătate a muncii în condițiile Moldovei, scria că pămînturile arabile și viile pot face Moldova bogată, dacă pe ele va fi aplicată munca cinstită. Aceste gînduri ne amintesc de spusele doctorului economist englez V.Petty, care scria despre aceea că „munca e tatăl, iar pămîntul e muma avuțiilor".

La Dimitrie Cantemir poți găsi gînduri despre munca cinstită, asemănătoare cu gîndurile lui Hristos, Apostolul Pavel și Toma Akvinski. Cantemir confirmă că munca nu numai că îl milostivește pe om, dar fără muncă omul nu poate trăi, deoarece toate bunurile materiale necesare pentru existența omului se formează numai prin muncă.

În continuarea acestor afirmații, M.Eminescu scrie că „... bogăția nu este în aer sau în pămînt, ea e în brațe și că acolo, unde lipsesc brațele sau calitatea producției e proastă, nu poate fi nici o vorbă măcar de o țară bogată".[19] Acest gînd eminescian e foarte concentrat, deoarece el conține în sine concepțiile lui Petty, Smith, Ricardo și Mill. Dacă Smith vedea bogăția popoarelor într-o îngrămădire de mărfuri în expresie materială produse de marea industrie, iar Ricardo își imagina avuția țării în valoare bănească, apoi Eminescu pledează pentru asemenea economie, care ar asigura deopotrivă țara și cu bunuri materiale, și cu surse financiare, în numele asigurării bunăstării fiecărui membru al societății umane.[20]

Teoria economică prevede munca în două subdiviziuni – munca de la oraș și munca de la sat. În toate timpurile munca de la oraș se considera mai avantajoasă decît cea de la sat. Aceasta a fost și a rămas o cauză că nu puțini oameni, mai ales din generația tînără, se străduiesc să părăsească cu orice preț satul și să-și aranjeze viața la oraș, unde, asociindu-se în grupuri pe bresle, însușesc o anumită profesie, asigurîndu-și o muncă mai atrăgătoare și mai ușoară în comparație cu munca de la sat. Pe cînd locuitorii de la sate, fiind răspîndiți în lucruri distanțate, nu se pot asocia ușor, nu consideră necesar de a se grupa, nu socot necesară ucenicia pentru a învăța agricultura, aceasta fiind însă o activitate care cere o varietate foarte

mare de cunoştinţe şi de experienţă.

Agricultura nu este privită ca o materie prea uşor de înţeles. Conducerea operaţiilor, care variază în funcţie de schimbarea timpului, precum şi de multe alte împrejurări, cere o judecată şi o pricepere mult mai mare comparativ cu alte profesii, unde operaţiile sînt întotdeauna aceleaşi sau aproape aceleaşi.

Chiar conducerea generală a operaţiilor agricole, multe ramuri superioare şi inferioare de muncă la sate cer mai multă pricepere şi experienţă decît majoritatea meseriilor mecanice. Omul care munceşte la fabrică sau la altă întreprindere industrială, munceşte cu instrumente şi cu materiale, a căror confecţionare este întotdeauna aceeaşi sau aproape aceeaşi. Pe cînd omul, care ară pămîntul, seamănă, îngrijeşte de plante, stringe recolta, creşte animale, trebuie să ţină cont de mulţi factori, care necesită o mînuire cu multă judecată şi pricepere, chiar şi o atitudine mai grijulie.

La omul de la sat, care este obişnuit a gîndi la o varietate mai mare de lucruri, operaţii agricole în funcţie de mulţi factori naturali şi condiţii climaterice, priceperea sa este, în general, superioară priceperii altora, a căror întreaga atenţie pe parcursul vieţii este, de obicei, preocupată să îndeplinească una sau cîteva operaţii simple, pe care, cu timpul, le îndeplineşte mai mult mecanic.

Pe parcursul a *mai multor ani, situaţia de pe piaţa forţei de muncă* a Moldovei continuă să se agraveze. Printre factorii care au condus la tensionarea situaţiei este descreşterea volumului afacerilor drept consecinţă a lipsei de finanţare în domeniile construcţiilor, transporturilor şi industriei prelucrătoare. Criza economico-financiară istoveşte piaţa muncii. Tot mai multe companii din sectorul real al economiei comunică despre unele dificultăţi, care ţin de incapacitatea de a salariza şi a menţine personalul.

Concedierile în masă sînt însoţite de o creştere a angajărilor atipice şi reducerea pachetului social. Conform datelor oficiale, în trimestrul II al anului 2009, numărul angajaţilor care au părăsit piaţa forţei de muncă a Republicii Moldova a depăşit 40 de mii de persoane. Conform estimărilor Centrului de politici economice (CPE), de la începutul anului indicii angajării informale şi autoangajării populaţiei au crescut cu 35% si, respectiv, 20%.

Potrivit statisticilor, în luna mai 2009 *numărul şomerilor* a constituit mai mult de 90 de mii de oameni. Însă numărul total al persoanelor care se află în căutarea unui serviciu pe piaţa forţei de muncă a Moldovei este cu mult mai mare.

Este cunoscut faptul că la diminuarea nivelului sărăciei în ţară *emigranţii* contribuie mai mult decît realizarea politicilor guvernului, deoarece descreşterea transferurilor băneşti de peste hotare măreşte considerabil riscul scăderii cererii interne. S-a constatat că 20% din familiile emigranţilor de muncă nu mai primesc ajutor din străinătate.

O problemă veche, care continuă a fi nerezolvată, este cea a *preţuirii muncii*. *„Preţul real al oricărui lucru*, ceea ce îl costă în realitate pe acela care doreşte să obţină acest lucru, spune A.Smith, este *truda şi osteneala* depusă pentru dobîndirea lui. Cît valorează un bun în realitate pentru omul care l-a obţinut şi care doreşte să dispună de el sau să-l schimbe cu alt obiect, este truda şi osteneala de care el se poate cruţa şi pe care le poate impune altor oameni. *Ceea ce se cumpără cu bani sau cu mărfuri este obţinut printr-o muncă egală cu ceea ce am*

putea obține prin propria noastră muncă fizică. Banii sau mărfurile ne scutesc, într-adevăr, de această muncă. *Banii* și *mărfurile* conțin valoarea unei anumite cantități de muncă pe care noi o schimbăm cu ceea ce se presupune, la un moment dat, că ar conține valoarea unei cantități egale de muncă. Munca a fost primul preț, prima monedă de cumpărare, cu care erau plătite toate lucrurile. Nu prin aur și argint, ci prin muncă s-a achiziționat la început avuția lumii, iar valoarea avuției, pentru cei ce o posedă și doresc să o schimbe cu alte produse noi, este egală exact cu cantitatea de muncă pe care ea le dă posibilitatea să o cumpere sau de care le dă posibilitatea să dispună".[21]

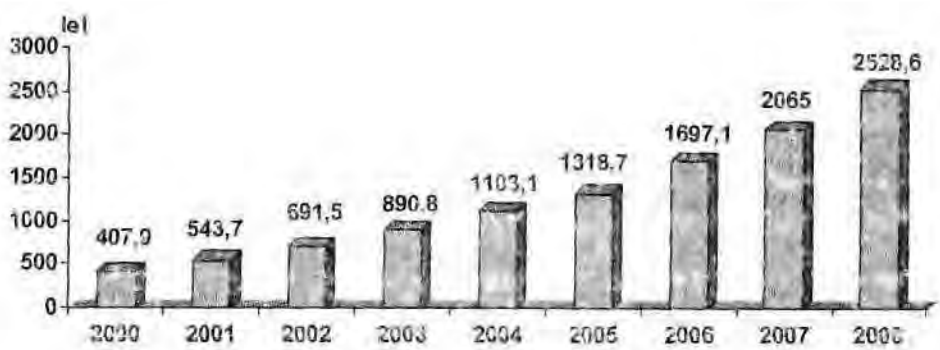
Omul muncește ca să aibă din ce trăi. Anume munca e condiția de trai a omului. Dar poate omul producător trăi normal din munca sa? *E suficientă remunerarea muncii pentru a întreține omul ce muncește*?

Remunerarea ca acțiune de compensare materială, cu precădere în bani, a angajatului în corespundere cu legea economică a distribuirii după cantitatea și calitatea muncii, se face în formă de salariu și plăți din fondul de stimulare morală în sectorul de stat și diferite forme de plată a muncii în sistemul privat.

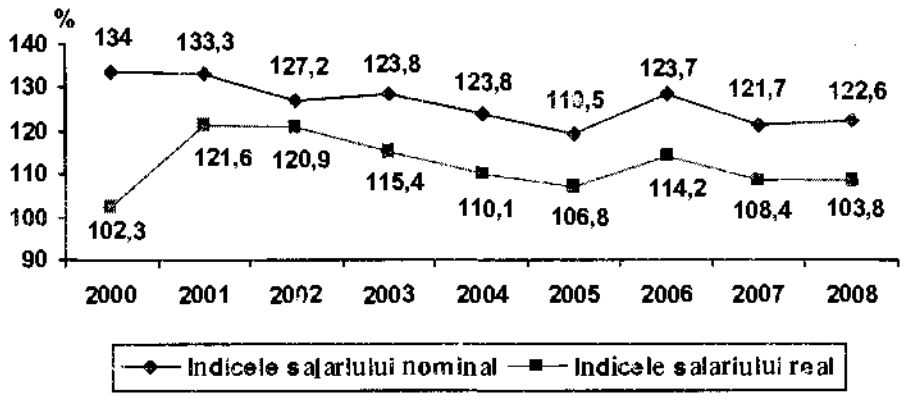
Salariul nominal și profitul sînt pretutindeni în diferite țări extrem de deosebite, după diferitele utilizări ale muncii și capitalului, dar această deosebire, după cum a constatat încă Adam Smith, „între salariu și profit, reiese, pe de o parte, din anumite împrejurări în însești aceste utilizări ale muncii și capitalului, împrejurări care, fie în realitate, fie, cel puțin, în imaginația oamenilor, explică cîștigul mic în unele și, ca o contrabalansare, cîștigul mare în altele, iar pe de altă parte, reiese din politica Europei, care nicăieri nu lasă lucrurilor libertate deplină".[22]

Conform datelor publicate de Biroul Național de Statistică, în anul 2008, salariul mediu lunar în economia națională a constituit 2529 lei și s-a mărit față de anul 2007 în valoarea nominală cu 22,5%, iar în termeni reali (ajustat la indicele prețurilor de consum) – cu circa 9%.

Salariul mediu lunar al unui lucrător din economia națională



Evoluţia indicilor salariului nominal şi real



Dar aici trebuie de făcut o remarcă. Capacitatea muncitorului de a se întreţine *pe sine şi familia sa care poate fi necesară pentru a menţine numărul muncitorilor*, nu depinde de cantitatea de bani pe care o poate primi drept salariu, ci de cantitatea de alimente, obiecte de primă necesitate şi lucruri de confort, devenite esenţiale prin obişnuinţă şi pe care şi le poate cumpăra cu aceşti bani. Ca atare, preţul natural al muncii depinde de preţul **alimentelor, al obiectelor** de primă necesitate şi lucrurilor de confort cerute pentru susţinerea muncitorului şi a familiei sale. Creşterea preţului alimentelor şi a obiectelor de primă necesitate va determina creşterea preţului natural ai muncii; scăderea preţului lor va determina scăderea preţului natural al muncii.

În comparaţie cu anul 2000, *salariul mediu lunar a sporit în anul 2008 de 6,2* ori avînd un ritm mediu anual de creştere de 26%. În sectorul bugetar salariul mediu lunar a înregistrat *valoarea absolută de 1959 lei, sporind faţă de anul 2000 de 6.7 ori*, avînd un ritm mediu anual de creştere de 27%. În sectorul real salariul mediu lunar a fost de 2825 lei. Faţă de anul 2000, în sectorul real salariul s-a majorat de 5,8 ori, ritmul anual de creştere fiind de 25%.

Citind cifrele oficiale ce caracterizează situaţia cu remunerarea muncii, s-ar părea că se atestă o anumită majorare a salariilor, însă, în realitate, această majorare nu provoacă nici un optimism.

Guvernanţilor le place să opereze cu cifrele care măcar cît de cît, comparativ s-au mărit, dar, în acelaşi timp, se fac a uita că nici preţurile nu au stat pe loc, ci s-au dublat. Despre aceasta ne vorbesc cifrele.

Preţurile la unele produse alimentare, în lei

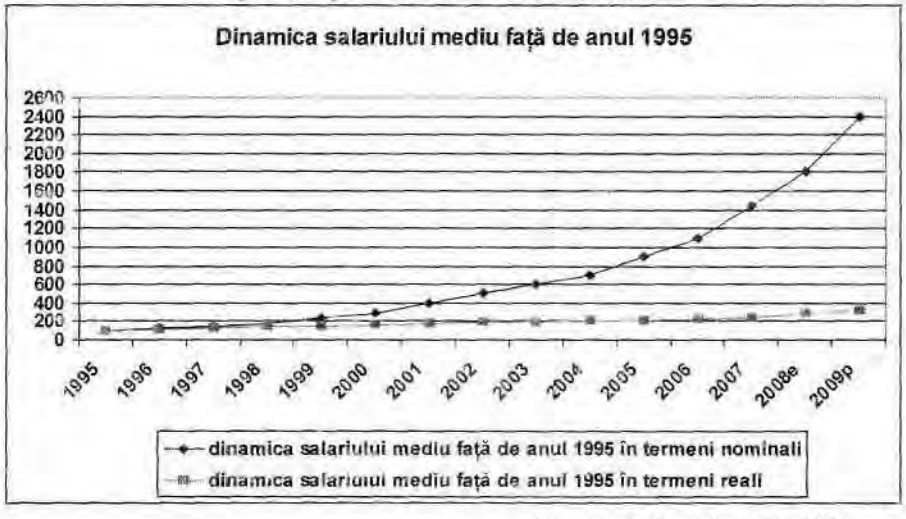
Produse	2001	2009
Orez / 1 kg	6,14	12,75
Unt / 1kg	29,9	45,0
Lapte / 1 litru	1,8	9,0
Ulei de floarea-soarelui / 1 litru	7,1	15,0
Carne / 1 kg	60,0	90,0
Salam (fiert)	50,0	84,0
Făină / 1 kg	3,41	12,0

Preţurile la unele servicii, în lei

Servicii	2001	2009
Un metru cub de gaze naturale	0,87	3,813
Energie electrică, lei/kWh	0,66	1,10-1,20
Încălzire, lei/Gkalorie	233	540
Transport, lei/lună	60	120
Locuinţă, dolari/metru pătrat	300	1164
Lemn de foc, lei/metru cub	60	520
Motorină	3,0	10 şi chiar 14

Pe măsura identificării crizei în sectorul real şi restrîngerii producţiei, a început *stagnarea salariului real ca urmare a preţurilor înalte pentru produsele* alimentare şi tarife.

Stagnarea salariului real continuă în urma preţurilor înalte pentru produse alimentare şi tarife



Sursa: BNS, estimările CPE.

Sondajul, care a fost efectuat în a doua jumătate a lunii iulie 2009, ne demonstrează că majoritatea populației continuă să fie îngrijorată cel mai mult de prețuri (72% în creștere față de barometrul de opinie precedent) și sărăcie (54% în descreștere față de barometrul precedent), iar o parte semnificativă este îngrijorată de viitorul copiilor (49%) și șomaj (34%). Îngrijorarea față de prețuri este mai pronunțată în cazul persoanelor în etate (82%) și a locuitorilor din mediul urban (76%).

Un motiv serios, din eare cauză munca omului este prost prețuită, este lipsa posibilităților de extindere a pieței. „Cînd piața comercială este foarte mică, afirmă A.Smith, nimeni nu are curajul să se consacre cu totul unei singure ocupații, din lipsa posibilității de schimb a întregului surplus din produsul muncii sale, care întrece propriul său consum cu excesul din produsul muncii celorlalți oameni de care el are nevoie".[23]

O altă cauză a muncii prețuite neadecvat este faptul că ea este *prost plătită de către organele statului*. În perioada ianuarie-iunie 2009 angajații din sectorul statal primeau în medie cu 500 de lei mai mult decît angajații din sectorul particular, cu toate că salariile acestora rămîn in urmă față de cele plătite de companiile efective cu participarea capitalului străin (2600 și, respectiv, 4080 de lei). Datele indicate ilustrează elocvent consecințele politicii guvernului precedent. Se vorbea atunci mult despre „reforma" de salarizare a bugetarilor. Dar cu părere de rău, acea reformă nu a soluționat problema salarizării decente a muncii profesorilor, lucrătorilor medicali și polițiștilor, ci a creat mai mult riscuri suplimentare pentru procesul bugetar în țară (pentru implementarea acestei reforme au fost sustrase surse financiare din alte fonduri importante).

Mai există aici și altă problemă. Practica ne dovedește tot mai mult *că unii funcționari de stat cu posturi de conducere confundă obligațiunile de stat cu interesele personale*, iar interesele lor cu funcțiile și bunurile statului, care devin mobilul acțiunilor politice. Cauza mizeriei este tocmai ierarhia birocratică cu salarii mari și predilecții față de obiectele de lux. Deci astăzi asupra unui număr mic de producători, poate mai mult decît în oricare alte timpuri din trecut, s-a așezat o pătură foarte mare de consumatori care chinuiește un popor întreg prin formele sale de fel gîndite și o mare parte născocite tot în folosul lor pînă la istovirea puterilor celor ce muncesc. Acești *funcționari de stat nou apăruți, în foarte multe cazuri, nu sînt nici prea mult știutori de carte în domeniul* în care își desfășoară activitatea, nici nu prea plini de cunoștințe ale vieții reale. Un lucru este groaznic: ei pot să-și permită să stoarcă ultimii bani din sursele oamenilor ce muncesc, folosind pe nedrept felurite șmecherii pentru a-și umfla buzunarul său.

Aceasta are loc din cauza, că *guvernele care vin in grabă și în grabă se duc, au nevoie de mai mulți stîlpi birocratici* ca, chipurile, să dovedească mai mult să facă într-un timp scurt și adesea ele (guvernele) aranjau în serviciul de stat tineri, care nu știu nimic nici din munca funcționarului și nici din munca muncitorului și a țăranului, cu viața cărora ei trebuiau să se ocupe. Lor le inspira trebuințe pe care nu le avuseseră niciodată din partea celor așezați devreme in scaunele birocrației, dar tot cu puțină știință privind teoria și practica administrației publice.

De la un asemenea strat de oameni birocrați *clasa producătoare nu avea nimic, deoarece ea nu primea de la noua pătură consumatoare*, venită cu noul guvern, și în primul rînd, cunoștințele necesare pentru a-și economisi munca brațelor și a produce mai mult cu lucru mai puțin. Aceasta era alfa și omega economiei politice în genere, plasată pe linia teoriei lui Smith referitor la munca productivă.

În ceea ce privește *remunerarea funcționarilor publici, e de menționat, că la noi, ca și în multe alte state din Europa*, se bazează mai mult pe principiul vechimii în muncă, iar progresarea automată se aplică diferit. În Irlanda și Portugalia, de exemplu, progresarea are loc numai atunci, cînd activitatea în anul anterior a fost apreciată în mod satisfăcător. În Danemarca poate exista un spor la salariu în cazul schimbărilor privind obligațiile și responsabilitatea dublă, cînd e vorba de o funcție care solicită calificare mai înaltă.[24]

Dacă ar fi să se efectueze, într-adevăr, *o reformă privind remunerarea muncii funcționarilor publici, ar fi oportun de efectuat* trecerea totală la sistemul funcțional prin formele flexibile ale sistemelor de remunerare, care să fie întemeiate ca în sistemul particular. În acest scop, considerăm că este oportun de a se ghida de practica *din Suedia*. În anii 80 ai sec.XX, în această țară Guvernul a introdus noi metode cu scopul de a menține o flexibilitate mai mare a sistemului de remunerare:

- ajustarea la piață;
- descentralizarea;
- individualizarea.

În consecință, sistemul de remunerare s-a schimbat esențial, iar responsabilitățile au fost încredințate agenților individuale. Salariile funcționarilor de stat și alte condiții de angajare au fost ajustate treptat la celelalte forme de muncă de pe piață, atît în ceea ce privește sistemele, cît și nivelurile.

Acest sistem de flexibilitate și reformare a metodelor privind sistemul de remunerare a fost adoptat de un număr majoritar al statelor-membre ale UE în anii 80-90 ai sec.XX cu următoarele scopuri:

- de a remunera mai bine, dacă s-au înregistrat performanțe în muncă;
- de a remunera în conformitate cu munca efectuată, nu cu titlul;
- de a remunera în corespundere cu nivelurile de salariu din alte sectoare ale pieței forței de muncă;
- de a remunera conform unor calcule exacte, nu prin sporuri automate;
- de a descentraliza sistemul de remunerare cu scopul de a permite agenților sau ministerelor să introducă modalități proprii de remunerare și măsuri de gradare.[25]

În concluzie, vorbind despre prețuirea muncii, se poate spune că e *timpul să se ia măsurile cuvenite ca munca omului să fie apreciată corect* și atunci omul va putea trăi din munca sa. Salariul trebuie să fie, în cele mai multe cazuri, ceva mai mare decît suma din contul căruia omul să poată trăi. Numai astfel el ar putea în mod normal să întemeieze și să întrețină o familie.

Un mare savant în problemele economice, **Cantillon**, presupunea în chestiunea salariilor ca *cele mai umile categorii de muncitori de rînd ar trebui să cîștige pretutindeni, cel puțin, de două ori cît le este necesar* pentru întreținerea lor, pentru ca să ajungă a fi în stare să crească în medie doi copii; munca soției, din cauza îngrijirii pe care o dă copiilor,

fiind presupusă a nu produce mai mult decît este necesar s-o întreţină pe ea.[26]

Desigur, acesta este un *lucru firesc,* la care oamenii, deocamdată, doar visează. Şi cînd te gîndeşti normal, apoi ce-i aici extraordinar, dacă întemeindu-se o familie, munca ur ui bărbat împreună cu cea a femeii, chiar practicînd o activitate dintre cele mai simple, este plătită cu ceva mai mult decît ie este necesar pentru propria lor întreţinere? Trebuie de avut în vedere, că o răsplată bună, corespunzătoare muncii depuse, este nu numai efectul, dar şi simptomul creşterii avuţiei naţionale. Pe de altă parte, traiul plin de lipsuri al muncitorului sărac este simptomul regresului rapid.

Practica ne demonstrează, că a venit timpul, cînd este necesar de modificat *modelul de creştere a PIB-ului.* Dar pentru aceasta guvernul va trebui să soluţioneze problema modernizării economiei, ţinînd cont de necesitatea de a asigura un nivel mai înalt al veniturilor reale ale populaţiei, mai ales ale păturilor social vulnerabile.

În finalul acestei succinte tratări a problemei munca, substratul întregii economii poiitice, consider necesar să-mi exspun părerea privind *perfecţionarea dirijării şi stimulării muncii,* aceasta fiind o componentă importantă în complexul de măsuri pentru reformarea mecanismului de funcţionare a economiei, care ar trebui să meargă pe calea modernizării şi cu care se confruntă mereu cadrele administrative.

După cum ne arată teoria şi practica administraţiei în ultimele decenii, perfecţionarea necesită a fi efectuată *în direcţia creării unui sistem închegat şi complet de dirijare permanentă a potenţialului de muncă* la toate nivelurile şi gradele de complexitate, care să prevadă măsuri eficiente de ordin economico-organizatoric la nivelul economiei naţionale şi cel regional: asigurarea tuturor subdiviziunilor cu forţă de muncă în numărul şi calitatea necesară conform profilului domeniului de activitate; organizarea pregătirii şi reciclării cadrelor în baza instituţiilor de profil şi asigurate cu programe performante şi formatori de înaltă calificare; reglarea teritoriai-ramurală şi a altor forme de mişcare a cadrelor; utilizarea raţională a lucrătorilor, asigurarea condiţiilor necesare de lucru, protejarea lor socială, sporirea activităţii lor de muncă în numărul şi calitatea necesară.

În cadrul acestor probleme, după cum constată cunoscutul savant economist *Andrei Cojuhari*[27], e nevoie de a soluţiona următoarele:

- prognozarea gradului de utilizare a braţelor de muncă pe teritoriul respectiv pe baza analizei complexe a factorilor social-economici care influenţează asupra nivelului şi structurii gradului de utilizare a forţei de muncă, ţinînd cont de tendinţele ce se formează şi aprecierea lor în perspectivă;
- stabilirea argumentată din punct de vedere ştiinţific a structurii ramurale şi profesional calificate pentru pregătirea cadrelor de producţie în conformitate cu necesităţile curente şi de perspectivă de cadre şi posibilităţile reale de asigurare a acesteia, luînd în considerare specificul condiţiilor economice coutemporane.

După cum ne demonstrează situaţia de pe *piaţa forţei de muncă, nivelul de pregătire* profesională a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, chiar şi a celor cu studii căpătate în instituţiile inferioare şi a celor medii de specialitate nu corespunde noilor forme de gospodărire şi a noilor tehnologii de producţie, de

caracterul muncii locuitorilor de la oraş şi celor de la sat.

Pentru rezolvarea acestei probleme este necesar *de perfecţionat întregul sistem de pregătire şi perfecţionare a cadrelor* din toate ramurile de producţie. Este necesar ca el să fie efectuat după modelul de organizare a formării profesionale din Germania, Franţa, Spania şi al altor ţări unde se practică implicarea activă în procesul de instruire atît a instituţiilor de învăţămînt, cît şi a întreprinderilor. Astfel, absolvenţii şcolilor pot urma formarea profesională în sistemul de instruire dual (formarea prin alternativă).

Descentralizarea economică şi transformările social-politice care au loc în Republica Moldova pot avea sorţi de izbîndă doar în condiţiile în care munca va fi apreciată ca principala sursă a afirmării şi realizării umane.

Foarte des este evidenţiată caracteristica poporului moldovenesc ca fiind un *popor foarte muncitor*. Dar istoria ne învaţă că dezvoltarea economică trece prin multe crize şi distorsiuni economice. Şi de fiecare dată *„o mînă invizibilă"* ar trebui să înarmeze societatea cu ceva nou, care ar condiţiona prosperarea societăţii, uşurarea muncii oamenilor de la fabrici, uzine, precum şi a celor din agricultură. Această *mînă invizibilă ar trebui să fie ştiinţa.*

Ştiinţa şi munca, capacitatea de a munci ne pot ajuta în diferite situaţii. Rămîne doar să implicăm ştiinţa şi munca zilnică a oamenilor şi să ştim a folosi eficient aceste diamante, care sînt ştiinţa şi munca. Pentru că, după cum afirmă Peter Drucker, nu există ţări bogate şi ţări sărace, *există ţări bine conduse şi ţări rău conduse.*

BIBLIOGRAFIE

1. Adam Smith. Avuţia naţiunilor. Chişinău, Universitas, 1992.
2. David Ricardo. Opere alese. Chişinău, Universitas,1993.
3. Constantinescu N.N. Acumularea primitivă a capitalului în România. Chişinău, „Ştiinţa", 1992.
4. Mihai Eminescu, Antologia „Economia naţională", Studiu introductiv, note şi comentarii de Vasile Nechita, Iaşi, Junimea, 1983.
5. Charles Fourier. Opere economice. Chişinău, Universitas, 1992.
6. Andrei Cojuhari, Valeriu Umaneţ. Bazele teoriei economice. Chişinău, Universitas, 1993.
7. Valeriu Zbârciog. „Trăsăturile mentalităţii economice contemporane", „Administrarea Publică", nr.2, 1994.
8. Boris Melnic. Cunoaşterea conştiinţei umane. Curs didactic pentru studenţi şi liceeni. Pontas, Chişinău, 2002.
9. Ion Ustian. „Omul produce scopuri". Ed.Cartea Moldovei. Chişinău, 2000.

NOTE

* Termen şi abordare care intră în limbajul comun prin anii '60 ai secolului XX ca o consecinţă a eforturilor unui grup de specialişti ai dezvoltării din unele ţări industrial dezvoltate de a elabora o alternativă la prezentarea marxistă a dezvoltării sociale.

Într-una din cele mai complexe variante teoria modernizării explică modernizarea prin raportare la procesul pe care Talcott Parsons îl denumeşte „diferenţiere structurală". Este un proces analizat în multe moduri, dar determinat cel mai probabil de schimbări în tehnologie sau în valori. Drept rezultat al acestui proces, instituţiile se multiplică, simplele structuri ale societăţilor tradiţionale se transformă în unele complexe, caracteristice societăţilor moderne, iar valorile ajung să prezinte puternice asemănări cu cele din SUA din anii '60.

O bună ilustrare a genului o constituie opera sociologului comparativ american Alex Inkeles, cunoscut pentru numeroasele sale studii asupra aspectelor atitudinale ale modernizării, în care a folosit cel mai mult date din anchete şi teste psihologice pentru a analiza „procesul prin care oamenii trec de la fiinţa individuală la personalităţile moderne". Aceste genuri de studii asupra caracterului şi tipului de personalitate naţional sînt considerate acum controversate.

[1] Eminescu Mihai. Antologia „Economia naţională", Studiu introductiv, note şi comentarii de Vasile Nechita, Iaşi, Junimea, 1983. - P.57, 58.

[2] How did East Asia Grow so Fast? Slow Progress towards Analytical Consensus/ Ajit Sigh. Discussion Papers, N.92, UN Conference on Trade and Development, February, 1995, Geneva. 58 p.

[3] Charles Fourier. Opere economice. Chişinău, Universitas, 1992. - P.125.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem.

[6] Andrei Cojuhari, Valeriu Umaneţ, Bazele teoriei economice. Chişinău. Universitas, 1993. - P.6.

[7] Ibidem. - P. 24, 25.

[8] Ibidem. - P.24

[9] Buletinul informativ al Guvernului RM, nr.9 (14), 2007. - P.18.

[10] „Timpul ne-a ales pe noi. Memorii, mărturii, meditaţii", „Vast M" SRL, Chişinău, 2001. - P.59.

[11] Adam Smith. Avuţia naţiunilor. Caractere asupra naturii şi cauzelor ei. Vol.I. Chişinău, Universitas, 1992. - P.104.

[12] Ratingul s-a format de către forul mondial economic în comun cu Deloitte, asociaţia mondială a transportului aerian, uniunea mondială de conservare a naturii, organizaţia mondială a turismului şi consiliul mondial al călătoriilor şi turismului.

[13] Adam Smith. Avuţia naţiunilor. Vol.II, Chişinău, Universitas. - P.235.

[14] Valeriu Zbârciog. Trăsăturile mentalităţii economice contemporane. „Administrarea Publică" nr.2, 1994. - P.48.

[15] Boris Melnic. Cunoaşterea conştiinţei umane. Curs didactic pentru studenţi şi liceeni. Pontos, Chişinău, 2002. - P.41.

[16] Eminescu Mihai. Antologia „Economia națională", Studiu introductiv, note și comentarii de Vasile Nechita. Iași, Junimea, 1983. - P.55, 58.

[17] Smith A. „Avuția națională" în două volume, Chișinău, „Universitas", 1999. - P.3-4.

[18] Smith A. „Avuția Națională" în două volume, Chișinău, „Universits", 1999, V.I. - P. 24, 36.

[19] Ion Ustian. „Omul produce scopuri". Ed.Cartea Moldovei. Chișinău, 2000. - P.151.

[20] Ibidem. – P. 151, 152.

[21] Ibidem.

[22] Ibidem.- P.71.

[23] Ibidem. - P.16.

[24] M.Platon. Administrarea publică. Curs de lecții. Ed."Universul", Chișinău, 2008. 541 p.

[25] Ministerul Suedez de Finanțe. 1995. - P.20.

[26] Ibidem. - P.49.

[27] Cojuhari Andrei. Teoria economică și aprofundarea pregătirii cadrelor administrative. „Administrarea Publică", nr.1, 1999, Chișinău. - P.16.

Prezentat: 21 ianuarie 2010.

Recenzent: Andrei BLANOVSCHI, doctor în științe economice, conferențiar universitar.

E-mail: ina.scutelnic@gov.md

CU PRIVIRE LA CRIZE ŞI ACŢIUNILE DE DEPĂŞIRE A LOR

Tatiana ANDRIEŞ,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova
Dumitru PATRAŞCU,
doctor habilitat în pedagogie,
profesor universitar, şef Direcţie management public,
Academia de Administrare Publică
de pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova

SUMMARY

The evolving crises, their types and doctrines in the view of K. Marx and N. Kondratiev are treated in this article. The principles and patterns of crises, their technological, social, economic, and financial effects, capital and investment exports are revealed. Kondratiev's chart with short, medium, and long cycles, the Great Depression calculations are stressed on. An anti-crisis program is exemplified (the case of the Republic of Moldova).

Este arhicunoscut faptul că riscurile, crizele, catastrofele sînt evenimente care completează viaţa umană. Dintre fenomenele enumerate vom evidenţia fenomenul de criză. Criza este piscul contradicţiilor apărute în fenomenele naturale şi sociale. Dacă contradicţiile nu sînt cunoscute, nu sînt soluţionate la timp, criza poate avea consecinţe nefaste atît pentru aceste fenomene, cît şi pentru fenomenele însoţitoare, să conducă la distrugere sau la dispariţie totală. Însă criza poate deveni nu numai un precursor al falimentului irevocabil, dar şi al triumfului autentic, al creşterii radicale a caracteristicilor şi parametrilor fenomenelor studiate, în cazul în care vor apărea posibilităţi de a înţelege cauzele adevărate ale crizei şi de a întreprinde acţiuni adecvate pentru a le preîntîmpina şi soluţiona.

Pentru a ne convinge de importanţa şi actualitatea problemei crizelor, Mireille Marc-Lipiansky citează în lucrarea sa *Crises et crise* [11, p. 10] următorul pasaj dintr-un articol aparţinînd lui Alexandre Marc şi publicat în *La revue du siecle* (No. 3, juin 1933): „Termenul de criză a devenit familiar în toate gurile, în toate ziarele, pe toate copertele, dat fiind că este scris şi pronunţat de 20 de ori pe zi. El neliniştește. Toate absurdităţile, toate neajunsurile, toate crimele caută în umbra crizei o iertare facilă".

Iată de ce nu putem rezista tentaţiei de a ne pronunţa asupra termenului *criză*, deoarece justeţea sau potrivirea termenului

criză este o problemă pe care n-o putem trece cu vederea. Argumente în favoarea acestei acțiuni găsim în dialogul *Kratylos*, Platon, unde este formulată o ipoteză referitoare la convenționalitatea limbajului. „Eu nu pot crede decît că potrivirea numelor este o convenție, o învoială. Mie mi se pare că numele pe care cineva îl dă unui lucru este cel corect, cel potrivit; potrivit este și acel nume pe care-l dăm după aceea, fără a-l mai întrebuința pe cel vechi ..." [14, p. 252-254]. Acest argument se atribuie și altor termeni folosiți de noi în lucrarea dată.

Constatăm, astfel, că *criza* este un termen cunoscut de multă vreme. Originea cuvîntului *criză* se află în greaca veche. Verbul *krinein* înseamnă a judeca, a separa, a discrimina, a decide. Termenul grec *krisis* *judecată* sau *decizie* s-a transformat odată cu trecerea timpului. În latina medievală el a devenit *crisin*, *crisis* în sec. XVI și, mai tîrziu, *criză*. Astfel, termenul de criză semnifică, în același timp, momentul punerii la încercare și judecată, punctul de cotitură, rezultatul, momentul ce marchează sfîrșitul unui proces.

Termenul *criză* se folosea în sec. XV pentru a desemna *faza acută a unei maladii*. Acest termen are semnificații diferite în timp în funcție de disciplinele și de cei care-l folosesc.

În sec. XIX, termenul se impune în istorie cu sensul de accident, de ruptură care poate apărea într-un proces continuu, iar pentru unii filozofi „o criză marchează sfîrșitul unui ciclu istoric sau chiar declinul unei civilizații" (Bruckhardt și Spengler). Economiștii care acceptă teoria ciclurilor, formulate de C. Jugler și K. Marx, acceptă și ei acest concept. Pentru ei o criză constituie o fază de tranziție caracterizată de un anumit număr de perturbări între două cicluri economice, ceea ce vrea să însemne că ea, criza, poate să constituie punctul de plecare al unei noi perioade de creștere sau de recesiune [10, p.166].

În DEX-ul limbii române, noțiunea de criză este definită ca „manifestare a unor dificultăți (economice, politice, sociale etc.); perioadă de tensiune, de tulburare, de încercări (adesea decisive) care se manifestă în societate; lipsă acută (de mărfuri, de timp, de forță de muncă) [8, p.241].

Dar, să ne întoarcem cu două și mai multe secole în urmă, să vedem cum se aborda și reacționa la crize. Astfel, vom începe cu toamna anului 1867. Anume atunci lumea a fost cutremurată de apariția *Capitalului* scris de K. Marx. Evenimentul a constituit un șoc, o explozie. Apar convulsiile crizelor.

La finele mileniului al II-lea BBC întreprinde o cercetare mondială prin intermediul Internetului, care a avut ca scop să determine cine sînt cei mai mari gînditori și savanți ai mileniului al II-lea. Pe primul loc s-a clasat K. Marx. El i-a depășit pe A. Einstein, C. Darwin și pe mulți alții.

Dar să revenim la subiect. Primele crize au zguduit economia fragilă a capitalismului tînăr încă în sec. XVII. De aceea, aici, ar trebui să evidențiem criza financiară de la Genova (1620), criza bulbului de lalea (Amsterdam, 1636), criza „comerțului cu vînt" (care a format piața financiară a Provinciei Unite), falimentul Companiei Mărilor și a mai multor bănci (1720, Londra), cedarea de olandezi și francezi a Țărilor de Jos englezilor (1780), falimentarea băncilor din Țările de Jos (1788), de cînd Marea de Nord și Londra devin inima capitalismului, crearea băncii centrale de către City (1844), unde primatul revine aurului etc.

Pe atunci, K. Marx privea crizele într-

un mod deosebit; acestea fiind concepute ca un flagel/bici ai civilizaţiei contemporane. Ceea ce l-a adus ca după puternica criză din 1857, el să scrie *Capitalul*, care trebuia să schimbe întreaga istorie a omenirii.

Crizele se comparau cu epidemiile de ciumă. Nu erau ciare cauzele nenorocirilor care veneau, nici durata lor, nici prescripţiile de comportare, rezistenţă la flageluri.

Începînd cu anul 1825, crizele care constituiau fenomene ce veneau prin surprindere şi erau neconstante, devin dintr-odată legităţi ritmice (1836), care se repetau peste 10-11 ani (1847). Ele se supun ritmului unitar al ţărilor dezvoltate, de parcă lumea ar fi căpătat o inimă unică, care peste intervale egale de timp dau de veste. Prima criză ciclică a avut loc în Anglia, care mai apoi, în mod consecutiv, a trecut şi în Franţa, Germania, SUA, Rusia (anii 70 ai sec. XIX) şi alte ţări.

Dar să ne amintim că sec. XIX este veacul titanilor ştiinţei: C. Darwin, I. Lobacevski, M. Faraday, D. Mendeleev, T. Edison ... Ciţi sînt ci? Acest fenomen se compară cu explozia de supernove. Ei luminează cu forţa lor de geniu cele mai întunecate locuri ale lumii. Şi iată că, pe neaşteptate, soseşte criza. Fenomen evident, dar greu de explicat.

Răspuns la enigma crizelor au început să-l caute cele mai luminoase minţi ale omenirii. Însă, primele versiuni s-au dovedit a fi naive, totul se reducea *la războaie*, care distrug echilibrul societăţii; la oscilarea preţurilor la grîne ş.a. Cea mai originală versiune a fost înaintată de *William Stanley Jevons*, care afirmă că, crizele zguduie economia, în medie, o dată la 10,5 ani. Această cifră repetă aproape exact perioadele activizării soarelui, ceea ce înseamnă că crizele nu sînt altceva decît o apariţie a petelor pe soare.

Şi iată, ca din senin, apare omul care dă răspuns la cele mai blestemate probleme ale economiei. În răspunsurile sale nu este loc pentru mistică. Acesta este K. Marx, care la vîrsta de 30 de ani, ca un medic, pune diagnoza exactă a organismului societăţii capitaliste.

La mijlocul sec. XIX, lumea ştiinţifică urmărea cum K. Marx a scris *Capitalul*. El spunea că, în politică, poţi să te împaci şi cu dracul, însă numai în cazul, în care tu ştii că îl vei trage pe sfoară pe drac, dar nu el pe tine.

K. Marx a explicat că, odată cu dezvoltarea capitalismului, lumea este tot atît de departe de omenie ca şi ghilotina. Unicul lucru care înghite totul este *setea de a agonisi*. Însă acest scop este prea josnic, şi pînă cînd omenirea va urma acest scop, ea nu va ieşi din impasul războaielor sîngeroase, al crizelor şi al sărăciei ruşinoase. Dacă pînă aici cauzele flagelurilor economice se încerca să se găsească în lanţul circumstanţelor întîmplătoare, K.Marx a demonstrat că, *cauza crizelor este însuşi sistemul. în Dvs., domnilor, iar depresiunile şi decăderile nu sînt altceva decît pata ereditară proprie a capitalismului.*

Un eveniment caracteristic este acela că economiştii încercau să interpreteze fiecare criză în mod separat, de parcă ea nu are nici o legătură cu alte crize! Însă Marx a demonstrat că aceasta nu-i aşa. Crizele nu se repetă întîmplător, ele nu sînt greşeli separate sau contradicţii locale separate. Aceasta este logica generală a pieţei. Principala valoare a lui Marx constă în intranzitivitatea contemporaneităţii.

Astfel, cum numai a apărut criza actuală, în Occident s-a înregistrat un fenomen deosebit: ratingul vînzării *Capitalului* a sporit. O lucrare pur ştiinţifică

se cumpără de rînd cu memoriile scandalagii ale politicienilor, starurilor de show-business. Conform datelor investigațiilor actuale. *Capitalul* a depășit vînzările chiar și în comparație cu cartea cărților – *Biblia*.

De ce? Astăzi toată lumea traversează cea mai mare criză economică din istoria sa. Astfel, interesul față de Marx, față de moștenirea sa teoretică a sporit pe neașteptate. În Germania, vînzarea *Capitalului* și a altor lucrări ale lui Marx și Engels a crescut de 7 ori. Zeci de cercuri studențești, cu un număr de sute de persoane, din universitățile din Berlin și din alte orașe le studiază și le discută.

Principala contradicție a capitalismului, în opinia lui Marx, *constă în aceea că mărfurile se produc de un număr foarte mare de oameni, pe cînd mijloacele de producție, uzinele, fabricile, companiile de acționari aparțin unui număr limitat de mic de oameni aleși. Interesele capitalului și ale societății întregi sînt extraordinar de polarizate.*

Anume această contradicție dă naștere la o mulțime de disproporționalități care conduc lumea spre noi și noi crize. După Marx, una dintre disproporții este *sărăcia armatei mari a brațelor de muncă*. La prima vedere, această afirmație, cu referință la America contemporană și alte țări dezvoltate din Europa, se percepe contradictoriu. De ce? Să vedem faptele. În America, la începutul anilor 70 ai sec. XX, într-o familie de muncitor o persoană întreținea 4 persoane. Soțul muncea pentru a întreține soția și doi copii, care asigura un trai decent familiei. Mai apoi, această situație s-a schimbat. Nu s-a mai putut menține. Mai cu seamă la sfîrșitul anilor 90 ai sec. XX, atunci cînd președinte al SUA era R. Reagan, femeile au fost nevoite să plece la muncă. Cîștigul familiei a crescut sumar, însă acest venit provenea deja din cîștigul al doi membri ai familiei. Ceea ce nu satisfăcea nevoile familiei.

Apare întrebarea: de ce sărăcia brațelor de muncă conduce la apariția crizei?

Capitalul este interesat în obținerea profitului maxim. De aceea el caută piețele tot mai ieftine ale brațelor de muncă. Astfel, el transferă producția în țările sărace, acolo unde salariile sînt destul de mici, pe cînd în țara de bază capitalul economisește, angajînd în producție emigranții din regiunile sărace și pe gastarbayteri. În rezultat, companiile plătesc tot mai puțini bani. Dar, odată cu micșorarea salariilor, are loc apropierea crizei capitalului. Doar pe banii pe care îi primește muncitorul, el nu poate cumpăra mărfuri îndeajuns, adică tot mai puține și mai puține. De rînd cu aceasta, se măresc stocurile de mărfuri depozitate. Adică mărfurile nerealizate se acumulează. Ceea ce pentru capital înseamnă că, cursa de profit se micșorează considerabil. Însă anume aceasta pune în mișcare volanta producției.

Însă vine momentul cînd profitul nu se obține, deoarece oamenii lasă tot mai puțini și mai puțini bani la piața pentru consum. De aceea fabricantul este nevoit să oprească temporar sau pentru totdeauna producția. Astfel, ne pomenim că, capitalul reduce salariul, adică el „se mușcă pe sine de coadă". Lucrul acesta l-a demonstrat K. Marx, cu încă 1,5 secol în urmă, atunci cînd capitalismul era încă tînăr, iar producția era încă imperfectă.

Acum, să privim situația contemporană. Deci, o mare parte a capitalului mondial s-a dus în regiunile unde salariul era destul de mic, adică în America Latină, Europa de Est, în Asia, mai cu seamă în China. Astfel, timp de 30 ani au avut loc așa-

numitele „competiţii pe pantă", adică fiecare ţară tindea să atragă capitalul în aşa mod ca să micşoreze costul forţei de muncă, adică să micşoreze salariile, neîntreprinzînd nimic pentru a o mări. Aceasta a fost o modalitate de a atrage investiţiile străine. Adică, *se obţine că cel mai mare succes pe plan mondial este asigurat de ţara care trăieşte cel mai rău, cea mai săracă.* Aici vom aminti de faptul că Republica Moldova, fiind cea mai săracă ţară din Europa, contribuie la succesul şi profitul altor ţări, de care noi trebuie să ne dăm seama foarte bine. Astfel, cu cît mai mult se reduce nivelul calităţii vieţii populaţiei, tot mai mult ţara este atrăgătoare pentru capital, obţine cel mai mare rating pe piaţa mondială.

Deja la începutul sec. XXI, economia ţărilor apusene traversa dificultăţi considerabile: salariile nu creşteau, ceea ce înseamnă că tot mai puţin profit capitalul obţinea, care, din cauza foametei de bani, ameninţa că se va pomeni în vîrful crizei.

Vorbind despre America de Nord şi Europa de Vest, trebuie să spunem că creşterea salariilor braţelor de muncă (dacă nu vom ţine seama de manageri) s-a oprit pe la finele anilor 70' – mijlocul anilor 80' ai secolului trecut.

La începutul anilor 2000, s-a luat o decizie, pentru care astăzi toată lumea se răsplăteşte cu criza destul de ciudată şi crudă. Pentru societatea occidentală s-au deschis „porţile" creditare. Dacă vorbim mai clar, aproape fiecare cetăţean al SUA putea să obţina un credit pur simbolic, cu o dobîndă destul de mică, adică creditul era aproape gratis. Ceea ce a condus, a accelerat goana consumării şi procurării. Dar această accelerare n-a avut loc pe contul salariilor, ci din contul creditelor. Valul de credite a deplasat groapa crizei pentru cîţiva ani. Însă, concomitent, ea s-a aprofundat tot mai mult.

Economistul Richard Berner a construit un tabel original cu referinţă la SUA. El a indicat pe un grafic scăderea cheltuielilor sociale, iar pe altul creşterea datoriilor familiilor americane. S-a obţinut steagul lui Andrei (Fig. 1). Adică, cu cît statul micşorează cheltuielile sociale, cu atît se majorează datoriile familiilor. Astfel, familia ia, pur şi simplu, credite, îndatorîndu-se, ceea ce anterior ii dădea statul. Dar să nu uităm că există diferenţă între ajutorul social al statului şi creditul particular. Creditul privat va trebui odată şi odată întors.

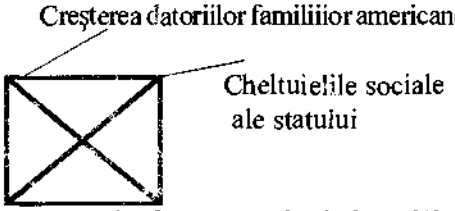


Fig. 1. Coraportul cheltuielilor sociale ale statului şi al creşterii datoriilor familiilor americane.

Din ceea ce am menţionat şi s-a întîmplat vom scoate concluzia: creditele ieftine au devenit nişte piramide, un sistem de domino, deoarece ele nu s-au întors la timp, provocînd şocul crizei. Acest şoc l-a simţit, mai întîi, sistemul financiar american, care, mai apoi, s-a răsfrînt şi asupra întregii lumi. A mai triumfat încă un principiu formulat de K. Marx: *criza financiară este adesea numai începutul crizei economice.*

K. Marx a constatat aceasta în baza experienţei crizelor care au avut loc in acea epocă. Crizele încep ca crize ale finanţelor. Şi numai după aceasta criza, care are loc în ultimul timp, a început să se numească

criză economică. Însă înainte de aceasta se vorbea că aceasta este doar o recesiune, deocamdată aceasta este doar o criză a finanțelor.

Pentru a stabili o claritate și o deosebire între crizele financiare și economice, vom trece în revistă caracteristicile lor.

Criza economică. Este o situație negativă, nou-creată în viața economică a unei societăți sau națiuni ca urmare a unor manifestări, măsuri sau reforme economice ale unui grup sau ale poporului, care afectează valorile fundamentale ale dezvoltării economice.

Criza economică este o stare complexă, de cele mai multe ori rezultat al unor combinații de crize de natură diferită (politică, diplomatică, militară, ecologică, educațională, administrativă etc.).

Dicționarul Oxford descrie criza ca fiind *un moment de pericol sau suspans în politică sau comerț etc*. Crizele sînt inevitabile. Întrebarea nu este dacă o organizație va fi implicată într-o criză economică, ci cît de mult?

Elementele principale (indicii) ale unei crize economice sînt date de o serie de factori. Cercetătorii includ printre aceștia:

- declinul economiei naționale și înrăutățirea condițiilor de viață a majorității populației;
- devalorizarea monedei naționale și creșterea necontrolată a inflației;
- pierderea controlului statului asupra resurselor strategice;
- erodarea bazei economice a securității naționale prin declinul bugetar;
- accentuarea disparităților structurale din economia națională;
- eșecul reformelor economice;
- evoluțiile economice, financiar-monetare sau comerciale pe plan regional sau global;
- aprecierea exagerată a nivelului de risc economic de către agențiile internaționale de rating;
- anularea unor vizite în scop comercial; întreruperea creditelor de export și a garanțiilor guvernamentale;
- aplicarea unor controale stricte sau a unor restricții activităților economice, blocade, embargouri etc.

Criza financiară este o situație care apare, ca regulă, într-o instituție economică, administrativă, de stat și particulară sau la nivel statal și internațional, ca urmare a unor măsuri de management ineficient, a unor situații neprevăzute în domeniul financiar-bancar, care amenință obiectivele și/sau interesele economico-financiare ale unui grup social, uneori ale societății în ansamblu.

Criza financiară este, ca regulă, o criză combinată; ea se prezintă adesea în forma crizei de natură economico-socială.

Elementele principale ale crizei de natură financiar-economică sau economico-financiară țin de:

- scăderea dramatică a Produsului Național Brut prin orientarea inadecvată a strategiilor financiare, bancare, economice;
- scăderea producției în principalele ramuri economice;
- deprecierea succesivă, graduală sau prăbușirea monedei naționale în raport cu poziția altor monede și creșterea necontrolată a ratei inflației;
- tendința de acaparare a principalelor ramuri economice de către investitorii străini și de subordonare a intereselor economice naționale, prin infuzia necontrolată a capitalului străin;
- pierderea pieților de desfacere a produselor economiei naționale pe plan intern și extern ca urmare a scăderii calității

produselor şi concurenţei neloiale etc.

La fel de importante, precum factorii implicaţi în declanşarea şi desfăşurarea unei crize, sînt **elementele crizei**: *spaţiul sociocultural* (definit de religie, filozofie, etică, legi, ştiinţă, limbaj, artă etc.); *structura* (include diferenţele socioculturale dintre indivizi); *situaţia* (creată de atitudinile stimulatoare în afirmarea intereselor ca vectori de putere şi condiţii pentru crearea situaţiei de criză); *comportamentul* (acte şi acţiuni (violente, corective, antagoniste, cooperative, contractuale) manifestate pentru a echilibra situaţia) [12].

Dar, să revenim la începutul sec. XX, cînd pe 1/6 din suprafaţa globului pămîntesc (Rusia), în calitate de simbol statal a ales steagul roşu. Noua ţară, care a trecut prin revoluţii şi războaie sîngeroase, a început să construiască o „viaţă nouă". Învăţătura lui K. Marx a fost proclamată doctrină statală.

Dar a devenit *Capitalul* pentru noii stăpîni ai ţării un manual cognitiv? N-a luat ţara în calitate de marxism altceva contrar, de exemplu, stalinismul?

Pentru a răspunde la această întrebare este destul de complicat. Doar peste 70 de ani, în aceeaşi ţară, oamenii au ieşit pe pieţe, la mitinguri, pentru a renunţa la teoria marxistă, ca de lepră, de care s-a molipsit din neatenţie şi zăpăceală.

Astăzi, Rusia şi Moldova nu pot înţelege interesul celor din Occident pentru lucrările proroculul bărbos. Aceasta este pentru noi o ghicitoare fără de răspuns, este un lucru foarte curios. Însă, poate totul constă în diversitatea de înţelegere a lucrurilor? Doar Biblia tot una este. Însă, în baza ei, din textul ei, au apărut mai multe secte şi concepţii despre lume.

Occidentul n-a făcut din *Capital* prescripţie, instrucţiune a revoluţiilor. Pentru el această carte a devenit un manual profund şi perfect al capitalismului clasic.

În centrul economic al Universităţii din Cambridge există o sală unde sînt expuse portretele a 30 de economişti. Iar deasupra lor se plasează 3 portrete ale celor mai de vază economişti. Cine credeţi că sînt? Economiştii englezi din Cambridge, Oxford, Iton consideră că cei mai iluştri economişti ai tuturor timpurilor şi ai tuturor popoarelor sînt Adam Smith – fondatorul economiei politice, K. Marx – autorul *Capitalului* şi J.M. Keynes – fondatorul macroeconomiei.

După revoluţia din octombrie 1917 în Rusia, unde teoria lui K. Marx a fost proclamată ca doctrină de stat, a apărut un alt proroc economic, prorocul undelor de criză, care îl stima pe K. Marx, dar credea mai mult în cifre, deoarece ele întotdeauna explică mai mult decât cuvintele. Acesta a fost Nikolai Kondratiev – un geniu incontestabil al sec. XX, care a calculat data sfîrşitului capitalismului, adică punctul critic, folosind pentru aceasta datele obţinute în ultimul secol de existenţă a omenirii. În tabelele şi graficele alcătuite de el au fost incluse preţurile la pîine şi aur în diferite perioade istorice; datele celor mai mari descoperiri ştiinţifice; oferta de cînepă şi cărbune; perioadele dezlănţuirii războaielor. Rezultatele obţinute s-au arătat a fi senzaţionale. Acestea l-au făcut pe Nikolai Kondratiev să exclame: *„Capitalismul se află în preajma celei mai mari crize!"* Însă nimeni nu l-a crezut.

La acel timp, SUA traversau „veacul de aur". Dar, nu-i-o bună că, un rus oarecare lansează o „previziune absurdă". Însă destul de repede SUA s-au pomenit în criză, agăţîndu-se de previziunea lui N. Kondratiev ca de un „pai de salvare". Criza a venit anume aşa cum a fost calculat. Aceasta s-a dovedit a fi nu, pur şi simplu,

o criză, de care au mai fost, ci o *mare depresiune*. Astfel, N. Kondratiev se consideră printre americani unul dintre cei mai iluştri economişti. De ce?

El este cel mai popular economist, deoarece anume el a calculat *marea depresiune*. Dar nu numai, el a prevăzut-o, dar ei n-au dorit să-l asculte, înţelegînd acest lucru mult mai tîrziu. Însă recunoaşterea lui N. Kondratiev de către americani ajunge la el ca un ecou „surd". În acest timp, el este declarat duşman al poporului, iar apoi împuşcat de N.K.V.D. Astfel, el a fost uitat pentru mult timp în propria ţară. Dar ceea ce a făcut el, a constituit temeiul pentru a fi inclus în lista celor mai vestiţi savanţi. El a propus explicarea crizelor în mod mult mai avansat, decît modul pe care l-a propus „prorocul bărbos". N. Kondratiev a atras atenţia, în primul rînd, asupra diagramelor construite de el, unde evidenţiază trei tipuri de unde: *scurte, medii şi lungi*. El a acordat o deosebită atenţie *undelor/crizelor lungi care aveau o influenţă foarte mare asupra societăţii*. Undele lungi au fost numite de occidentali cu numele lui N. Kondratiev.

Perioada undelor Kondratiev constituie 40 - 50 de ani, unde **au loc două faze**: *cea crescătoare* (de ridicare), care se manifestă prin dezvoltare şi creştere rapidă a economiei, şi *cea de coborîre* (descreştere), ce caracterizează scăderea şi criza.

Calculele au arătat că *cele mai puternice şi distrugătoare sînt crizele undelor lungi*, care au o perioadă de cîteva zeci de ani. Distrugerile pe care ele le provoacă economiei sînt asemănătoare unor adevărate furtuni.

Atunci cînd undele scurte, mijlocii şi lungi se întîlnesc în cel mai de jos punct se formează ***punctul critic negativ***. La o astfel de furtună nu poate rezista nici o economie, ea se distruge, ajunge la net, precum o corabie care cade în valul al nouălea.

Continuînd curba mai departe, N. Kondratiev a determinat exact data *marii depresiuni*. Însă N. Kondratiev, prezicînd doar marea depresiune, el putea s-o fi ghicit. Frapant este altceva. Dacă am continua diagrama Kondratiev şi dacă am suprapune-o cu sec. XX şi începutul sec. XXI, atunci vom obţine criza profundă de la începutul anilor 70 ai sec. XX, prin care a trecut economia mondială în anii respectivi şi indicarea precisă a crizei actuale.

Însă, de ce Occidentul, cunoscînd curba Kondratiev, a neglijat începutul crizei actuale? De ce diverse instituţii afirmau că scăderea indicilor în economie este un fenomen întîmplător şi de scurtă durată?

Trebuie să menţionăm că statul susţine teoriile economice care sînt pe folosul său. Anume de aceea majoritatea guvernelor din ţările lumii exclud în doctrina oficială teoria crizelor. În calitate de argument, să luăm guvernul comunist din Republica Moldova, care s-a aflat la cîrma statului în perioada 2001 - 2009. El n-a recunoscut pînă în ultimele zile ale guvernării sale a aflării statului şi societăţii moldoveneşti în stare de criză socială, economică, financiară, politică, de guvernare, demografică, educaţională etc. Însă, recunoaşterea s-a făcut numai după 7 aprilie 2009, atunci cînd societatea, ţara se aflau în adîncul curbei lungi şi a intersecţiei cu unda medie şi scurtă. Guvernanţi înţelegeau că ei trebuie să depună toate eforturile pentru a evita suicidul.

Actualmente, economiştii discută mai

mult în ce loc al undei crizelor se află lumea şi statele concrete. Criza contemporană se află în cadrul undei Kondratiev, în faza de decădere, cea mai de jos şi este mai îndelungată decît altele, nimeni nu are dubii şi nu se greşesc.

La fel de senzaţionale s-au dovedit a fi şi legităţile formulate de N. Kondratiev, care reies din unda lungă. Astfel, în perioada de 20-25 de ani, cînd lumea se mişcă spre criză, se află pe pantă, se înregistrează războaie şi revoluţii. Toate aceste fenomene sociale sînt caracteristice pentru faza de ridicare, atunci cînd economia se dezvoltă furtunos.

În această legitate se înscriu aproape toate conflictele şi flagelurile care au avut loc în sec. XX, cum ar fi primul şi al doilea război mondial; revoluţia din 1917; revoluţiile din Cuba şi Vietnam, toate aceste evenimente manifestîndu-se anume în faza de ridicare a undei lungi.

Ştiind despre acestea, se poate prezice că, în anii 20-30, parţial în anii 40 ai sec. XXI, posibilitatea conflictelor militare va creşte, pe cînd actualmente într-o perioadă de zeci de ani, probabilitatea producerii acestor fenomene este mică.

Printre cauzele crizelor, K. Marx a indicat circumstanţa că, *din cînd în cînd, tehnologiile se schimbă, care avansează omenirea şi dă capitalismului profit, dar ele se mai învechesc, înrăutăţind economia, conducînd spre criză.* Însă N. Kondratiev a dezvoltat această teză, afirmînd că, *în perioada crizelor, societatea caută în mod insistent ieşiri din aceste convulsii, şi nu este întîmplător faptul că* ***în faza de criză****, cînd oamenilor le este cel mai greu,* ***se produc cele mai mari descoperiri ştiinţifice şi tehnologice***. Dar, aici nu trebuie să uităm că sec. XX a constituit perioada decepţiilor în posibilitatea de a explica istoria societăţilor şi civilizaţiilor doar în funcţie de economie şi tehnologii. Astfel, se impune necesitatea lărgirii spaţiului metodologic de abordare a trecutului.

Ca regulă, descoperirile acestea nu-s apreciate de societate, fiind puse la index, aşteptîndu-şi ora lor, care vine atunci cînd criza trece în faza undei de ridicare. Aici ele se traduc repede în viaţă, se implementează în producţie, mişcă lumea în mod accelerat spre noi înălţimi necucerite de ea.

Criza dă naştere energiei căutărilor, cercetărilor, transformărilor. Ea nu ne lasă să ne liniştim, deschide spaţiul pentru acei care sînt capabili să înţeleagă şi să acţioneze. Astfel, în cele din urmă, *orice criză are orientare cognitivă, pozitivă, mobilizatoare.*

Aceasta este o senzaţie. Iese că, făcînd descoperiri, inovaţii, savanţii simt şi prevăd cu mult mai înainte de venirea şi soluţionarea crizei ridicarea pe unda lungă, deschizînd larg drumul pentru viitor.

Este posibil oare aşa ceva? Boomul telefoanelor mobile revine anilor 90 ai sec. XX, însă tehnologiile pentru ele au fost elaborate încă în anii 70 ai sec. XX. Adică atunci cînd au fost făcute invenţiile, dar oferta lor în masă a fost cerută peste 20 de ani.

N. Kondratiev a observat că, *din mlaştina crizei, omenirea a scos şi va scoate de orice dată în continuare inovaţii revoluţionare*. Cugetaţi. În baza primei unde Kondratiev, omenirea a ieşit cu maşina de aburi, care a devenit bază pentru strunguri şi mecanisme. Din a doua undă Kondratiev omenirea a ieşit cu locomotiva, după care pămîntul a fost înpăienjenit cu căi ferate.

Din a treia undă de ridicare omul a ieşit

pe automobil, cu mici semnale de apel a început era radioului, au apărut telefoanele și telegraful, în locul muncii divizate a venit tehnologia muncii la bandă. Anii 50 ai sec. XX sînt anii unei revoluții tehnologice – se dezvoltă microelectronica, energia atomică, chimia etc. Toate acestea au condus la un salt uriaș al creșterii productivității muncii, a crescut cu 5% în medie ritmul de creștere a PIB în lume, a sporit nivelul de viață.

Actualmente, în lumea științifică domină întrebarea: Care inovații tehnologice vor constitui *„colacul de salvare"*, vor scoate lumea actuală din criză, imprimîndu-i un nou avînt de dezvoltare? Mulți se gîndesc la aceea, ce va constitui fundamentul tehnologic care va da economiei o nouă respirație. Poate nanotehnologiile, care vin în locul tehnologiilor deja existente? Sau poate altceva?

Aici putem menționa că accelerarea progresului științific și tehnologic reprezintă un deziderat fundamental pentru toate statele lumii, indiferent de orînduirea socială sau de nivelul de dezvoltare economică, dar capătă accente dramatice pentru statele subdezvoltate, în curs de dezvoltare sau chiar cu o dezvoltare industrial-economică medie.

Necesitatea intervenției concertate a statului, întreprinderilor, instituțiilor de cercetare-dezvoltare și de învățămînt sau a întreprinderilor și corporațiilor particulare în accelerarea progresului științific și tehnologic prin inovare rezultă din următoarea interpretare grafică a dinamicii dezvoltării științifice și tehnologice (Fig.2) [6, p. 1].

Dacă progresul științific și tehnologic, care determină nivelul de dezvoltare a unei țări, urmează o curbă parabolică, cu pantă crescătoare - unanim admisă – în abscisă fiind prezentat timpul, iar în ordonată nivelul tehnologic (cantitativ și calitativ), se constată următoarele.

Nivelul tehnologic și științific convențional N cuprinde în structură mai mulți parametri cantitativi și calitativi de tipul: productivitatea în industrie, în agricultură, numărul invențiilor în vigoare folosite, vechimea (noutatea tehnologiilor), numărul invențiilor proprii înregistrate și brevetate, numărul licențelor asimilate într-un an, creșterea anuală a productivității muncii etc., situează diferitele state ale lumii în diferite porțiuni ale curbei (t_1, t_2, t_3, ...) decalate în timp, conform cu decalajele corespunzătoare de nivelul tehnologic-științific (N_1, N_2, N_3, ...).

Statele subdezvoltate și cele în curs de dezvoltare, aflîndu-se la un nivel tehnologico-științific scăzut (N_1), se vor situa pe o porțiune a curbei progresului cu pantă mică, ceea ce face ca pentru o dezvoltare normală, într-un interval de timp Δt creșterea corespunzătoare de nivel ΔN_1, să fie neînsemnată, în timp ce pentru o țară mediu dezvoltată (nivelul N_2) aflată pe o porțiune cu pantă crescută, creșterea va fi mai mare (ΔN_2), iar o țară înalt dezvoltată (N_3) creșterea științifico-tehnologică devine de-a dreptul vertiginoasă (ΔN_3).

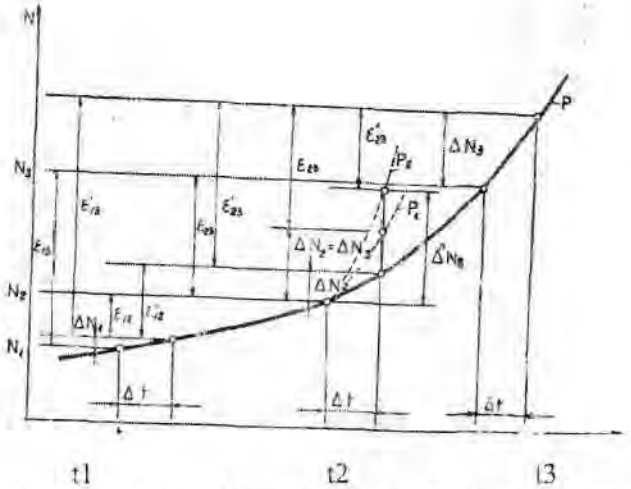


Fig. 2. Accelerarea progresului ştiinţific şi tehnologic prin inovare.

Întrucît creşterile de nivel sînt cu atît mai mari, cu cît nivelul deja atins este mai mare ($\Delta N_3 > \Delta N_2 > \Delta N_1$) rezultă că decalajele iniţiale între o ţară subdezvoltată şi una cu dezvoltare medie ε 12 sau în raport cu una cu o înaltă dezvoltare ε 13, cresc (ε '12 > ε 12 ε '13> ε 13), ceea ce se întîmplă cu decalajul dintre ţările cu dezvoltare medie şi cele înalt dezvoltate (ε '23 > ε 23).

Cu alte cuvinte, timpul lucrează în favoarea celor dezvoltaţi ştiinţific şi tehnologic şi în defavoarea celor cu o dezvoltare medie şi, cu atît mai mult, în dezvoltarea celor subdezvoltaţi sau în curs de dezvoltare. Ultima afirmaţie se atribuie şi Republicii Moldova.

Dar, rezultă o concluzie de maximă importanţă industrial-economică pentru dezvoltarea unei ţări.

Pentru a împiedica accentuarea decalajului faţă de tările avansate, ţările în curs de dezvoltare şi cele cu dezvoltare medie trebuie să treacă neîntîrziat la accelerarea progresului tehnico-ştiinţific, iar pentru reducerea decalajelor, această accelerare trebuie să fie substanţială.

Trebuie părăsită curba firească a progresului tehnologic şi ştiinţific P şi asigurată situaţia pe o curbă P_1 cu o pantă mărită astfel încît creşterea $\Delta' N_2$ a unei ţări cu dezvoltare medie, de exemplu, să egaleze pe cea a unei ţări înalt dezvoltate ΔN_3. Evident, că pentru reducerea decalajului este necesară o accelerare şi mai mare, pentru situarea pe o curbă P_2 cu o pantă (acceleraţie) şi mai mult mărită, astfel încît $\Delta'' N_2 > \Delta N_3$.

Prin urmare, este vorba, de fapt, nu de o accelerare, întrucît curba naturală P are o pantă mereu crescătoare şi, ca atare, progresul tehnic natural este deja accelerat, ci este vorba de o mărire a acceleraţiei, de o accelerare a acceleraţiei, de o acceleraţie de ordinul II, pe deplin posibilă pentru om şi societate.

Creşterea acceleraţiei progresului tehnic, devierea curbei P spre P_1 sau chiar spre P_2 este posibilă pe următoarele căi mai importante:

- industrializarea rapidă, care conferă nu numai independenţă economică, ci şi un nivel general tehnologic sporit, indus-

tria constructoare de maşini reprezentînd pîrghia principală;

- transferul rapid de tehnologii de la ţările cele mai dezvoltate din acest punct de vedere, prin licenţe sau prin reproiectări cu forţe proprii;
- creaţia tehnică şi ştiinţifică autonomă.

Dar, să revenim la criză şi să ne întrebăm: este oare actual să considerăm criza un apocalips, un distrugător fatalist al speranţelor luminoase ale omenirii?

Doar noi nu disperăm atunci cînd are loc schimbarea toamnei cu iama, iarna cu primăvara, primăvara cu vara, adică a anotimpurilor, deoarece noi avem cele necesare pentru timpurile respective: îmbrăcăminte, hrană, locuinţe etc. Astfel, este important să fim pregătiţi pentru crize şi să ţinem seama de prognozele economiştilor.

Agiotajul care apare face să demonstreze că crizele n-au existat. Crizele au existat şi mai înainte. Iar dacă ele sînt ciclice, atunci trebuie să avem o atitudine mai liniştită. Unicul lucru pe care trebuie să-l întreprindem este să facem ca amplitudinea crizelor ciclice să fie micşorată pînă la limita posibilă, ca ea să influenţeze asupra oamenilor cît mai puţin negativ.

Este foarte important să ţinem minte dialectica lui Marx: *fundul următoarei crize este mai de asupra decît fundul crizei precedente*. Deci, chiar din crizele profunde omenirea se ridică, iese şi se mişcă înainte, avansează.

Fiecare criză trebuie percepută ca o lecţie, care va pune omenirea să lucreze asupra erorilor. Astfel, lecţia care a fost scoasă din marea depresiune este că *occidentul a întreprins mari schimbări în sistemul social*. Statul a început să observe omul mic, a început să înţeleagă nevoile şi greutăţile lui. Pînă atunci statul nu acorda nici o susţinere socială, în afară de binefacerile care le făceau persoanele fizice sau juridice din propria lor iniţiativă. Astfel, marea depresiune a stimulat sistemul de protecţie socială a angajaţilor şi şomerilor, sistemul de ajutor pentru a-şi căpăta un loc de muncă etc. Participarea statului la educaţie şi sănătate a fost stimulată, de asemenea, de marea depresiune. Tot ea a impus occidentul să acorde atenţie deosebită demografiei, ceea ce a împins societatea spre progresul natalităţii, acordînd diferite facilităţi mamelor şi familiilor cu mulţi copii. De atunci, americanii au realizat programe de asigurare cu alimente bune pentru femeile gravide şi cele care alăptează copiii. Aceasta a dat rezultate foarte bune. Iese că criza este de folos, utilă, deoarece anume criza impune omenirea să revalorifice, din cînd în cînd, comportamentul său, să caute cele mai corecte şi optime căi de atingere a scopurilor.

În cadrul crizei toată structura societăţii este supusă restructurării necesare, dar dureroase. Deoarece crizele sînt, în primul rînd, inevitabile şi şansele să ne dezicem de ele sînt un adevărat mit, ele, pur şi simplu, împiedică. Trebuie să fim pregătiţi pentru aceea ce este inevitabil. În al doilea rînd, crizele sînt de folos, deoarece ele curăţă de vechituri, ceea ce Schumpeter numea *distrugere creatoare*. Ele curăţă de ceea ce a îmbătrînit, deschid calea spre ceva nou.

Teoria, ca şi viaţa, nu stă pe loc. N. Kondratiev l-a completat şi l-a corectat pe Marx. Dar, savanţii contemporani dezvoltă teoria lui N. Kondratiev.

Omenirea soluţionează în permanenţă probleme noi, care apar în faţa ei, pe care le rezolvă cu mai mult sau mai puţin efort, dar le rezolvă. De aceea, noi nu sîntem

adepți ai venirii sfîrșitului, apocalipsului ș.a.m.d. Aceasta este o încercare ordinară din care omenirea va ieși cu succes, devenind alta, transformată, schimbată, dar va ajunge la o nouă etapă a ***societății integrate***, ceea ce este important de a înțelege esența ei și să facem tot posibilul pentru ca ea să fie asimilată mai rapid de generația nouă.

În opinia lui Marx, criza este cel mai fertil sol pentru pregătirea transformărilor revoluționare. Pe cînd N. Kondratiev tratează aceleași transformări destul de larg. Posibil că, deja în sec. XXI, vom fi martorii fenomenului, cînd lideri mondiali nu vor mai fi SUA sau Europa, așa cum a fost pe parcursul multor sute de ani, ci o altă țară, un alt continent. Este posibil ca însăși *construcția societății se va transforma fundamental* și ***va deveni***, după cum afirmă savanții, ***integrală***. Adică, va lua pentru sine tot ce este cel mai bun de la capitalism, socialism, din cultura și sistemele naționale și mondiale.

Însă realizînd o sarcină de curățare a capitalismului, societatea va detrona multe din actualele elite. Adică vor apărea noi companii și brand-uri, se vor manifesta cu glas tare politicienii tineri, savanții, reformatorii artei.

Va fi oare actuală ultima criză? În legătură cu aceasta vom apela la opinia lui K. Marx, care afirma că, *pînă cînd societatea va întoarce de pe calea capitalismului, ea va merge mînă în mînă cu criza*. Pe cînd N. Kondratiev este mai concret în teoria sa de previziune. Dacă vom apela la diagrama sa, vom observa că *următorul flagel, criză economico-financiară poate fi așteptată în perioada sfîrșitului anilor 40 – începutul anilor 60 ai secolului nostru.*

Dezvoltarea stabilă înseamnă dezvoltarea fără crize. Crizele vor fi întotdeauna, însă dacă noi le vom prezice din timp, vom putea trece fazele de criză în termeni mai rezonabili, cu mai puține pierderi.

Filozofii afirmau în trecut că fiecare generație este sortită să treacă prin războaie, pentru a obține experiență negativă; să învețe a prețui pacea și să cunoască prețul greșelilor comise. Ar fi ideal, dacă crizele ar ocupa cu timpul locul războaielor. Doar crizele sînt o experiență negativă. Ba chiar se poate spune că, aceasta este un fel de răsplată a copiilor pentru greșelile comise de părinți. Dacă aceasta este anume așa, atunci la o generație de părinți apare un scop valoros: cu cît vom face mai puține greșeli în politică, economie, cultură, cu atît mai mic va fi costul pe care-l vor plăti copiii noștri.

Actualmente, tot mai frecvent auzim că, curbele lungi ale lui Kondratiev sînt nu atît un fenomen economic, cît unul global. Ele se suprapun pe toate domeniile de viață ale societății, omului. ***De aceea, la fiecare 40-50 de ani, societatea va traversa nu, pur și simplu, o criză economică, ci o criză sistemică.*** În acest răstimp se vor învechi nu numai tehnologiile de producție și de deservire, ci se va învechi și construcția socială a societății, va apărea stagnarea în politică, știință, artă. Adică, o reparație, o reînnoire serioasă va necesita aproape tot organismul social.

Adică, anume acum, în zilele noastre se rezolvă chestiunea cum ar trebui să fie sec. XXI.

Noi avem ocazia să trăim într-unul dintre cele mai mari vizaje istorice.

Dacă sporește importanța lucrurilor și faptelor, fiecare greșeală comisă de noi

astăzi, în lume, este un glonte trimis în viitorul copiilor noştri. Anume de aceasta ne preîntâmpină prorocii economici.

De aceea, în continuare vom trece în revistă unele aspecte ale *Programului de stabilizare şi relansare economică a Republicii Moldova* care este prevăzut pentru perioada anilor 2009-2011. Fundamentele teoretice ale programului coincid cu poziţiile reflectate în articolul dat şi alte izvoare de specialitate.

Din structura lui vom evidenţia că el conţine următoarele compartimente: introducere, analiza situaţiei, viziunea guvernului, priorităţile programului, stabilizarea şi optimizarea finanţelor publice (cu obiective şi acţiuni imediate şi termen mediu); relansarea activităţii economice, asigurarea unei protecţii sociale eficiente şi juste, monitorizarea şi evaluarea programului. Compartimentele stabilizarea şi optimizarea finanţelor publice, relansarea activităţii economice, asigurarea protecţiei sociale eficiente şi juste includ, la rîndul lor, obiective, acţiuni imediate şi acţiuni pe termen mediu şi partajarea pe domenii şi sectoare.

În continuare, vom expune succint poziţiile de bază ale programului.

Introducerea, ideile esenţiale ale elaborării programului, pornind de la constatarea că economia Republicii Moldova se află într-o criză profundă şi se finisează cu necesitatea menţinerii vectorului de integrare europeană a ţării.

Programul nu vine să substituie Programul de guvernare, Strategia Naţională de Dezvoltare, Agenda de politici pentru integrarea europeană sau alte documente de politici publice, ci le completează cu acţiuni concrete şi specifice, menite să atingă obiectivele stabilite în cadrul strategic existent şi în contextul actual al crizei.

Compartimentul ***Analiza situaţiei*** include descrierea succintă a stării social-economice a ţării, pe care o simţim şi o cunoaştem destul de bine, de aceea nu vom expune-o.

Compartimentul ***Viziunea guvernului*** pune accent pe stabilirea încrederii populaţiei în acţiunile Guvernului şi în oportunităţile de trai şi muncă în ţară şi readucerea economiei pe o traiectorie de creştere, precum şi fortificarea premiselor pentru dezvoltarea unei economii durabile.

Programul este axat pe următoarele priorităţi: stabilizarea şi optimizarea finanţelor publice; relansarea activităţii economice; asigurarea unei protecţii sociale eficiente şi juste.

Compartimentul ***Stabilizarea şi optimizarea finanţelor publice*** include obiectivele de stabilizare a finanţelor publice şi acţiunile pe termen scurt şi mediu.

Obiectivul 1 prevede *identificarea posibilelor surse pentru majorarea veniturilor publice şi diminuarea deficitului bugetar*. ***Acţiunile imediate*** (2009) ţin de: 1) negocierea cu Fondul Monetar Internaţional a unui nou Program de politici economice şi financiare; 2) lansarea negocierilor cu Comisia Europeană, Banca Mondială şi alţi parteneri externi de dezvoltare a ţării, în scopul obţinerii susţinerii bugetare, inclusiv a intensificării eforturilor debursării tranşelor pentru proiectele şi programele în curs de implementare; 3) perfecţionarea sistemului de administrare vamală şi fiscală (prevenirea subevaluării în vamă, transferării profitului etc.); 4) relansarea privatizării patrimoniului de stat din domeniile liberalizate, în baza licitaţiilor deschise, anunţate şi transparente; 5) modificarea legislaţiei în vigoare în vederea: majorării

de 2 ori începînd cu anul 2010 a cotei maxime a taxei pentru amenajarea teritoriului; majorării cu 50% începînd cu anul 2010 a cotei maxime a taxei pentru unităţile comerciale şi/sau de prestări servicii de deservire socială; majorării începînd cu 2010 a accizelor pentru autoturismele de lux, ţigări de foi şi trabucuri, ţigarete cu filtru, bere, băuturile alcoolice tari şi băuturile slab alcoolice, benzină şi derivatele acesteia, parfumuri, apă de toaletă şi articole de bijuterie; introducerii începînd cu 2010 a accizului la articole de cristal şi a accizului la articole de giuvaergii, neconfirmate documentar; majorării cu 30% începînd cu 2010 a cotelor taxelor rutiere la autoturismele înmatriculate în Republica Moldova care consumă diesel; majorării cotelor taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova proporţional influenţei asupra infrastructurii rutiere; majorarea cotei impozitului pe venit din cîştigurile obţinute de la jocurile de noroc pînă la 18% (art.90, alin.3) al Codului Fiscal); majorării de 2 ori începînd cu 2010 a taxei pentru eliberarea licenţei în domeniul jocurilor de noroc.

Acţiunile pe termen mediu (2010-2011) pun accentul pe: 1) definirea noţiunii de „venit reinvestit" pentru îmbunătăţirea mecanismului de aplicare a facilităţilor oferite în achitarea impozitului pe venit al persoanelor juridice; 2) stabilirea unor principii clare în redistribuirea veniturilor de la bugetul de stat spre bugetele unităţilor teritorial-administrative, inclusiv prin promovarea unei noi legi privind finanţele publice locale; 3) urgentarea procesului de implementare a noului sistem de impozitare a bunurilor imobile: i) bunuri imobile cu destinaţie comercială şi industrială, garaje, loturile întovărăşirilor pomicole şi construcţiile amplasate pe ele - 2010; ii) bunurile imobile cu destinaţie agricolă (terenurile cu construcţiile amplasate pe ele) – 2011; 4) finalizarea procesului de evaluare a caselor individuale în localităţile rurale din componenţa mun. Chişinău şi Bălţi – 2011; 5) menţinerea în perioada 2009-2011 a cotei „0" la impozitul pe venitul reinvestit, cu reintroducerea acestuia începînd cu anul 2012, aplicînd o singură cotă joasă de 10% pe o bază largă şi uniformă.

Obiectivul 2 constă în *reducerea cheltuielilor neprioritare şi redirecţionarea cheltuielilor publice pentru obţinerea unei eficienţe sporite şi diminuarea deficitului bugetar.* De aici reies *acţiunile imediate* (2009): 1) optimizarea cheltuielilor administrative ale autorităţilor publice centrale şi locale, inclusiv prin reducerea cu, cel puţin, 50% a cheltuielilor capitale, pentru procurarea bunurilor şi serviciilor şi celor direcţionate subvenţionării, păstrînd un nivel adecvat al cheltuielilor sociale; 2) introducerea noului sistem de clasificare şi gradare a funcţiilor publice care va sta la baza unui nou sistem de salarizare a funcţionarilor publici; 3) elaborarea unui nou Regulament cu privire la salarizarea conducătorilor întreprinderilor de stat, întreprinderilor cu capital majoritar de stat şi a celor monopoliste, indicate de Guvern; şi *acţiunile pe termen mediu* (2010-2011) cu precădere la managementul finanţelor publice (revizuirea metodologiei de elaborare şi executare a bugetului; elaborarea noului Sistem Informaţional de Management Financiar); administraţia publică; educaţie; sănătate; agricultură; securitatea publică; ştiinţă şi infrastructura drumurilor.

Compartimentul ***Relansarea activităţii economice*** include obiectivele şi acţiunile pe termen scurt şi mediu.

Obiectivul 1 constă în **reducerea poverii administrative și fiscale pentru desfășurarea afacerilor** și prevede ***acțiuni imediate*** și pe ***termen mediu*** referitor la *reducerea poverii administrative și fiscale.*

Obiectivul 2 ține de **facilitarea accesului antreprenorilor la mijloace financiare pentru inițierea și dezvoltarea sau relansarea afacerilor.**

Obiectivul 3 se referă la **stimularea investițiilor publice și private** unde se prevăd următoarele *acțiuni imediate* (2009): 1) atragerea în economia națională a investițiilor strategice prin asigurarea negocierilor directe între Guvern și investitorii străini strategici, precum și asigurarea suportului realizării proiectelor investiționale ale acestora; 2) pregătirea ședinței Consiliului Consultativ al donatorilor în scopul majorării finanțării proiectelor care vor contribui la stimularea economiei; 3) asigurarea funcționalității operaționale a Unității pentru parteneriatul public-privat în cadrul Agenției Proprietății Publice. Prezentarea propunerilor în vederea ajustării cadrului normativ la prevederile Legii cu privire la parteneriatul public-privat, în coordonare cu partenerii de dezvoltare; și *acțiunile pe termen mediu* (2010-2011) ce includ problemele corupției și justiției, *îmbunătățirii climatului investițional, administrației și deetatizării patrimoniului public, energeticii, infrastructurii, agriculturii, construcțiilor, tehnologiilor informaționale și comunicaționale.*

În compartimentul **Asigurarea unei protecții sociale eficiente și juste** guvernul își propune ca obiective: 1) **susținerea categoriilor vulnerabile prin direcționarea mai eficientă a protecției sociale și prevenirea excluziunii sociale** (cu acțiuni referitor la asistența socială, asigurarea socială, sănătate); 2) **susținerea angajării în cîmpul muncii a șomerilor, inclusiv a emigranților reveniți în țară.**

În fine, menționăm că noi dispunem de rezerve colosale de învățăminte și lecții din crizele anterioare pentru depășirea crizei în care ne aflăm și a celor care ne așteaptă. Aceasta ne îndeamnă să nutrim speranțe că vom acționa sinergic pentru a ieși din criza în care ne aflăm. De aceea încheiem incursiunea noastră cu întrebarea: dar ce va fi după criză?

BIBLIOGRAFIE

1. Agewnic Americano, *La congiura il romanzo della crisi,* Alberti Editura, Roma, 2009, 156 p.

2. Aker D., *Strategic Market Management*, John Wiley & Sons, USA, 1988.

3. Andrews K., Bussines Polity, *Test and Cases*, Homewood, Richerd Irwin Inc. Boston, 1965.

4. Ansolf I., *Corporeate Strategy*, McGraw Hill Company, New-York, 1965.

5. Attali Jacques, *La crisi, e poi?* Fazi Editore, Roma, 2009, 150 p.

6. Belous Vitalie, Inventica. Iași, Editura „Gh. Asachi", 1992, 574 p.

7. Benetazzo Eugenio David, *Parenzo banca rotta. Manuale di sopravvienza economnica alla crisi.* Sperling & Kupfer. Milano, 2009, 110 p.

8. Blanovschi Andrei, *Valoarea netrecătoare a dirijismului economic,* // Administrarea Publică, nr.1, 2009. - P. 136-141.

9. *Dicţionarul Explicativ al Limbii Române*, Ediţia a II-a, Editura Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1996.

10. Manole T., *Politica monetară a Băncii Naţionale a Moldovei şi criza financiară mondială* // Adminstrarea Publică, nr.1, 2009, p. 120 - 135.

11. Michaud G., Marc E., *Vers une science des civilisations*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1981.

12. Mireille Marc-Lipiansky, *Crise et crise*, Presses d'Europe, Nice, 1997.

13. Patraşcu D., Roman A., Patraşcu T., *Incursiuni in managementul anticriză*, AAP, Chişinău, 2009, 392 p.

14. Patraşcu D., Patraşcu T. Lecţiile crizelor precedente // Statul Moldovenesc la 650 de ani: priorităţile administraţiei publice – consolidare, dezvoltare, prosperare: Conf. intern.-şt.-practică / col. red.: Al. Roman, D. Patraşcu ş.a.- Ch.: AAP, 2009. - P. 139 – 152.

15. *Platon*. Opere III, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978.

16. Programul de stabilizare şi relansare economică a Republicii Moldova pe perioada anilor 2009-2011// Administrarea Publică, nr. 3, 2009.

Prezentat: 23 aprilie 2010.

Recenzent: Grigori CAPAŢINA, doctor habilitat în ştiinţe economice, conferenţiar universitar.

E-mail: dumitru.patrascu200@yahoo.ru

LEGILE ECONOMICE OBIECTIVE ŞI DEOSEBIRILE LOR DE LEGILE NATURII ŞI DE LEGILE ECONOMICE SUBIECTIVE

Andrei BLANOVSCHI,
doctor în ştiinţe economice, conferenţiar universitar

SUMMARY

The contents, character and classification of objective economic laws, their difference from natural laws and subjective (juridical) economic laws are examined. The necessity of recovery and of the study of economic laws in the course of contemporary economics are also discussed

Consideraţii generale. Oamenii intră în activitatea lor economico-socială, indiferent de voinţa şi conştiinţa lor, în diferite raporturi (relaţii) care apar în forma unor fenomene şi procese, cum ar fi actul de vînzare-cumpărare a mărfurilor, împrumuturile de bani, mişcarea preţurilor, creşterea bunurilor materiale sau prestarea serviciilor ş.a. Astfel, întreaga activitate economico-socială constă dintr-o multitudine de fenomene şi procese. Cercetîndu-le, ştiinţa economică a ajuns la concluzia că între aceste fenomene şi procese există o legătură mai mult sau mai puţin stabilă, repetabilă şi durabilă, dînd, astfel, naştere unor anumite legi economice.

Noţiunea de lege a apărut iniţial în literatura juridică. În literatura economică, ea a fost implementată în sec. XVII. Pînă atunci, termenul de lege economică era utilizat doar în calitate de anumite constatări, formulate pe baza experienţei practice, şi care trebuiau luate în seamă în procesul adoptării unor măsuri de politică economică.

Fiziocraţii François Quesnay (1694 – 1774) şi Anne-Robert-Jaques-Turgot (1727–1781), aplicînd abordarea organicistă la cercetarea fenomenelor şi proceselor economice, au formulat teoria „ordinii naturii", care, în viziunea lor, era ordinea fizică pe care însuşi Dumnezeu a dat-o globului pămîntesc. După cum natura se bazează pe legile eterne şi universale stabilite de Dumnezeu, menţionau fiziocraţii, la fel şi activitatea economică, parte componentă a naturii, se supune acţiunii acestor legi naturale – legi ce trebuie cunoscute şi respectate chiar şi de rege. Pornind de la această idee, François Quesnav îl îndemna pe regele Franţei, Ludovic XV: „Nu faceţi nimic, legile vor conduce în locul dumneavoastră, de unde a şi pornit cunoscutul postulat fiziocrat: „Laissez faire, laissez passer, tout va de lui même".

Astei, fiziocraţii au confundat legile naturii cu legile economice. Ulterior, greşeala fiziocraţilor a fost corectată de economiştii clasici Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1833), Thomas

Malthus (1766-1834) ş. a. prin crearea *economiei politice* ca ştiinţă propriu-zisă. În operele acestor savanţi a fost determinat obiectul de studiu – creşterea avuţiei naţiunilor – categoriile şi legile economice obiective ce guvernează producţia, repartiţia, schimbul şi consumul acestei avuţii. Devenind ştiinţă propriu-zisă, ştiinţa economică, ca şi orice altă ştiinţă şi-a propus să pună în evidenţă noi legi economice, ţinînd seama de creşterea complexităţii şi diversităţii activităţii economice. Dar dacă în ştiinţele despre natură consensul este general, apoi în domeniul economiei ideea îşi face cu greu loc şi nici nu este unanim acceptată sau este susţinută şi înţeleasă în mod diferit.

O astfel de situaţie se explică, într-o anumită măsură, prin faptul că fenomenele şi procesele economice sînt aranjate într-un anumit fel, fiind legate între ele nu numai prin raporturi de cauză şi efect, ci şi de interdependenţă reciprocă. De aceea legile economice diferă între ele atît după natura acţiunii, cît şi după sfera de acţiune. O parte de legi au un „suport" natural, pe cînd altă parte – un „suport" psihologic. În primul caz, legile economice exprimă necesitatea stabilirii unor echilibre între diferite fenomene şi procese economice sau a schimbului de echivalente (legea valorii, legea cererii şi ofertei). În al doilea caz, cel al interdependenţelor de natură psihologică (legea înclinaţiei spre consum ş.a.). Ca rezultat este foarte dificil ca să fie descoperită, formulată şi acceptată unanim o lege economică obiectivă.

Conceptul, caracterul şi clasificarea legilor economice obiective. Ce reprezintă legea economică obiectivă? *Legea economică obiectivă reprezintă expresia unor raporturi esenţiale, necesare, stabile şi repetabile între fenomenele şi procesele economice ce ne înconjoară.*

Legile economice constituie o parte integrantă a obiectului de studiu al ştiinţei economice şi reflectă relaţiile de producţie, repartiţie, schimb şi consum al bunurilor materiale pe diferite trepte de avansare a civilizaţiei umane. Aceste legi apar şi se manifestă în procesul de activitate economico-socială a oamenilor şi, ca urmare, ele nu pot acţiona în afara lor.

Legile economice au un caracter obiectiv, în sensul că există şi acţionează independent de voinţa şi conştiinţa oamenilor. Oamenii nu sînt totalmente neputincioşi în faţa acestor legi. Ei pot şi trebuie să le descopere, să le studieze, să le cunoască şi să execute cerinţele acestora în interesul lor. În acelaşi timp, oamenii nu pot să schimbe legile economice obiective, să le transforme sau să le ignore, pentru că ele îşi croiesc drum fără a ţine seama de voinţa lor. Neexecutarea cerinţelor legilor economice obiective, mai devreme sau mai tîrziu, îi pedepseşte pe oameni. Exemple sînt numeroase. Iată doar unul. Conform cerinţelor legii economice a raportului optim dintre consum şi acumulare, venitul naţional al ţării obţinut într-un anumit interval de timp (de regulă, un an) trebuie distribuit în astfel de proporţii, încît 74-76% să fie destinate consumului curent, iar celelalte 26-24% să fie acumulate şi, în mod obligatoriu, folosite pentru dezvoltarea bazei tehnico-materiale de producţie (elemente de capital fix ş. a.). Analiza datelor statistice ne convinge însă că în ultimele decenii în Republica Moldova cerinţele legii menţionate nu se respectă. Aproape întregul venit naţional se foloseşte pentru consumul curent. Din propriile mijloace, elementele capitalului fix se renovează insuficient, iar ceea ce se

realizează are loc pe baza creditelor externe. În viziunea noastră, nerespectarea cerințelor legii economice menționate constituie una din consecințele stagnării activității economico-sociale a țării noastre. De menționat însă că guvernarea care nu este capabilă să asigure creșterea economică durabilă din acumularea unei părți a propriului plusprodus, nu este în stare să îmbunătățească nici nivelul de trai al populației.

Legile economice au un caracter nu numai obiectiv, ci și istoric. Prin caracterul istoric al acțiunii legilor economice se înțelege:

a) încep să acționeze în anumite condiții concrete istorice și își încetează acțiunea odată cu dispariția condițiilor care au generat acțiunea lor;

b) își modifică starea, forma și intensitatea acțiunii de la o etapă economico-socială la alta și chiar în cadrul aceleiași etape, esența rămînînd neschimbată.

În raport cu anumite criterii, legile economice sînt structurate în mai multe categorii.

După criteriul modului lor de descoperire, legile economice se grupează în:

a) **legi abstracte** (formulate prin metoda științifică de investigare);

b) **legi empirice** (formulate pe baza experienței și a cunoașterii empirice).

După durata de manifestare se disting:

a) **legi economice generale**, comune tuturor treptelor de dezvoltare a societății umane (de exemplu, legea unității dialectice a relațiilor de producție cu nivelul și caracterul forțelor de producție, legea creșterii și diversificării nevoilor umane, legea economiei de timp);

b) **legi comune** mai multor etape de avansare a societății umane (de exemplu, legea valorii bunurilor economice, legea creșterii productivității muncii, legea creării plusprodusului, legea circulației banilor);

c) **legi economice specifice**, caracteristice unei anumite etape de dezvoltare a societății umane (de exemplu, legea cererii și ofertei, legea concurenței, legea maximalizării profitului).

După criteriul fazelor circuitului economic legile economice obiective se grupează în: a) **legi ale fazei de producție** (de exemplu, legea diviziunii sociale a muncii, legea respectării raportului între întreprinderile mari, întreprinderile mijlocii și întreprinderile mici, legea costurilor de producție, legea productivității muncii, legea sporirii competitivității producției); **b) legile repartiției** (legea raportului optim dintre consumul curent și acumulare, legea raportului dintre ritmurile creșterii productivității muncii și ritmurile creșterii salariilor); **c) legile fazei schimbului** (legea schimbului de echivalente, legea circulației banilor, legea echilibrului pieței, legea cererii, legea ofertei); **d) legile fazei consumului** (de exemplu, legea satisfacerii nevoilor crescinde, legea înclinației spre consum, legea înclinației indivizilor spre a avea o anumită sumă de bani în numerar).

Cerințele legilor economice au un impact determinat asupra circuitului economic. Să examinăm în continuare doar cîteva exemple din legile fazelor circuitului economic.

Faza producției. Este cunoscut faptul că în activitatea de producție acționează legea economică obiectivă a respectării raportului optim dintre întreprinderile mari, mijlocii și mici. În Republica Moldova, într-o perioadă de timp nu prea îndepărtată, cerințele legii menționate au fost ignorate.

în sectorul agrar, de exemplu, a apărut moda că în fiecare raion se cerea să fie construite şi să funcţioneze, în mod obligatoriu, complexe agroindustriale pentru creşterea şi îngrăşarea a cîte 50 mii capete de porcine; producerea laptelui de vacă pentru 2400-2600 bovine ş. a. Întreprinderilor mijlocii şi gospodăriilor ţărăneşti auxiliare nu li se acorda nici o atenţie. Mai mult, acestea din urmă erau strîmtorate şi în multe cazuri lichidate. Ca urmare, dat fiind faptul că nu erau aprovizionate cu nutreturile necesare, capacităţile de producţie ale complexelor agroindustriale nu au fost utilizate în nici un raion mai mult de 60-70%. Ulterior, în procesul privatizării, acestea au fost desfiinţate, iar gospodăriile auxiliare ale ţăranilor au trecut prin diferite transformări, multe dintre ele ruinîndu-se. Putem afirma că ignorarea cerinţelor legii coraportului optim dintre producţia mare, producţia mijlocie şi cea mică a constituit o altă consecinţă majoră în reducerea producţiei bunurilor materiale în Republica Moldova. Pentru a nu fi învinuiţi de lipsă de argumente, vom menţiona că în SUA, de exemplu, întreprinderile mijlocii şi mici asigură circa 60-70% din valoarea produsului intern brut.

Faza repartiţiei. Bunurile materiale create în procesul de producţie urmează, apoi, faza repartiţiei. Întrucît bunurile nou-create în economia de piaţă se manifestă nu numai sub forma natural-materială, ci şi valorică, în stadiul repartiţiei venitul obţinut după realizarea lor se împarte în salariul lucrătorilor şi venitul (profitul) întreprinderii.

În procesul distribuirii venitului obţinut, concomitent cu alte legi, acţionează şi legea economică obiectivă privind respectarea raportului dintre ritmurile creşterii productivităţii muncii şi ritmurile majorării salariilor. Conform cerinţelor acestei legi, ritmurile creşterii productivităţii muncii trebuie să depăşească, întotdeauna şi peste tot, ritmurile creşterii salariilor. Doar în astfel de condiţii poate fi asigurată o creştere economică pozitivă concomitent cu o remunerare corespunzătoare a muncii. În caz contrariu, suferă ambele procese. O astfel de situaţie are loc în Republica Moldova. Aici sînt date uitării, pretutindeni şi de mai mulţi ani, cerinţele legii menţionate, ca urmare şi activitatea economică bate pasul pe loc, iar nivelul salariilor majorităţii lucrătorilor este mizerabil.

Faza schimbului (circulaţiei). După faza repartiţiei, urmează cea a schimbului sau a circulaţiei. În această fază îşi manifestă acţiunea legile specifice economiei de piaţă şi, în primul rînd, legea cererii şi ofertei. Legea cererii exprimă o interdependenţă potrivit căreia, odată cu creşterea preţului la o marfă oarecare, cantitatea cerută scade şi, invers, o reducere a preţului generează o sporire a cantităţii cerute. Oferta reprezintă cantitatea de mărfuri pe care vînzătorii sînt dispuşi să o vîndă, într-o perioadă de timp, la un anumit nivel al preţului. Dependenţa ofertei de preţ, spre deosebire de cerere, este directă, adică cu cît preţul este mai ridicat, cu atît este mai voluminoasă cantitatea de mărfuri oferite. În cazul în care cererea şi oferta pe o anumită piaţă sînt egale, iar preţurile rămîn a fi constante, are loc echilibrul pieţei (cererii şi ofertei).

Faza consumului. Consumul încheie circuitul economic. În procesul consumului, bunurile nou-create se consumă, satisfăcînd nevoile indivizilor. Prin consum nevoile se sting; în locul nevoilor satisfăcute apar altele noi, mai diversificate. Astfel, consumul nu numai că încheie procesul circuitului economic recent, el generează începutul altuia şi aşa, la nesfîrşit. Toate acestea se

soldează cu reproducția forței de muncă, a factorului uman în ansamblu. În faza consumului se manifestă acțiunea mai multor legi economice, respectiv a legii înclinației indivizilor spre consum. Potrivit acestei legi, oamenii tind să-și sporească cheltuielile de consum atunci cînd le cresc veniturile, dar în mai mică măsură decît creșterea veniturilor. Oamenii sînt dispuși ca o parte din sporul de venit, din multiple motive, să o economisească, fapt care atrage după sine influența dinamicii cererii de bunuri de consum neproductiv, în sensul frînării, în raport cu dinamica ofertei, relativ mai accentuată.

Toate legile economice obiective alcătuiesc un sistem unitar, în funcție de realitatea economică pe care o exprimă, de existența unei continuități în timp între fenomenele și procesele economice.

Legile economice obiective constituie baza metodologică a elaborării concepțiilor, programelor și diverselor proiecte consacrate dezvoltării economico-sociale pe domenii și a țării în ansamblu. De aceea cunoașterea acțiunii lor devine tot mai actuală.

Legile naturii, caracterul și acțiunea. Legile economice se deosebesc de legile naturii, care și ele au un caracter obiectiv, dar cărora le sînt caracteristice anumite particularități. În primul rînd, legile naturii (de exemplu, legea conservării materiei, legea gravitației, legea conservării energiei) sînt legi veșnice și acționează absolut la fel în timp și spațiu, pe cînd, după cum s-a menționat deja, acțiunea legilor economice are un caracter istoric. În al doilea rînd, legile naturii își croiesc drum prin intermediul forțelor naturii, pe cînd legile economice obiective acționează numai prin intermediul activității conștiente a oamenilor.

Sarcina oamenilor și, în primul rînd, a celor de știință, constă în descoperirea, formularea și executarea cerințelor legilor naturii. Cum a fost descoperită una din multiplele legi ale naturii, poate servi următorul exemplu. Odată, filozoful din Grecia antică, Socrate, se plimba cu elevii săi printr-un parc. Dar cerul se înnourase, gata să plouă. Împreună cu ucenicii săi, se întoarse acasă. Într-o odaie mare, soția sa, harnică foc, pregătea concomitent bucatele, legăna un copil și spăla niște rufe. De îndată ce intră soțul și se așeză cu elevii săi într-un ungheraș, ea începu a-l probozi, căci, chipurile, toată lumea este ca lumea, numai ea nu a avut parte de un bărbat care s-o ajute în gospodărie. Socrate nu-i acordă nici o atenție. Atunci, nemaiputîndu-i suporta indiferența, la un moment dat, femeia luă ligheanul în care spăla rufele și aruncă apa în capul soțului. Filozoful, fără emoții, de parcă își continua un gînd început demult, zise:

- Dragii mei, după cum v-am învățat eu, natura este consecventă în acțiunile sale, *după tunet vine întotdeauna ploaia.*

Mai în glumă, mai în serios, Socrate schițase poate prima definiție științifică a legilor naturii. Aici ținem să subliniem încă o dată că legile naturii și legile economice sînt legi obiective, dar se deosebesc între ele după caracterul acțiunii lor.

Legile economice obiective nu se confundă nici cu legile economice subiective. Deosebirea esențială este de la obiectiv la subiectiv.

Legile economice subiective (juridice) se creează de oameni și își păstrează valabilitatea și actualitatea atita vreme, cît consideră necesar puterea legislativă. Printre legile economice subiective putem enumera legea bugetului de stat, legea antimonopol, legea privatizării, legea cu privire la migrația de muncă ș. a.

Prin aplicarea legilor juridice are loc realizarea obiectivelor diverselor concepţii, programe şi proiecte cu privire la asigurarea organizării activităţii economice, respectării ordinii publice, acumulării şi redistribuirii veniturilor necesare dezvoltării economice şi sociale a ţării.

Legile juridice ale statului de drept, prin conţinut şi modalităţile de aplicare, trebuie să fie democratice, iar toţi cetăţenii - să fie egali în faţa lor. În cadrul unui astfel de stat legile trebuie să funcţioneze pentru cetăţean şi nu invers.

Încheiere. Secole de-a rîndul, legile economice obiective erau considerate drept parte componentă a obiectivului de cercetare a ştiinţei economice şi se studiau minuţios de către toţi studenţii instituţiilor de învăţămînt superior, ceea ce contribuia pozitiv la aprofundarea cunoştinţelor despre economie a viitorilor specialişti. În ultimele decenii, situaţia s-a schimbat esenţial. Legile economice obiective au dispărut treptat din manualele de economie şi nu se mai examinează în auditorii. Din acest motiv, o bună parte din absolvenţi nu cunosc chiar cele mai elementare categorii economice.

În virtutea unei astfel de situaţii se află, în viziunea noastră, următoarele trei tendinţe: prima constă în faptul că legile economice obiective derivă dintr-un raţionament abstract, din ipoteze (teoretice) de lucru şi de aceea n-au ieşire la practică. A doua se referă la faptul că acceptă doar legile statistice care pun în evidenţă efectele economice ale evoluţiilor de lungă durată şi care pot să fie demonstrate prin analiza statistică. A treia decurge din primele două şi se manifestă prin reducerea sau chiar înlocuirea disciplinelor teoretice fundamentale cu obiecte aplicative şi, nu în rare cazuri, secundare. Realitatea demonstrează că o astfel de atitudine este neargumentată şi de neiertat. În condiţiile în care viaţa economico-socială devine tot mai complexă, iar cunoaşterea aprofundată a fenomenelor şi proceselor economice constituie o necesitate vitală a viitorilor agenţi economici, este de dorit, în opinia noastră, să fie restabilită, în cadrul cursurilor de teorie economică, studierea legilor economice obiective.

BIBLIOGRAFIE

1. Nichita V. ş. a. Economie politică, Iaşi, 1994.
2. Şişcan N. Economie politică contemporană, Chişinău, 2001.
3. Blanovschi A. ş. a. Dicţionar de economie, Chişinău, 1996.
4. Blanovschi A. Doctrine economice, Chişinău, 2004.
5. Blanovschi A. Teorii economice moderne şi contemporane, Chişinău, 2007.
6. Samuelson P. Economia, 1994.

Prezentat: 1 aprilie 2010.

Recenzent: Svetlana COJOCARU, doctor în ştiinţe economice, conferenţiar universitar.

E-mail: uap@uap.gov.md

MECANISMUL DE ATRAGERE A INVESTIȚIILOR STRĂINE

Tatiana TOFAN,
doctor în economie,
Academia de Administrare Publică
de pe lîngă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In the contemporary society, the upgrading of the national economy is inconceivable without the existence of well-formed investment programs because investment is the material support of economic growth. Based on calculations, available material and human resources it can be targeted to areas of maximum efficiency for these divisions to advance the national economy. Attracting foreign investors is a complicated process for any growing economy, as foreign investment is one of the safest ways to stimulate growth.

În societatea contemporană, modernizarea structurii economiei naționale este de neconceput fără existența unor programe de investiții bine alcătuite, deoarece investițiile reprezintă suportul material al creșterii economice. Numai pe baza calculelor, resursele materiale și umane disponibile pot fi orientate spre domeniile de eficiență maximă, spre acele ramuri care determină progresul economiei naționale în ansamblu.

Atragerea investitorilor străini reprezintă un proces complicat pentru orice economie în dezvoltare, deoarece investițiile străine constituie una dintre cele mai sigure metode de stimulare a creșterii economice.

Actualmente, în contextul internațional, o importanță deosebită o deține orientarea strategică a investițiilor, care presupune, că managerii trebuie să cunoască nu numai mediul socioeconomic actual, dar și pe cel viitor, să identifice cauzele care se află la baza schimbărilor. Deci se vor realiza doar proiectele care au șanse de succes, care vor genera efecte utile pe întreaga durată a lor de viață economică, într-un mediu socioeconomic în continuă schimbare. Această abordare este de mai mare importanță în domeniul lucrărilor publice, unde fiecare proiect trebuie să se încadreze pe axele strategice ale dezvoltării economico-sociale la nivel local și/sau național. Trebuie subliniat faptul că fiecare proiect, pe lîngă încadrarea în strategia de ansamblu, trebuie să se realizeze după o strategie de proiect personală, ce fundamentează liniile generale de realizare, exploatare a obiectivului de investiții. În continuare, vom încerca să determinăm metodele și posibilitățile de atragere în Republica Moldova a investitorilor străini, dar și a factorilor unici pentru a-i cointeresa.

Exista trei factori caracteristici pentru economia Republicii Moldova, care ar putea cuceri investitorii străini.

1. Primul factor este *amplasarea geografică*. Republica Moldova ocupă o poziție deosebită între Est și Vest, există o legătură strînsă, politică și economică, cu ambele. Amplasarea reușită a Moldovei poate atrage investitori care sînt interesați atît de pieţele dinamice din fosta Uniune Sovietică, cît și de economiile mai mari și mai tradiționale din Europa Occidentală.

2. Al doilea factor constă în faptul că Republica Moldova este asigurată cu *resurse naturale*, ce fac țara o zonă agricolă fertilă. În prezent, Republica Moldova beneficiază de aceste avantaje, producînd vinuri, fructe și came, care sînt exportate în Est și în Vest. Totodată, producția agricolă din Republica Moldova s-a redus considerabil spre sfîrșitul anilor '80 ai sec. XX și a scăzut simțitor după obținerea independentei. Odată cu creșterea numărului întreprinderilor agricole private, în ultunii cîțiva ani, volumul producției a sporit simțitor. Creșterea productivității din contul privatizării a fost îmbucurătoare, dar investitorii străini ar putea oferi capital și utilaje necesare pentru a restabili cu mult mai repede capacitățile sectorului agrar.

3. Și cel mai important factor este determinat de *forța de muncă instruită* a Republicii Moldova, multilingvă și calificată, disponibilă pentru costuri mai mici decît în multe alte părți din Europa.

Autorul vine cu o recomandaie către Guvernul Republicii Moldova de a elabora și a aplica în politica de atragere a investițiilor străine următoarele măsuri:

1. De a **implementa modelul de dezvoltare economică de tip corporatist**, caracteristic țărilor europene mici și mijlocii, care îmbină participarea comună a statului, întreprinderilor și cetățenilor la asigurarea bunăstării naționale.

Evoluția spre obținerea unui nivel de trai decent este determinată de capacitatea de a atinge niveluri sporite de creștere a productivității, ca rezultat al conlucrării autorităților publice cu sectorul privat, al creșterii permanente a calității și eficienței produselor, al îmbunătățirii tehnologice, dar și al dezvoltării capacității de concurență în sectoarele nou-create.

2. De a întreprinde **acțiuni imediate de simplificare a cadrului economic intern**, realizate în două direcții: cadrul juridic și cadrul instituțional.

Obținerea rezultatelor pozitive ar fi posibilă prin eliminarea obstacolelor și a verigilor inutile din activitatea economică, întîmpinate la identificarea, inițierea, negocierea, constituirea și operarea pe piața moldovenească a investițiilor străine directe. O primă categorie de dificultăți se localizează la nivelul informațional, ce nu asigură transparența necesară unui mediu economic concurențial. Într-o societate, care nu are experiență în prelucrarea și prezentarea datelor economice necesare pentru luarea deciziilor economice, factorii decidenți sînt neobișnuiți cu analiza economică ca fundamentare a propriilor acte de conducere și au rezervă sau lipsă de profesionalism în pregătirea, circnlarea și folosirea informațiilor economice corecte [5].

3. La **crearea mediului transparent și delimitarea clară a atribuțiilor decidenților** trebuie să se țină seama și de reguiile care se stabilesc, de valoarea acestor reguli și de efectul acestora. Evaluarea patrimoniului constituie o

procedură tehnică, dar principiile care stau la baza ei țin de decizia politică. Dacă se urmărește, în primul rînd, punerea în valoare a resurselor economiei naționale, evaluarea ar trebui să fie secundară. Principala preocupare a instituțiilor oficiale ar trebui să constituie nu sancționarea erorilor în legătură cu evaluarea, ci eliminarea lipsei de acțiune în a produce cît mai multă valoare adaugată cu aceste resurse, indiferent de valoarea lor.

4. La fel și **reforma administrației publice, locale și centrale,** organizarea activității guvernamentale de elaborare și punere în practică a politicilor economice și derularea procesului de decizie constituie cheia atingerii obiectivelor unei strategii naționale de dezvoltare economică și socială. Reforma sistemului trebuie să acorde stabilitate, disponibilitate și eficiență aparatului administrativ, capabil să asigure continuitatea și aplicarea politicilor economice de bază paralel cu schimbările aprobate de către guvern, cu ajustările rezultate din orientările partidului sau partidelor politice, afiliate puterii.

5. **Tratarea în mod corect, cu legi aplicate în egală măsură, a investitorilor străini și a celor autohtoni.** Un cadru juridic puternic, respectarea supremației legii și instituțiile eficiente oferă stabilitate și oportunități egale. Companiile doresc să fie sigure de instituțiile și valorile democratice puternice. De asemenea, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat legi, care contribuie la stabilitatea investitorilor străini, precum "Strategia investițională a Republicii Moldova"[3], "Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător"[2], "Strategia de atragere a investitorilor și promovare a exporturilor pentru anii 2006-2015"[4] . Aceste legi plasează ferm investițiile străine în Republica Moldova într-un cadru legal european, clar pentru companiile străine.

6. **Accesul la toate sectoarele economiei moldovenești.** Investitorii pot alege în mod liber tipul de activitate pe care o vor desfășura, prin luarea în considerare a reglementărilor care stabilesc regimul de obținere a autorizațiilor și a monopolului de stat valabil pentru anumite activități.

7. **Libertatea formelor juridice și a modalităților de efectuare a investițiilor.** Prin acest principiu se garantează investitorilor libera alegere a formelor juridice de efectuare a investițiilor, cu respectarea prevederilor legale, dar și a tipurilor de aport la capitalul societăților comerciale (în numerar sau în natură).

8. **Protecția investițiilor de procesul naționalizării, exproprierii sau a altor măsuri cu efect echivalent.** Investițiile, efectuate în Republica Moldova, nu pot fi naționalizate, expropriate sau supuse unor măsuri cu efect echivalent, excepții fiind cazurile în care o astfel de măsură întrunește următoarele condiții:

- sînt necesare pentru cauza de utilitate publică;
- sînt nediscriminatorii;
- se desfășoară în conformitate cu cadrul legislativ;
- se stabilește plata unei despăgubiri prealabile, adecvate și efective.

9. **Garantarea drepturilor și facilităților.** În vederea încurajării investițiilor, sînt prevăzute un șir de facilități fiscale și vamale, în conformitate cu practica și legislația europeană. Potrivit reglementărilor legale, investitor poate fi o persoană fizică sau juridică, rezidentă sau nerezidentă, cu domiciliu sau sediul permanent în Republica Moldova în oricare dintre modalitățile prevăzute de lege.

10. **Birocraţia şi transparenţa.** Investitorii nu vor investi într-o ţară, dacă simt că vor fi trataţi într-un mod incorect, dacă vor fi stopaţi de ineficienţa Guvernului sau hărţuiţi prin mită. Nevoia de transparenţă şi de a limita birocraţia sînt legate intrinsec. Cu cît vor exista mai multe formalităţi, reglementari excesive şi intervenţii din partea Guvernului, cu atît gradul corupţiei şi al mitei va spori ca metodă eficientă de ocolire a sistemului birocratic.

11. **Economia tenebră.** Investitorilor străini le este greu să concureze cu o companie care stabileşte preţuri cu mult mai mici, deoarece nu plăteşte impozite pe venit. Există multe motive pentru care astfel de companii nu se înregistrează, unul dintre motivele principale fiind chiar complexitatea procesului de înregistrare. Numărul instituţiilor de stat de la care un om de afaceri trebuie să obţină semnături, permise, licenţe, autorizaţii şi autentificări este, pur şi simplu, copleşitor. Republica Moldova pune un accent deosebit pe investiţiile străine ca factor-cheie în impulsionarea dezvoltării economice şi eforturilor constante în vederea îmbunătăţirii climatului investiţional, promovînd o politică fiscală favorabilă pentru investitorii străini. Constituţia Republicii Moldova garantează inviolabilitatea investiţiilor alocate în ţară de către agenţi fizici şi juridici, inclusiv agenţii economici străini. Cele mai importante principii constituţionale ale Republicii Moldova sînt: supremaţia legii, economia de piaţă, proprietatea privată, prevederile împotriva exproprierii bunurilor şi separarea puterilor în stat [1].

Deci în toate sectoarele economiei, investiţiile străine şi cele naţionale sînt tratate identic, legislaţia curentă a Republicii Moldova fiind bazată pe nediscriminarea investitorilor străini în raport cu investitorii naţionali. Republica noastră beneficiază de un climat de afaceri prielnic şi transparent. Politicile antimonopoliste sînt guvernate de Legea despre activitatea monopolurilor şi dezvoltarea concurenţei. Legea în cauză stabileşte principiile fundamentale, bazate pe standardele UE, care reglementează activitatea întreprinderilor monopoliste şi dezvoltarea concurenţei. În acelaşi timp, există şi alte acte legislative, care, de asemenea, contribuie la atragerea investiţiilor străine, cum ar fi: Legea despre proprietate, Legea despre antreprenoriat şi întreprinderi, Legea despre instituţiile financiare, Legea despre franchising şi Codul Fiscal. Republica Moldova se bucură de un sistem investiţional liberal, iar Legea despre investiţii străine permite implementarea investiţiilor de capital în toate sectoarele economiei Republicii Moldova.

Politica de stat în domeniul atragerii investiţiilor şi promovării exporturilor pentru anii 2006-2015 urmează a fi orientată spre direcţii prioritare, cum ar fi:

- perfecţionarea cadrului de politici în atragerea investiţiilor străine;
- promovarea investiţiilor străine în infrastructură;
- deetatizarea şi perfecţionarea gestionării patrimoniului public;
- dezvoltarea pieţei financiare;
- stimularea investiţiilor străine;
- dezvoltarea zonelor economice libere şi creşterea parcurilor industriale;
- dezvoltarea exporturilor de mărfuri şi servicii;
- amplificarea rolului pieţei de capital;
- dezvoltarea exporturilor de mărfuri şi servicii [4].

Concluzii

Investiţiile străine au contribuit la dezvoltarea economică mondială, inclusiv a economiilor ţărilor-gazdă, ele contribuie, de asemenea, la creşterea economică atît prin îmbunătăţirea calităţii lor, cît şi prin alţi factori, cum ar fi, de exemplu, transferul de tehnologii avansate, dezvoltarea şi perfecţionarea resurselor umane, implementarea noilor forme manageriale şi organizatorice, extinderea pieţelor de schimb şi internaţionalizarea producţiei. Ţările receptoare de investiţii străine directe, prin intermediul corporaţiilor transnaţionale, sînt incluse în reţeaua mondială de schimburi şi de comercializare a producţiei.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituţia Republicii Moldova, aprobată la 29.07.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994. - P.5.

2. Legea Republicii Moldova „Cu privire la investiţiile în activitatea de întreprinzător".

3. Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr.998-XII „Strategia investiţională a Republicii Moldova" din 01.04.1992 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32 din 20.04.1992. - P.3. 03.04; Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.64-66/344 din 23.04.04. - P.7.

4. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova, nr.1288 din 09.XI.2006 „Strategia de atragere a investiţiilor şi promovare a exporturilor pentru anii 2006-2015", Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.181-183 (1962 - 1964) din 24.Xi.06. - P.17, 26.

5. Tofan, Tatiana //Importanţa investiţiilor străine în procesul de relansare a economiei naţionale în Republica Moldova // Revista economică „Economie şi sociologie", Chişinău, nr. 2 , 2008.

Prezentat: 16 februarie 2010.

Recenzent: Galina SAVELIEV, doctor în economie, Institutul de Economie, Finanţe şi Statistică al Academiei de Ştiinţe a Moldovei.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

PARADISURILE FISCALE – PRODUSE ALE GLOBALIZĂRII

Stela CIOBU,
doctor în ştiinţe economice, conferenţiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Preşedintele Republicii Moldova
Ivan LUCHIAN,
doctor în ştiinţe economice, conferenţiar universitar,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

A tax haven is a country or territory where certain taxes are levied at a low rate or not at all. Individuals and/or corporate entities can find it attractive to move themselves to areas with reduced or nil taxation levels. This creates a situation of tax competition among governments. Different jurisdictions tend to be havens for different types of taxes, and for different categories of people and/or companies. However, different tax havens are considered a blessing for corrupt and illegal economic activities. Offshore centers are used mostly by companies that conducted criminal activities for money laundering. In simple terms, they are places a long way from honest taxpayers' paradise, but very close to criminals' paradise. The increasing volume of operations involving tax havens countries, which leads to enormous losses in terms of tax revenues, reveals the relevance of this subject. In the same time, it is quite a current issue in the Republic of Moldova.

Conceptul general al paradisurilor fiscale. Prin termenul de „paradis fiscal"[1] se înţelege orice ţară care nu percepe impozite, ori impozitele sunt reduse pe toate sau doar pe unele categorii de venituri, un nivel ridicat de secret bancar sau comercial, cerinţe minime din partea Băncii Centrale şi nici un fel de restricţii asupra schimburilor valutare.

Chiar şi Statele Unite ale Americii servesc drept paradis fiscal pentru persoanele care investesc în economia americană. În acelaşi timp, o ţara precum Panama, considerată unul din primele zece paradisuri fiscale din lume, nu este considerată ca atare de populaţia locală, deoarece guvernul percepe impozite pe venituri şi pe corporaţie, taxe asupra importurilor şi exporturilor, impozite asupra succesiunilor şi donaţiilor, impozite asupra proprietăţilor imobiliare.

Termenul de „paradis fiscal" este deseori folosit incorect, deoarece pentru a descrie o ţară din acest punct de vedere, ar trebui utilizat termenul de „jurisdicţie a secretului financiar". Un anumit grad de discreţie financiară şi bancară este caracteristic tuturor statelor, aproape toate statele impunând un anumit nivel de protecţie pentru informaţiile bancare şi

comerciale. O jurisdicție a secretului bancar și financiar va refuza, aproape întotdeauna, să-și încalce propriile sale legi cu privire la secretul bancar, chiar și atunci când ar putea fi vorba despre o gravă violare a legilor unei țări.

Principalele caracteristici ale paradisurilor fiscale sunt[2]:

A. Impozite reduse. Multe din jurisdicțiile considerate paradisuri fiscale impun impozite numai asupra unor categorii de venituri, acestea fiind foarte reduse comparativ cu țările de origine a celor ce folosesc paradisurile fiscale. Lipsa impozitelor pe venituri face parte dintr-o politică de atragere a băncilor și corporațiilor economico-financiare din străinătate.

B. Secretul. Cele mai multe dintre țările considerate paradisuri fiscale asigură protecția informațiilor bancare și comerciale, ele refuzând să spargă zidurile din jurul secretului bancar, chiar și atunci când este vorba de comiterea unei grave încălcări a legilor unei țări. Aceste jurisdicții oferă reguli restrictive de secret sau confidențialitate persoanelor care fac tranzacții, îndeosebi cu băncile, fiind prevăzute sancțiuni penale pentru încălcarea secretului bancar.

C. Activitatea bancară tinde să joace un rol mai important în economia unui paradis fiscal decât în economia unei țări care nu este considerată ca atare. Cele mai multe țări, considerate paradisuri fiscale, dezvoltă o politică de încurajare a activităților bancare externe, făcând distincție de regim juridic dintre acestea și cele ale locuitorilor autohtoni.

În prezent, se consideră că în lume există 73 de paradisuri fiscale[3] (geografia amplasării lor este prezentată în figura 1), din care o jumătate sunt situate în Europa.

Figura 1. Harta paradisurilor fiscale.

Sursa: Ciubotaru Răzvan. Paradisurile fiscale, inevitabilul rău necesar. www.cotidianul.ro. 01.03.2007.

Chiar şi Statele Unite găzduiesc un astfel de paradis fiscal, şi anume statul Delaware. 4.000 de bănci îşi au sediul în aceste zone, ca şi 2/3 din hedge fund-uri (fonduri speculative cu risc major) şi 2,5 milioane de societăţi financiare - corporaţii, trusturi etc. „50% din fluxurile financiare tranzitează la un moment dat firme din aceste zone-adăpost deţinute de actori financiari. Acolo nu există bancă centrală, comitet de supraveghere sau control. Nimeni nu ştie care sunt aceste active, în ce sunt investite şi care sunt riscurile asumate.

Afacerile derulate prin intermediul paradisurilor fiscale au atins dimensiuni inimaginabile. Analiştii economici afirmă că aproximativ 70% din masa monetară mondială este rulată din umbra paradisurilor fiscale. Dacă, în anul 1978, corporaţiile americane transferau către paradisurile fiscale, sub forma investiţiilor directe străine, capitaluri cifrate la 23 de miliarde de dolari SUA, iar corporaţiile Europei Occidentale avansau resurse financiare estimate la 160 de miliarde de dolari SUA, în perioada contemporană, la începutul sec. XXI, volumul operaţiilor de capital derulate în ţările-paradisuri sunt evaluate la 1.600 de miliarde de dolari SUA, după cum afirmă reprezentanţii Organizaţiei Naţiunilor Unite. După unii economişti americani, cifra de afaceri a paradisurilor fiscale ar reprezenta 50% din economia mondială, faţă de 5% de acum 20 de ani.

Caracteristicile paradisurilor fiscale. Paradisurile fiscale prezintă anumite caracteristici predominante[4]:

- *amplasarea în imediata apropiere a mărilor şi oceanelor;*
- *majoritatea paradisurilor fiscale sunt state mici, de curând independente, sau teritorii autonome cu un plasament exotic şi o populaţie redusă;*
- *oferă avantaje fiscale, comparativ cu alte entităţi juridice, societăţilor care îşi stabilesc sediul social sau persoanelor fizice care îşi au rezidenţa pe teritoriul acestora, în scopul atragerii societăţilor în expansiune, atragerii de capital şi stimulării apariţiei de activităţi necesare asigurării echilibrului economic şi social;*
- *protecţia prin lege a operaţiunilor financiare sau comerciale realizate de persoanele fizice sau juridice;*
- *secretul bancar;*
- *lipsa controlului asupra monedei;*
- *îşi adaptează permanent legislaţia fiscală în concordanţă cu evoluţia acesteia pe plan internaţional.*

Principalele avantaje ale paradisurilor fiscale decurg din faptul că: unele ţări nu percep nici un impozit pe venituri, pe plusvalorile de capital, pe avere; alte ţări au stabilit o percepere de impozit pe veniturile aferente unei baze teritoriale: dacă beneficiile nu îşi au sursa pe teritoriul statului respectiv, nu există impozit; alte ţări au încă rate scăzute de impozitare; anumite ţări oferă avantaje specifice pentru tipuri specifice de societăţi (de exemplu, holdinguri, societăţi scutite etc.).

Scopul utilizării paradisurilor fiscale este simplu: "*Să plăteşti mai puţin şi să câştigi mai mult*".

Un aspect important care trebuie luat în considerare este că un paradis fiscal poate fi avantajos pentru o persoană fizică şi fără nici un interes pentru o persoană juridică.

De exemplu, principatul Monaco este un veritabil paradis fiscal pentru persoanele fizice, pentru că nu are stabilit nici un fel de impozit asupra veniturilor. În schimb, nu este avantajos pentru societăţile ce şi-

ar stabili sediul aici, pentru că acestea ar fi obligate să plătească un impozit de 35% asupra beneficiului obținut, dacă mai mult de 25% din acesta este realizat în afara principatului.

Pe de altă parte, insula Jersey este unul dintre cele mai avantajoase paradisuri fiscale pentru societățile comerciale nerezidente care sunt constituite acolo, pentru că, în baza unui abonament de 300 lire pe an, ele nu trebuie să declare nici un beneficiu sau să țină evidența contabilă. Însă, pentru o persoană fizică, situația este mai puțin favorabilă, pentru că impozitul asupra veniturilor este de 20%.

Deși numeroși specialiști atrag atenția asupra faptului că paradisurile fiscale nu reprezintă o cale de realizare a fraudelor fiscale, există voci care susțin că paradisurile fiscale sunt ideale pentru scopurile celor ce obțin venituri ilicite.[5] Odată ce profiturile ilicite au fost obținute, scopul deținătorilor acestora de a spăla banii sau de a-i ascunde, astfel încât să-i poată folosi ulterior fără să le fie atribuiți ca venit nedeclarat, este realizat cu ușurință prin intermediul firmelor din paradisurile fiscale.

Clasificarea paradisurilor fiscale. Paradisurile fiscale pot fi clasificate în funcție de mai multe criterii.

Astfel, cu mențiunea că orice țară poate deveni într-o bună zi un paradis fiscal sau poate să înceteze a mai fi considerată astfel, paradisurile fiscale pot fi clasificate, în funcție de importanța lor, în principale și secundare.[6]

Paradisurile fiscale principale, la rândul lor, se clasifică în funcție de principalele dispoziții legale (în realitate, multe țări aparțin mai multor categorii), astfel:

- țări care nu aplică nici un fel de impunere asupra veniturilor și creșterilor de capital (numite "zero havens") pentru persoane fizice: Bahamas, Bahrain, Bermude, Insulele Cayman, Nauru, Saint-Vincent, Turks și Caicos, Vanuatu și Principatul Monaco;

- țări în care impozitul pe venit sau beneficiu este stabilit pe o bază teritorială: Costa Rica, teritoriul Hong-Kong, Liberia, Malaysia, Panama, Filipine, Venezuela. În aceste țări, contribuabilii beneficiază de o exonerare a beneficiilor obținute prin operațiuni realizate în afara teritoriului;

- țări în care cotele de impunere sunt puțin ridicate: Liechtenstein, Elveția, Insulele Virgine Britanice, Antilele Olandeze, Jersey, Guernesey, Insulele Man, Irlanda. Cotele au un nivel scăzut întrucât sunt astfel stabilite de state sau ca urmare a aplicării unor reduceri de cote, datorate acordurilor fiscale privind dubla impunere;

- țări care oferă avantaje specifice societăților de tip holding sau societăților offshore: Singapore;

- țări care oferă exonerări fiscale industriilor create în vederea dezvoltării exporturilor: Irlanda, pentru societățile create înainte de 1 ianuarie 1981;

- țări care oferă alte avantaje specifice anumitor societăți: Antigua, Anguilla, Grenada, Jamaica, Barbados.

Paradisurile fiscale secundare cuprind:

- țări mici: Vatican, Republica Malteză, Polinezia Franceză, Insulele Tonga, Insulele Maurice, Haiti, Insulele Virgine, Jamaica, Taiwan. Caracterizate printr-o suprafață mică și o populație redusă numeric, fără a îndeplini toate caracteristicele paradisurilor fiscale principale, acestea fie că nu aplică nici un fel de impunere fiscală, fie că nu impun anumite venituri realizate de persoane fizice sau de societăți, fie că

acordă exonerări pentru activităţile desfăşurate de anumite societăţi, fie că stabilesc cote mult reduse;

- ţări industrializate, care pot deveni un punct de atracţie pentru activităţile desfăşurate de unele societăţi, precum: SUA, Franţa, Italia, Belgia, Austria Paralel cu lupta împotriva evaziunii fiscale, ţările industrializate sunt tentate să acorde facilităţi fiscale atrăgătoare, prin acordarea de reduceri sau scutiri de impozite, pentru atragerea capitalului străin sau creşterea exporturilor.

Paradisurile fiscale secundare se caracterizează prin faptul că nivelul de impunere a anumitor forme de venit este ridicat, însă prezintă anumite dispoziţii cu caracter particular, care pot fi utilizate într-o operaţiune de planificare fiscală de către investitori.

În funcţie de zona geografică în care se situează, paradisurile fiscale se grupează astfel[7]:

- Zona Caraibilor şi America Centrală – Bermude, Panama, Costa Rica, Belize, Bahamas, Antigua, Antilele Olandeze;

- Zona Asia-Pacific – Liban, Dubai, Insulele Marshall, Insulele Virgine, Singapore, Hong-Kong;

- Zona Africa-Oceanul Indian – Liberia;

- Zona Europa – Andora, Cipru, Gibraltar, Insulele Man, Lichtenstein, Malta, Monaco.

În funcţie de persoanele care le utilizează, paradisurile fiscale se impart în[8]:

- *paradisuri fiscale pentru persoane fizice:* Andora, unde cota impozitului este zero; Bahamas, unde nu există impozite, ci numai anumite capcane de evitat; Campione d'Italia, care este o regiune minusculă şi fără impozit pe venit, practicabil pentru alte naţionalităţi decât italienii şi care nu fac afaceri cu Italia; Cayman, care nu prezintă impozit pe venit; Cipru, care rezervă privilegii fiscale persoanelor fizice pensionate; Monaco, care nu percepe impozit pe venit, dar care este interzis francezilor, aşa cum este Campione d'Italia pentru italieni;

- *paradisuri fiscale pentru persoanele juridice:* Bahamas, Bermude, Turks, Caicos, Cayman – aici se pot înfiinţa societăţi neimpozabile, dacă ele au o activitate externă; Bahrain – care nu impozitează societăţile străine.

Este preferat de către arabi; Cipru – este o localitate unde se desfăşoară o activitate neîntreruptă, datorită unui amestec abil între noţiunea de rezidenţă şi cea de nerezidenţă; Guernsey şi Jersey – sunt ţări în care societăţile nerezidente sunt scutite de impozite.

Există însă o anumită reţinere pentru Jersey, a cărei imagine s-a deteriorat şi al cărui raport calitate-preţ nu mai este satisfăcător; Insulele Virgine Britanice – o zonă în care un singur avocat talentat şi sprijinit de un guvern inteligent a creat în anii 1984-1992 mai mult de 60.000 de societăţi cu activităţi externe, care nu sunt impozitate.

Cum se câştigă din paradisurile fiscale? Să examinăm în continuare cum se câştigă din paradisurile fiscale pe exemplul României.[9]

În România, percepţia asupra unei companii offshore nu este una dintre cele mai favorabile. Se consideră că sub umbrela unei astfel de firme se încearcă săvârşirea unor fapte ilegale. Exemple în acest sens sunt destule, dar specialiştii în comerţ internaţional susţin că firmele offshore nu sunt fantome pentru că ele există, conform legislaţiei statului unde sunt înregistrate. Ideea funcţionării unei firme offshore este simplă.

Practic, profitul obținut din activități desfășurate în România, care se încadrează la cota de 16% de impozit, se taxează în statul unde este înregistrată compania offshore și unde se aplică un impozit mai scăzut. El atrage însă atenția asupra unui aspect când se ia în calcul atunci când se dorește înființarea unui offshore, și anume necesitatea existenței unui tratat de evitare a dublei impuneri între România și statul unde urmează să fie înregistrată viitoarea companie.

Un astfel de tratat dă ocazia firmei înregistrate în țară să obțină venituri din operațiuni de comerț făcute în cealaltă țară, să plătească doar o singură dată impozitele, de regulă în statul cu fiscalitate mai scăzută. Dintre statele cu care România are acorduri de evitare a dublei impuneri cele mai convenabile sunt Cipru, Malta, Marea Britanie și SUA.

În Cipru, impozitul pe profit este de 10%, iar în Malta, nerezidenții au o rată de impunere de 4,71%. În statul american Delaware, impozitul pe profit la nivel statal este 0%. Societățile cu răspundere limitată (LLC) pot evita dubla impunere, în sensul de a nu plăti taxele la nivel federal dacă respectă procedurile de înregistrare pentru scutirea de taxe. În fiecare an o companie înregistrată în Delaware plătește taxe în jur de 1.000 de dolari.

Companiile offshore sunt înființate în principal pentru a desfășura activități din domeniul comerțului exterior, pentru investiții, pentru a finanța subsidiarele localizate în state cu taxe ridicate, pentru evitarea autentificării testamentului și pentru intimitate etc.

Cea mai simplă metodă de evitare a plății impozitului pe profit este intermedierea exportului sau a importului de mărfuri. Se ia cazul iluzoriu al unei firme din România care exportă în Franța 200.000 de produse, al căror cost este de 1.000 de lei fiecare, iar prețul de livrare este de 2.000 de lei. Dacă exportul s-ar face direct către firma franceză, la profitul brut obținut în România din această tranzacție, adică 200 milioane de lei, impozitul pe profit ar fi de 32 milioane de lei.

În cazul în care în afacere intră un offshore, care este controlat evident de către exportatorul român, impozitul pe profit ar fi aproape zero. Exportatorul vinde companiei offshore la prețul de 1.001 lei, după care intermediarul înregistrat într-un paradis fiscal revinde importatorului din Franța cu 2.000 de lei. Statul român încasează din această afacere doar 50.000 lei. În schimb, compania offshore, înregistrată în Cipru, de exemplu, este impozitată cu 10%, ceea ce înseamnă un impozit echivalent în lei de 20 milioane. Deci câștigul exportatorului român, numai prin această includere a unui intermediar offshore, ar fi de 12 milioane de euro.

Serviciile oferite de companiile offshore sunt greu de cuantificat. În cele mai multe cazuri, transferurile de fonduri se fac în baza unor contracte "fantomă", de prestări servicii, fiind aproape imposibil pentru organele de control să dovedească faptul că respectivele servicii nu au fost prestate în realitate niciodată.

De exemplu, o firmă din România importă 20 de mașini și în urma acestei activități se obține un profit brut de 200 milioane de lei și impozitul aferent statului român ar fi de 32 milioane de lei. Pentru a se evita plata acestui impozit, se încheie un contract cu o firmă offshore, evident aflată în proprietatea importatorului, care să asigure paza convoiului de mașini până la granița cu România. Suma stipulată în contract poate ajunge chiar la 200 milioane

de lei, sumă deductibilă în totalitate, situaţia în care impozitul pe profit ar fi zero.

Pentru înfiinţarea unei companii offshore nu este nevoie de deplasarea la faţa locului. Operaţiunea de înregistrare poate fi făcută de una dintre firmele de consultanţă prezente pe piaţa românească (Consulco, Laveco, PK Management etc.), iar tarifele sunt cuprinse între 2.000 şi 3.000 de euro. Termenul de înregistrare este de câteva săptămâni, însă operaţiunea se poate scurta până la două zile, dar în situaţia aceasta nu există posibilitatea alegerii unui nume. Pentru tarife care ajung la 5.000-7.000 de euro, acţionarul este ascuns în spatele unui paravan, adică un proprietar nominal. În acelaşi tarif intră şi numirea unor directori nominali.

Presiunile internaţionale asupra paradisurilor fiscale. Declaraţiile politice privind dispariţia paradisurilor fiscale ca o condiţie indispensabilă ieşirii din criza financiară sunt din ce în ce mai dese. Acestea găzduiesc în prezent active de 11.000 de miliarde de dolari şi 2,5 milioane de firme, o bună parte din acestea fiind numai nişte firme paravan. Nu întâmplător unii autori numesc paradisurile fiscale *„găuri negre" ale finanţelor mondiale.* Invizibile, paradisurile fiscale joacă un rol important în finanţele internaţionale in contextul crizei actuale. 50% din comerţul internaţional le tranzitează, aceste centre offshore fiind deţinătorul numărul 2 al obligaţiunilor de stat americane. De exemplu, Insulele Cayman ocupă al cincilea loc in finanţele mondiale, deţinând 80% din fondurile de investiţii din toată lumea, fonduri care gestionează active de peste 1.000 de miliarde de dolari. Cunoscute pentru spălarea banilor murdari, aceste zone au, de asemenea, o strânsă legătură cu actuala criză financiară, regimurile fiscale pennisive ale acestora dând posibilitatea fondurilor şi băncilor de investiţii să investească în orice fel de active, inclusiv „active toxice" - creditele imobiliare cu grad ridicat de risc, care reprezintă doar baza şi partea cea mai vizibilă a acestor active. Aceste offshore-uri privează, de asemenea, economia reală de capital şi permit multinaţionalelor să scape de plata impozitelor, nejustificat de mari in unele ţări sau stimaţii, fiind bine cunoscute schemele de optimizare a structurilor corporatiste din punct de vedere fiscal.[10]

Paradisurile fiscale se află pe agenda politică peste tot în lume, deoarece criza subliniază riscul sistemic la care acestea supun finanţele şi economia globală. Este un risc, cu atât mai mare, cu cât este vorba de finanţe complexe, oarecum subterane, eludând complet controlul statului, care a omis în majoritatea cazurilor să creeze un cadru legislativ suficient de strict în acest sens.

Cu toate acestea, in afara de spălarea banilor proveniţi din activităţi infracţionale, care totuşi reprezintă o mică parte a fondurilor ce tranzitează aceste ţări, paradisurile fiscale găzduiesc, de asemenea, activităţi legate de sistemul financiar „clasic". Aproape toate băncile au în fondurile lor mutuale sau chiar în bilanţul lor sau al băncilor-mamă produse financiare cu potenţial toxic, provenite de la entităţi ce îşi au sediul în offshore-uri. Altfel spus, orice investitor are mai multe sau mai puţine active potenţial toxice în investiţiile sale.

Această speculaţie însă nu corespunde nevoilor economiei reale. Miliarde de euro (2.000 de miliarde în Statele Unite) ajung în astfel de fonduri. Fără nici un mijloc de acţiune şi de control, statele sunt, astfel, lipsite de venituri fiscale, necesare bunei

funcționări a întreprinderilor și a serviciilor publice. Această „evaziune" se ridică anual la sume estimate între 100 și 150 de miliarde de dolari numai în Statele Unite. Această situație afectează, de asemenea, țările în curs de dezvoltare, având consecințele cunoscute. 500 de miliarde de dolari din contractele în domeniul petrolului, gazelor etc. ajung să fie rulați anual prin entități din aceste țări. Vizate în mod direct, multinaționalele sunt responsabile de scurgeri de capital în valoare de 500 de miliarde, sume pentru care nu se plătese taxe în țara de origine.

Una din practicile curente ale companiilor constă în manipularea „prețurilor de transfer": multinaționalele își vând produsele unei sucursale situate într-un centru offshore, fără profit, care la rândul său le revinde în lume, fără să plătească taxe și impozite. Acest proces, care permite mutarea profiturilor într-o zonă în care acestea nu sunt impozitate sau în care impozitele sunt reduse, reprezintă, conform Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), 50% din comerțul internațional. Pe de altă parte, lipsite de beneficiile fiscale aduse de aceste scheme, companiile în cauză ar transfera costurile astfel majorate direct asupra cumpărătorilor și consumatorilor finali.

Însă, pot fi luate măsuri. De exemplu, guvernele le-ar putea interzice accesul la achizițiile publice, la depozitele de economii ale persoanelor fizice și la finanțarea tranzacțiilor internaționale, idei oarecum drastice, însă care pot fi un punct de plecare în combaterea acestor paradisuri fiscale și în îmbunătățirea legislației la nivel internațional, pentru restricționarea treptată sau parțială a operațiunilor ce se pot derula prin offshore-uri.

Elaborarea de standarde internaționale de contabilitate, crearea unui registru transparent al corporațiilor și trusturilor (firme-paravan) pentru a afla cine și ce deține, reprezintă o condiție prealabilă. Problema este că însăși Europa este infestată din interior. Londra, cu toate că nu este inclusă în listă, este o zonă offshore, precum Cipru, Liechtenstein, Monaco și Gibraltar. Iar miza este mare: conturile de finanțare reprezintă 10% din PIB-ul Marii Britanii. Aceasta explică de ce acest oraș refuză (la fel ca și Statele Unite ale Americii) reglementările privind transparența trusturilor și a hedge fund-urilor, susținute de Germania în 2007. În consecință, măsurile care trebuie luate cu privire la aceste hedge fund-uri sunt extrem de urgente.

Mai mult, bancherii și avocații din centrele financiare afectate de deciziile privind alinierea la standardele internaționale de transparență pun accentul asupra limitelor implicate de aceste acorduri. Ei văd aceste decizii ca pe un compromis între necesitatea cooperării cu guvernele străine și încercarea de menținere a secretului bancar.

Guvernele unor țări încearcă să relanseze creșterea economică prin măsuri de stimulare fiscală. Dar aceste eforturi anticriză nu înseamnă decât deficite bugetare mai mari, deficite care, mai devreme sau mai târziu, vor trebui finanțate prin taxe mai ridicate (sau, în ultimă instanță, prin inflație, o taxă ascunsă prin care puterea de cumpărare a banilor este devalorizată).

Cel mai semnificativ impact în ceea ce privește evaziunea fiscală prin intermediul paradisurilor fiscale este cel asupra țărilor emergente, care nu dețin instrumentele necesare pentru a forța un schimb de

informații. Organizația caritabilă Oxfam estimează că țările emergente ar putea pierde prin intermediul paradisurilor fiscale mai mulți bani decât au primit sub formă de ajutor străin.

Grupul de presiune Tax Justice Network estimează că pierderile generate sistemului global de impozitare prin intermediul paradisurilor fiscale se ridică la 255 mld. dolari pe an, dar aceste cifre nu sunt acceptate în unanimitate. OCDE, de exemplu, estimă ca la nivelul lui 2007 capitalurile plasate prin intermediul firmelor offshore în paradisurile fiscale atingeau o valoare cuprinsă între 5.000 si 7.000 mld. dolari. Numai în Insulele Cayman capitalurile de acest fel erau estimate la 1.400 mld. dolari.[11]

Inițiativele OCDE și acordurile la care s-a ajuns în ultima perioadă ar putea genera însă o schimbare nesemnificativă a acestei situații, spun scepticii. Și aceasta în condițiile în care guvernele străine care vor să alie mai multe informații referitoare la clienții băncilor aflate în jurisdicții considerate paradisuri fiscale trebuie să facă dovadă suspiciunilor lor. Iar în situația în care dovezile sunt foarte greu de obținut, multe dintre demersuri ar putea rămâne fără răspuns.

Platforma împotriva paradisurilor fiscale denunță un anumit aspect rareori menționat în contextul actualei crize financiare: o parte din miliardele de euro și de dolari acordate de guvernele occidentale pentru a salva băncile merg, de fapt, în aceste paradisuri fiscale.

De câteva decenii încoace, cartierul general al războiului dus de guvernele din marile economii occidentale împotriva competiției fiscale este Comitetul de Afaceri Fiscale al OCDE. Conform unui raport din 1998 al acestui comitet, care militează pentru armonizarea fiscalității în lume, paradisurile fiscale sunt definite în baza a trei criterii: 1) taxele sunt extrem de reduse sau chiar non-existente, fiind percepute de non-rezidenți ca o modalitate de a scăpa de povara fiscală din țara lor de origine; 2) sistemul juridic sau practica administrativă previne schimbul de informații bancare cu alte guverne; 3) există o lipsă de transparență privind plasamentele financiare externe din aceste jurisdicții. În același raport, OCDE a identificat inițial 47 de paradisuri fiscale, dintre care șase au decis imediat să cedeze presiunilor organizației și au devenit „cooperante". Lista neagră de acum 20 de ani a rămas aproape neschimbată până astăzi. Conform scrisorii trimise de Angel Gurria, secretarul general al OCDE, ministrului britanic de finanțe Alistair Darling, în data de 5 martie 2009, din cele 46 de jurisdicții analizate, doar 17 câștigaseră, cel puțin, un punct la capitolul cooperare.[12]

Combaterea paradisurilor fiscale a devenit, astfel, un subiect de mare importanță pe agenda de discuții a summit-ului G20. Pe lângă declarații pompoase despre sfârșitul „capitalismului sălbatic" și construirea unei noi ordini mondiale, înfierarea teritoriilor cu o fiscalitate redusă oferă liderilor politici occidentali un țap ispășitor facil pe care să arunce responsabilitatea crizei economice, în timp ce multe dintre problemele de fond ale acesteia vor fi trecute sub tăcere.

Recent, țările G20 și-au luat angajamentul să "acționeze" împotriva jurisdicțiilor necooperante, inclusiv împotriva paradisurilor fiscale. OCDE a dat publicității o "listă neagră" ce conține numele a patru țări care nu și-au luat nici un angajament de a respecta standardele internaționale pe plan fiscal: Costa Rica,

Malaysia, Filipine și Uruguay. De asemenea, pieţele financiare cele mai vizate în mod obişnuit în materie de evaziune fiscală figurează pe o a două listă, pe care sunt incluse ţările care şi-au asumat angajamente, dar nu le-au implementat "substanţial". Această "listă gri" cuprinde, în special, Monaco, Liechtenstein, Elveţia şi Luxembourg.[13]

La rândul său, Franţa a realizat o "lista neagră" proprie, care cuprinde 18 ţări considerate paradisuri fiscale, iar companiile franţuzeşti care activează în respectivele state vor fi taxate suplimentar. Aceste ţari nu sunt membre ale Uniunii Europene, dar figurează pe lista stabilită de OCDE. Pe listă se află zona Caraibe, cu şapte ţări, inclusiv Costa Rica şi Panama, dar şi Brunei, Filipine sau Liberia. Franţa intenţionează sa refacă această listă în fiecare an. Conform noii decizii, Parisul va taxa cu 50% (faţă de 0-33% procente până în prezent) pentru dividendele, dobânzile şi redeventele plătite de către entităţile franceze.

Recent, mai multe state intrate în vizorul comunităţii internaţionale au oferit dovezi de bunăvoinţă pentru a evita să fie incluse de OCDE pe lista actualizată pe care o cer ţările mari.

Urmărirea celor care încearcă să evite plata impozitelor ar putea deveni o acţiune mult mai facilă în condiţiile în care ţări precum Elveţia, Austria, Hong-Kong şi Singapore şi-au dat acordul pentru a relaxa regulile referitoare la păstrarea secretelor bancare.

Acestea au cedat în faţa presiunii constante venite din partea comunităţii internaţionale pentru a adopta standardele globale privind transparenţa operaţiunilor bancare, dar insistă asupra faptului că vor continua să protejeze identitatea investitorilor.[14]

Lupta cu paradisurile fiscale şi secretul bancar. Date despre dimensiunea averilor păstrate "offshore" sunt greu de obţinut din moment ce nici guvernele, nici instituţiile financiare nu sunt interesate să obţină o privire de ansamblu asupra acestor refugii financiare. Banca pentru Depozite Internaţionale (BDI), care înregistrează date referitoare la depuneri în numerar pentru fiecare ţară, estimează că la nivel global, în 2004, a existat un total de 14.000 de miliarde de astfel de depozite dintre care 2.700 de miliarde erau păstrate în ţările "offshore". Aceasta înseamnă că unul din cinci depozite este înregistrat într-un paradis fiscal.[15]

Mulţi cetăţeni bogaţi din cele mai diferite state ale planetei îşi pun la adăpost averile în paradisuri fiscale europene pentru a evita taxele către statele ai căror rezidenţi sunt. Potrivit raportului companiei de cercetare a pieţelor Merrill Lynch/Cap Gemini's, între 2002 şi 2003, averile cetăţenilor bogaţi erau estimate la aproximativ 27 de mii de miliarde dolari SUA, dintre care 8.500 de miliarde dolari SUA (31 la sută) erau înregistrate într-un paradis fiscal. Merrill Lynch a estimat o creştere a acestor averi „offshore" cu 600 de miliarde de dolari SUA anual. Ceea ce ar însemna că, în 2008, averile păstrate în paradisurile fiscale au ajuns la 10.900 de miliarde de dolari SUA. Majoritatea ţărilor „offshore" stabilesc taxele în funcţie de rezidenţă, şi nu de cetăţenie. Aşa că, de exemplu, europenii de pretutindeni pot veni în Elveţia pentru a scăpa de plăţile către stat. Compania americană falimentară Enron, cândva un gigant energetic, a declarat profituri de 2,3 miliarde dolari între 1996 şi 1999, dar nu a plătit nici o taxă Guvernului SUA. Profiturile

respective au fost transferate unei rețele de 3.500 de companii, dintre care 440 erau înregistrate în paradisul fiscal Insulele Cayman.[16]

Presiunile la adresa Elveției, Luxemburgului și Austriei s-au întețit în mod considerabil de la începutul crizei financiare, care a determinat comunitatea internațională să reglementeze mai bine secretul bancar și să lupte contra paradisurilor fiscale.[17]

Campania împotriva paradisurilor fiscale amenință, poate pentru prima dată de la Napoleon încoace, neutralitatea Elveției. Secretul bancar, un veritabil brand pentru Țara cantoanelor, riscă în acest moment să fie abolit la presiunea guvernului american și a Uniunii Europene.

Deși Elveția, ca multe alte așa-numite paradisuri fiscale, de altfel, are o serie de acorduri cu mai multe țări, inclusiv SUA, privind schimbul de informații bancare și colectarea taxelor, legislația din Țara cantoanelor nu incriminează decât frauda fiscală, definită ca fals în documente, în timp ce evaziunea fiscală este doar o problemă de drept civil. În același timp, secretul bancar și toate informațiile private ale deponenților sunt protejate cu sfințenie. Acestea nu pot fi violate decât în momentul în care a fost comisă o infracțiune penală ca frauda fiscală sau spălarea de bani.

SUA și alte guverne europene consideră că această stare de lucruri încurajează evaziunea fiscală din partea corporațiilor și investitorilor americani care își plasează banii în Elveția. Conform unei estimări a senatorului Carl Levin, cel mai vehement critic al paradisurilor fiscale din Congres, guvernul american ar pierde venituri fiscale de 100 de miliarde de dolari anual.[18]

Abolirea de facto a secretului bancar elvețian a survenit în data de 18 februarie 2009, la aproape 300 de ani de la primul document care atestă această practică. În această zi, guvernul elvețian a cedat presiunilor americane și a permis UBS, cea mai mare bancă elvețiană, să furnizeze autorităților americane numele a 300 de clienți. Actualmente, o bancă multinațională, cu mai mult de o treime din operațiuni derulate în SUA, UBS fusese dată în judecată de autoritățile din Florida sub acuzația de complicitate la evaziune fiscală. Deși UBS a refuzat să furnizeze guvernului american datele a încă 52.000 de clienți, precedentul a fost creat, și mai mulți lideri europeni au amenințat Elveția cu sancțiuni, dacă nu va aborda o atitudine cooperantă.

Desființarea secretului bancar riscă însă să dea o lovitură fatală industriei bancare elvețiene, care administrează, cel puțin, 2.000 de miliarde de dolari pentru clienții străini și reprezintă 8,5% din economia elvețiană, la nivelul anului 2007, potrivit Asociației bancherilor din Basel. Cei mai afectați sunt bancherii privați, cu responsabilitate nelimitată, al căror model de afaceri, spre deosebire de cel al marilor bănci, precum UBS sau Credit Suisse, se bazează preponderent pe avantajul competitiv comparativ oferit de secretul bancar elvețian. Abolirea acestuia va diminua considerabil valoarea industriei bancare elvețiene și îi va reduce atractivitatea pe plan mondial. În prezent, Elveția administrează 27% din activele de 7.300 de miliarde de dolari deținute în paradisuri fiscale, cea mai mare cotă de piață după Insulele Channel (24%) - o dependență britanică din Marea Mânecii - și Luxemourg (17%), conform aceleiași Asociații a bancherilor.[19]

Ministrul trezoreriei și bugetului al Luxemburgului a declarat recent că ducatul

va permite schimbul de informaţii despre clienţii băncilor, la cererea anchetatorilor care aduc dovezi concrete de evaziune fiscală, însă a subliniat că regulile stricte ale secretului bancar vor fi menţinute în afara acestor cazuri excepţionale. Principatul Liechtenstein a acceptat şi el să relaxeze legislaţia privind secretul bancar, prin adoptarea standardelor internaţionale referitoare la fiscalitate şi protejarea datelor. Autorităţile centrale ale Austriei au declarat, de curând, că guvernul de la Viena nu va renunţa la legea secretului bancar, însă va facilita schimburile de informaţii cu alte state în cazuri de evaziune fiscală. Andorra a anunţat şi ea că relaxează regulile stricte ale secretului bancar.[20]

Interacţiunea Republicii Moldova cu paradisurile fiscale. Republica Moldova, la fel are experienţă de interacţiune cu paradisurile fiscale.

De exemplu, între investitorii străini principali figurează cele mai cunoscute teritorii offshore. În acest context, se evidenţiază Cipru, din care provin 9,5% din volumul total al investiţiilor străine directe.

În conformitate cu datele prezentate de Comisia Naţională a Pieţei Financiare, Cipru este ţara de reşedinţă a unor investitori, care tranzacţionează relativ activ acţiunile companiilor din Republica Moldova. De exemplu, în anul 2008 volumul tranzacţiilor de cumpărare a constituit 218,3 mil. lei, iar de vânzare - 117,6 mil. lei. Este remarcabil şi faptul că în anul 2007 investitorii de pe Insulele Cayman au procurat în Republica Moldova acţiuni în valoare de 283.3 mil. lei, iar tranzacţiile similare ale investitorilor de pe British Virgin Islands au însumat în anul 2008 46,8 mil. lei.[21]

În anul 2001, printre liderii oferirii investiţiilor în ţara noastră au fost Insulele Virgine (19%) şi Elveţia (10%).[22] În ce priveşte Insulele Virgine şi Elveţia, nu încape nici o îndoială, că este vorba de capitalul exportat pe diferite căi, posibil, chiar din Republica Moldova şi repatriat ca investiţii străine. Considerentul principal pentru aceasta era, că până în anul 2003, când a fost aprobată noua legislaţie investiţionaiă (care a egalat în drepturi investitorii străini şi autohtoni), de garanţii legislative ferme asupra investiţiilor se bucurau doar investitorii străini, iar cei autohtoni, pur şi simplu, erau ignoraţi. În aceste cazuri era raţional ca investitorul autohton să se „transforme" în investitor străin.[23]

În acelaşi timp, în ultimii ani se amplifică exportul de capital din ţară. De exemplu, în anul 2006 lider în acest domeniu a devenit Elveţia care „a rechemat" 333,6 mil. lei investiţi. Iar în anul 2007 a fost înregistrat un bilanţ negativ cu Insulele Caimane şi Virgine, Gibraltar ş.a.[24]

De asemenea, au fost depistate cazuri de activităţi criminale cu implicarea firmelor din Republica Moldova şi celor din zonele offshore. De exemplu, în ianuarie 2004, IM „Transline" a intrat în vizorul Curţii de Conturi pentru că nu a repatriat mijloace băneşti considerabile obţinute ca urmare a importului de mărfuri şi prestării serviciilor.[25]

Un alt exemplu. La data de 10 iulie 2008, un grup de anchetatori a efectuat o percheziţie în oficiul firmei „Moldprotectplant" SRL, unde a depistat şi ridicat ştampile ale unor firme înregistrate în zonele offshore. Printre acestea se numără „Dagget Group LLC", „Mirabax Limited Company", „Liberton Associates

LLC", „Felina Investments LTD", „Brine Business LLC", „Dewan International LTD", „Albany Insurance Inc", „Nysco Ltd", „Caldon Holdings Limited". De asemenea, au fost găsite ştampile ale următoarelor firme înregistrate în Republica Moldova: şi „Raselev Com" SRL, şi „Pinar Com" SRL, şi „Misinarix" SRL, şi „Nutrisol-Prim" SRL, "Moldhidrocomplet" SRL au fost implicate în litigii în vederea recuperării unor datorii imaginare de la companii din Ucraina, Rusia şi Moldova. Printre companiile ucrainene care au fost atacate de riderii moldoveni figurează „Energoatom", „Energorânok", SA „Combinatul metalurgic din Dnepropetrovsk", SA „Combinatul metalurgic din Alcevsk", „Raiffaisen Bank Avali", SA „Banca comercial-industrial-investiţională", „Ucreximbank". Unele dintre aceste întreprinderi au suportat deja pierderi considerabile. De asemenea, riderii au atacat companii moldoveneşti: Regia transport electric din Chişinău, SA „Bucuria", SA „Cristal Fior".[26]

De aceea, în scopul prevenirii activităţilor ilegale cu implicarea companiilor din zonele offshore a fost luat un şir de măsuri. Operaţiunile în care una dintre părţi este rezident al zonei offshore sau operaţiunile efectuate prin conturile băncilor offshore, sunt considerate suspecte.[27]

În cadrul controalelor se acordă o atenţie sporită conturilor în care se fac transferuri mari şi regulate de la băncile din zonele offshore, conturilor în care zilnic se efectuează un număr mare de plăţi, situaţiilor în care se depun in diferite conturi multiple depozite cu transferarea ulterioară a lor într-un cont la aceeaşi bancă sau la altă bancă, creditelor acordate companiilor din zonele offshore, depunerilor multiple de mijloace băneşti în conturile persoanelor a căror activitate nu pare să justifice aceste depuneri, situaţiilor de ocolire intenţionată a autorităţii de aprobare prin divizarea tranzacţiei.[28]

Ministerul Finanţelor propune să fie impozitat venitul brut, ţinând cont de deducerile aferente obţinerii acestuia în zona offshore. Impozitul urmează a fi achitat în termen de o lună de la încheierea lunii în care a fost înregistrat venitul. Această propunere are scopul de a diminua atractivitatea transferului de plusvaloare în zonele respective, prin aplicarea cotei de 15% la veniturile obţinute în zona offshore.[29]

La moment, unii experţi economişti consideră posibilă chiar transformarea Republicii Moldova în paradis fiscal, avându-se experienţa funcţionării zonelor economice libere, care, la rândul lor, au un regim special de impozitare. Cel puţin, autorităţile din Transnistria depun toate eforturile pentru ca teritoriul respectiv să capete acest statut.

Din anul 2007, autorităţile din Transnistria depun eforturi pentru a oferi libertate fiscală marilor investitori, ca să încurajeze crearea de locuri de muncă în această ţară. Potrivit Newsln, această regiune era cea mai industrializată din fosta Republică Sovietică Socialistă Moldovenească, iar legislativul vrea acum ca s-o transforme în cel mai nou paradis fiscal din Europa. Regiunea, căci Transnistria nu e recunoscută oficial ca ţară, vrea să îşi deschidă porţile oricui are de investit sume mai mari de 5 milioane de euro, pentru a încuraja dezvoltarea capitalismului în zonă. Parlamentul transnistrean oferă libertate fiscală oricui care poate crea 100 de locuri de muncă şi este dispus să investească 5 milioane de euro în propria sa afacere într-un cadru

de zece ani, s-a arătat într-un articol din Tiraspol Times. Potrivit legislației actuale, companiile sunt scutite de plata impozitului pe profit, dacă se angajează să investească 10 milioane de euro în producție și să angajeze, cel puțin, 150 de persoane, într-un interval de zece ani. În ultimii doi ani care au trecut de la adoptarea acestei legi, nici o companie nu s-a calificat pentru scutirea fiscală, iar legislativul din Transnistria a decis să propună o nouă treaptă. Potrivit noilor amendamente, companiile care au activități inovative beneficiază de o reducere la jumătate a pragului pentru scutirea de impozit pe profit, iar numărul locurilor de muncă pe care trebuie să le creeze o companie ca să obțină facilitatea fiscală a scăzut de la 150 la 100.[30]

Unii specialiști consideră pe deplin posibilă transformarea întregului teritoriu al Republicii Moldova în paradis fiscal, având-se experiența aplicării diferitelor facilități fiscale și a funcționării zonelor economice libere, precum și cu condiția că își rezolvă problemele interne. De curând, atât la nivelul factorilor economici, politici, dar și al serviciilor secrete moldovene a început să prindă contur o altă alternativă privind viitorul Republicii Moldova.[31]

Este adevărat că problema transnistreană a permis înflorirea economiei subterane, dezvoltarea unui sistem de exporturi bazat pe dumping, precum și mărirea depozitelor bancare.

Mai mult chiar, în ultimii 4-5 ani, multe dintre băncile mai solide, cu reputație, au încăput pe mâinile unor grupuri financiare internaționale (cu precădere din Israel, SUA și Rusia).

În acest moment se fac eforturi pentru asigurarea independenței energetice a Republicii Moldova. Este vorba despre constituirea unui grup de oameni de afaceri, o elită a acestora, care își desfășoară activitatea în extracția și comerțul cu petrol, gaze naturale și chiar energie electrică.

În asemenea condiții de independență economică, Republica Moldova poate, într-adevăr, să devină o zonă offshore atractivă la intersecția euroasiatică în care se află. Pentru ca proiectul să devină viabil, nu este nevoie decât de un singur lucru: acordul marilor puteri.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea RM cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului nr.633-XV din 15.11.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.139-140/1084 din 15.11.2001, art. 5, alin.2.

2. Bujor V., Popa O., Utilizarea circuitelor bancare în activitățile de spălare a banilor, Editura Mirton, Timișoara, 2002.

3. Botea Ciprian, Paradisurile fiscale sunt pe cale de dispariție, iar miliardarii nu mai au unde să își ascundă banii, www.zf.ro 23.03.2009.

4. Bunescu Liliana, Why tax heavens are a blessing?, steconomice.uoradea.ro

5. Buziernescu Radu, Mihai Antonescu, Paradisurile fiscale internaționale, finante.ideaplussolutions.net

6. Cele mai prietenoase regimuri fiscale din lume, stiri.acasa.ro, 04.05.2007.

7. Ciubotaru Răzvan, Paradisurile fiscale, inevitabilul rău necesar, www.cotidianul.ro, 01.03.2007.

8. Corduneanu, C., Sistemul fiscal în ştiinţa finanţelor, Editura Codecs, Bucureşti, 1998.

9. Criza anunţă vremuri grele pentru paradisurile fiscale şi firmele offshore, www.financiarul.com, 14.05.2009.

10. Economia mondială a fost salvată de bani murdari, romanian.ruvr.ru, 16.12.2009.

11. Enache Bogdan, Atac concertat asupra paradisurilor fiscale, www.sfin.ro, 22.03.2009.

12. Firmele implicate, Flux nr.20104 din 29 ianuarie 2010, www.flux.md

13. Lazur Dumitru, Călugăreanu Vitalie, Favoruri guvernamentale pentru Voronin junior, i-scoop.org

14. Luchian Ivan, Stela Ciobu, Dumitru Slonovschi, Integrarea Republicii Moldova în fluxurile internaţionale de investiţii, Simpozionul Internaţional „Investiţiile şi relansarea economică", Ediţia VIII, A.S.E., Bucureşti, 23-24 mai 2008. - P. 96-108.

15. Matache Cristian. Cum se câştigă din paradisurile fiscale, www.gandul.info, 11.03.2008.

16. OCDE publică o listă neagră cu paradisuri fiscale dupa summitul G20, dar cele mai cunoscute scapă, www.money.ro, 11.09.2009.

17. Paradisurile fiscale, www.informatiiprofesionale.ro, 20.08.2009.

18. "Paradisurile fiscale europene" fac front comun în faţa presiunilor internaţionale, www.financiarul.ro, 10.03.2009.

19. Paradisuri fiscale în lume, www.studiijuridice.ro

20. Popa Diana Claudia, Paradisurile fiscale, steconomice.uoradea.ro

21. Popa S., Cucu A., Economia subterană şi spălarea bamlor, Editura Expert, Bucureşti, 2000. - Pag. 46.

22. Raportul anual ai Comisiei Naţionale a Pieţei Financiare, Chişinău, 2009, www.cnpf.md

23. Reglementările naţionale şi aplicarea abordării în funcţie de risc în activitatea băncilor din Republica Moldova de prevenire şi combatere a spălării banilor, www.bnm.org

24. Republica Moldova, un viitor paradis fiscal offshore, www.hotnews.ro, 06.07.2004.

25. Tax haven, en.wikipedia.org

26. Transnistria: un viitor paradis fiscal pentru investitori, economie.moldova.org, 14.05.2007.

27. Ziauddin M., A hole in the tax heavens, www.dawn.com

28. Качество и структура инвестиций вызывают вопросы, www.bis.md

29. www.businessexpert.md, 17.11.2009.

30. www.mepo.net, aprilie 2004.

NOTE

[1] Bujor, V., Popa, O., Utilizarea circuitelor bancare în activitățile de spălare a banilor, Editura Mirton, Timișoara, 2002. - Pag.41.

[2] Bujor V., Popa O., Utilizarea circuitelor bancare în activitățile de spălare a banilor, Editura Mirton, Timișoara, 2002. - Pag. 19.

[3] Ciubotaru Răzvan, Paradisurile fiscale, inevitabilul rău necesar, www.cotidianul.ro, 01.03.2007.

[4] Corduneanu, C., Sistemul fiscal în știința finanțelor, Editura Codecs, București, 1998. - Pag. 353.

[5] Popa S., Cucu A., Economia subterană și spălarea banilor, Editura Expert, București, 2000. - Pag. 46.

[6] Corduneanu, C., Sistemul fiscal în știința finanțelor, Editura Codecs, București, 1998. - Pag. 354.

[7] Radu Buziernescu, Mihai Antonescu, Paradisurile fiscale internaționale, finante.ideaplussolutions.net

[8] Radu Buziernescu, Mihai Antonescu, Paradisurile fiscale internaționale, finante.ideaplussolutions.net

[9] Matache Cristian, Cum se câștigă din paradisurile fiscale, www.gandul.info, 11.03.2008.

[10] Paradisurile fiscale, www.informatiiprofesionale.ro, 20.08.2009.

[11] Ziauddin M., A hole in the tax heavens, www.dawn.com

[12] Enache Bogdan, Atac concertat asupra paradisurilor fiscale, www.sfin.ro, 22.03.2009.

[13] OCDE publică o listă neagră cu paradisuri fiscale după summitul G20, dar cele mai cunoscute scapă, www.money.ro, 11.09.2009.

[14] Botea Ciprian, Paradisurile fiscale sunt pe cale de dispariție, iar miliardarii nu mai au unde să își ascundă banii, www zf.ro, 23.03.2000.

[15] Cele mai prietenoase regimuri fiscale din lume, stiri.acasa.ro, 04.05.2007.

[16] Criza anunță vremuri grele pentru paradisurile fiscale și firmele offshore, www.financiarul.com, 14.05.2009.

[17] "Paradisurile fiscale europene" fac front comun în fața presiunilor internaționale, www.financiarul.ro, 10.03.2009.

[18] Enache Bogdan, Atac concertat asupra paradisurilor fiscale, www.sfin.ro, 22.03.2009.

[19] Enache Bogdan, Atac concertat asupra paradisurilor fiscale, www.sfin.ro, 22.03.2009.

[20] Enache Bogdan, Atac concertat asupra paradisurilor fiscale, www.sfin.ro, 22.03.2009.

[21] Raportul anual al Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Chișinău, 2009, www.cnpf.md.

[22] www.mepo.net, aprilie 2004.

[23] Luchian Ivan, Stela Ciobu, Dumitru Slonovschi, Integrarea Republicii Moldova în fluxurile internaţionale de investiţii, Simpozionul Internaţional „Investiţiile şi relansarea economică", Ediţia VIII, A.S.E., Bucureşti, 23-24 mai 2008. - P. 96-108.

[24] Качество и структура инвестиций вызывают вопросы, www.bis.md

[25] Lazur Dumitru, Călugăreanu Vitalie, Favoruri guvernamentale pentru Voronin junior, i-scoop.org

[26] Firmele implicate, Flux nr.20104 din 29 ianuarie 2010, www.flux.md

[27] Legea RM cu privire la prevenirea şi combaterea spălării banilor şi finanţării terorismului, nr.633-XV din 15.11.2001, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.139-140/1084 din 15.11.2001, art. 5, alin.2.

[28] Reglementările naţionale şi aplicarea abordării în funcţie de risc în activitatea băncilor din Republica Moldova de prevenire şi combatere a spălării banilor, www.bnm.org

[29] www.businessexpert.md, 17.11.2009

[30] Transnistria: un viitor paradis fiscal pentru investitori, economie.moldova.org, 14.05.2007.

[31] Republica Moldova, un viitor paradis fiscal offshore, www.homews.ro, 06.07.2004.

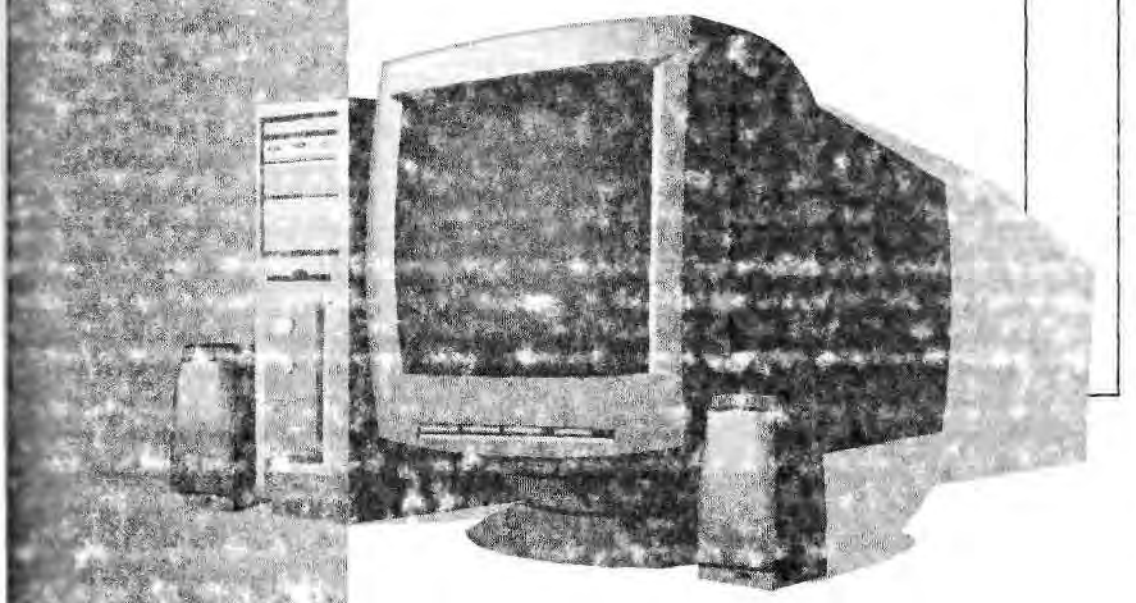
Prezentat: 29 martie 2010.

Recenzent: Gheorghe CĂLDARE, doctor în istorie, conferenţiar universitar, Academia de Administrare Publică de pe lângă Preşedintele Republicii Moldova.

E-mail: stellciob@yahoo.com

luchian_ivan@mail.ru

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



PARTICULARITĂȚILE FUNCȚIONĂRII INSTITUȚIILOR EDUCAȚIONALE CU PROFIL AGRAR ÎN CONDIȚIILE TRANSFORMĂRILOR DE PIAȚĂ

Constantin NESTERENCO,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Colegiul Tehnic Agricol din Soroca

SUMMARY

The issue of the objective necessity of including the agricultural educational institutions into the market is discussed in the article. The managerial peculiarities of these institutions in the present-day economy are also touched upon. The author specifies some ways of improving the given situation.

Introducere. Necesitatea obiectivă de a include instituțiile educaționale cu profil agrar în mediul de piață este determinată de trecerea țării de la economia planificată și de la relațiile economice administrative de repartizare la sistemul relațiilor de piață. În același timp, învățământul, după natura sa, nu se poate dezvolta numai în baza principiilor de comerț, fapt confirmat de experiența mondială. Alături de știință, cultură și asistența medicală, învățământul se referă la sectorul necomercial, a cărui esență economică constă în predestinația sa specifică în economia de piață: satisfacerea necesității populației, preponderent pentru binele societății. Aceste domenii fac parte din sfera bugetară, deoarece sînt în marea majoritate finanțate din buget nu numai în Republica Moldova, dar și în alte țări. Instituțiile educaționale sînt structuri necomerciale, dat fiind faptul că activitatea lor nu se realizează pentru obținerea beneficiului și repartizarea lui lucrătorilor.

Material și metodă. A fost utilizată informația publicată în diferite surse bibliografice și acumulate date din presa periodică. În baza acestui studiu au fost utilizate metodele statistice, de sinteză teoretică, de analiză, de comparare monografică ș.a.

Rezultate și discuții. În Republica Moldova baza sectorului nestatal din sfera învățământului a fost pusă în anii 1990-1992, în perioada apariției în țară a relațiilor de piață și a diferiților agenți economici de diferite forme organizațional-juridice, creați în corespundere cu legislația în vigoare, de aceea numărul preponderent de organizații educaționale, înființate în acel timp, conform statutului juridic, erau organizații comerciale cu diferite forme de proprietate. După 1992, în condițiile acțiunii legislației în domeniul învățământului, marea majoritate a organizațiilor create în domeniul dat erau înregistrate în forma de instituții educaționale.

Conform statutului, fondatorul

transmitea instituțiilor educaționale dreptul de proprietate și de gestionare operativă a fondurilor fixe și circulante. Dacă în calitate de fondatori erau organele statale, atunci pământul, clădirile, utilajul și toată averea instituțiilor educaționale devenea de stat. Instituțiile educaționale nu le pot înstrăina, pune în gaj, iar lucrătorii nu pot să pretindă la acestea ca proprietate. În același timp, instituțiilor educaționale li se rezervează dreptul de a presta activități ce ar aduce venit, iar sursele obținute sînt puse pe conturile extrabugetare și se gestionează conform legislației. În instituțiile educaționale apar și există două forme de proprietate: de stat, care se află în gestiune operativă, și proprietatea care apare ca rezultat al activității extrabugetare. Apariția celei de-a doua proprietăți determină dreptul angajaților, încadrați în activitatea extrabugetară, să o folosească și să o gestioneze după coordonarea cu ministerul de resort.

Proprietatea instituțiilor educaționale nu poate fi înstrăinată și nu poate fi privatizată, ca și proprietatea de stat, care se află în gestiune operativă.

În prezent, există o gamă variată de forme de proprietate în domeniul învățămîntului, ceea ce este o caracteristică importantă a instituțiilor educaționale.

Multitudinea de forme de proprietate ale instituțiilor educaționale, în primul rînd, asigură o concurență în activitate. Totodată, de statutul legal al organizațiilor educaționale depinde direct locul lor în sistemul relațiilor economice: a) particularitățile impozitării și posibilitatea folosirii facilităților fiscale; b) sistemul prezentării dărilor de seamă contabile, fiscale și organizarea evidenței contabile; c) limitări în timpul efectuării activității financiare; d) evidențierea unor genuri de activitate în categoria de antreprenoriat.

Mecanismele pieței repartizează esențial resursele între producătorii de servicii educaționale și, astfel, contribuie la sporirea eficacității utilizării mijloacelor investite de societate în învățămînt.

Particularitatea de bază a perioadei de tranziție la relațiile de piață în Republica Moldova, care stagnează puțin desfășurarea reformelor, este, în viziunea noastră, rolul nedeterminat al statului ca reglator al perioadei de tranziție. În lupta cu implicarea statului în economie, sub diferite lozinci deseori se pierde din vedere necesitatea exercitării de către el a funcțiilor sale de bază și a sarcinii reformatoare de a crea condiții pentru funcționarea eficace a pieței, cînd statul joacă rolul de garant în respectarea „regulilor de joc". Pe durata întregii perioade a transformărilor de piață în Republica Moldova se constată o finanțare insuficientă de către stat a instituțiilor educaționale, ceea ce influențează considerabil asupra economiei instituțiilor.

Astfel, mecanismul planificat se constituie nu prin organizarea activității de piață, dar prin căutarea căilor de supraviețuire. Instituțiile educaționale, în condițiile de dezorganizare totală a activității de gospodărire, utilizează toate mijloacele accesibile, încercînd să se opună și organelor statale. Aceasta se manifestă și în multitudinea de probleme ce apar între instituțiile educaționale și inspectoratul fiscal.

În condițiile economiei planificate, învățămîntul era reglementat în mod artificial, fără a lua în considerare necesitățile omului. Planul de dezvoltare a instituțiilor educaționale nici pe departe nu satisfăcea cerințele economiei dezvoltate. Sistemul vechi de învățămînt era, după multe criterii,

închis, izolat de tendinţele mondiale în structura pregătirii profesionale, deoarece în condiţiile economiei planificate lipsea posibilitatea de a determina precis necesitatea în specialişti. În 1980, în U.R.S.S., la 127 mil. de oameni antrenaţi în activitatea de muncă circa 40 mil. de locuri de muncă reveneau lucrului greu, puţin calificat [101, p. 13].

În prezent, în întreaga lume, au loc schimbări esenţiale pe piaţa muncii. În urma stabilizării şomajului, a apărut o cerere stabilă pentru cadre calificate într-un şir întreg de domenii industriale, în businessul mic şi mijlociu, în construcţii, în transporturi, prestări de servicii, ceea ce creează o cerere sporită pentru pregătirea şi perfecţionarea specialiştilor şi premise pentru schimbarea structurii pregătirii lor. Aceste schimbări implică stratificarea societăţii, care dă naştere unor niveluri noi de instruire, conform necesităţilor populaţiei.

Tendinţa de reducere absolută a numărului populaţiei, îmbătrînirea ei şi creşterea sarcinii demografice asupra părţii lucrătoare a populaţiei necesită îmbunătăţirea calităţii pregătirii profesionale a absolvenţilor instituţiilor profesionale educaţionale, mai ales din agricultură. Acest fapt stimulează creşterea numărului instituţiilor educaţionale, orientate la cerinţele pieţei şi la schimbarea structurii instituţiilor educaţionale, acest proces descentralizat fiind dictat de gestionarea în condiţiile de piaţă. În condiţiile economiei de piaţă, instituţiile profesionale de învăţămînt de diferit nivel trebuie să realizeze funcţiile lor de transformare, legate de pregătirea, perfecţionarea şi reciclarea cadrelor calificate, pentru ca activitatea lor să poarte un caracter de pronosticare şi de anticipare. Obiectivul strategic principal constă în aducerea structurii specialiştilor agrari în concordanţă cu cerinţele progresului tehnico-ştiinţific, deoarece instruirea insuficientă, pregătirea tehnică slabă, cultura profesională joasă are în prezent un impact negativ asupra sectorului agrar, ca şi mijloacele tehnice învechite şi tehnologiile depăşite, organizarea necorespunzătoare a muncii. Pregătirea specialiştilor din sectorul agrar trebuie să fie orientată spre nivelul permanent crescînd al dezvoltării tehnicii, tehnologiei, serviciilor, relaţiilor de producţie şi sociale.

Analizînd dinamica evoluţiei instituţiilor educaţionale cu profil agrar din Republica Moldova în ultimele decenii, am constatat că, în situaţia dificilă de tranziţie la economia de piaţă, funcţionau cu succes acele instituţii care au devenit polifuncţionale, cu centre polistructurale, care şi-au asigurat finanţarea sub diferite forme. Particularitatea sistemului pedagogic din colegiile profesionale de stat, adaptate la relaţiile de piaţă, constă în multitudinea de obiecte şi sarcini ale procesului educaţional. În instruirea profesională din colegii atitudinii tehnocrate i se opune atitudinea umanistică, orientată spre dezvoltarea personalităţii elevului, a potenţialului lui creativ. Despre necesitatea dezvoltării aptitudinilor de antreprenoriat şi de activitate profesională individuală, ca o necesitate a pieţei muncii, remarcă specialiştii străini. Analiştii germani indică necesitatea educării acestor calităţi absolvenţilor şcolilor tehnico-profesionale în scopul preîntîmpinării şomajului printre tineri [13].

Astfel, relaţiile actuale de piaţă pun în faţa instituţiilor educaţionale cu profil agrar sarcini principial noi şi determină direcţiile prioritare în activitate. Este clar exprimată necesitatea de a le forma absolvenţilor colegiilor agricole o gîndire ecologică,

economică, juridică; o cultură informațională și a comunicării, de a-i familiariza cu activitatea creativă și de antreprenoriat; o responsabilitate înaltă pentru acumularea și actualizarea cunoștințelor.

Deși în țara noastră se întreprind deja măsuri pentru formarea unei culturi informaționale a absolvenților instituțiilor educaționale agrare, o atenție insuficientă este acordată problemei utilizării tehnologiilor informaționale contemporane.

„Ultimele realizări în domeniul tehnologiilor de comunicare deschid posibilități enorme pentru elaborarea noilor metode de depozitare a informației și de livrare a acesteia la timp utilizatorilor și pentru revederea atitudinii tradiționale față de procesul de predare-învățare. A venit timpul cînd tehnologiile performante pot să se încadreze organic în procesul de predare și învățare" [113, p. 40-41], sînt de părere savanții străini. Tehnologiile nu numai vor fi utilizate în calitate de instrument de producție, dar, pe măsură ce tehnologiile de comunicare vor modifica instituțiile educaționale, vor genera neapărat cerințe noi.

În viziunea unor savanți, este important de a le forma elevilor o atitudine de respect față de dreptul de autor, de a-i învăța să soluționeze probleme practice, de exemplu, utilizarea programelor licențiate de calculator, dreptul autorului de invenție în industrie [269, p. 35]. Toate aceste cunoștințe sînt necesare în condițiile actuale de globalizare a economiei. Schimbările calitative care au loc în comerțul mondial și pe piața mondială în condițiile concurenței acute au un impact puternic asupra formelor și metodelor utilizate de participanții în activitatea economică externă. Modificarea structurii comerțului mondial pe contul majorării stabile a ponderii industriei prelucrătoare, implicarea mai activă a științei, trecerea la comerțul cu produse tehnice tot mai complicate, comercializarea tehnologiilor, a diferitelor servicii conduc la diversificarea formelor și metodelor de lucru pe piață, la schimbarea relațiilor dintre ele, în primul rînd, dintre firmele tradiționale și cele noi, în favoarea celor din urmă.

Aceasta este o motivație de a include Republica Moldova în colaborarea tehnico-științifică internațională în scopul integrării potențialului tehnico-științific în structura diviziunii internaționale a muncii, formării pieței tehnologiilor și integrării ei în piața internațională informațională și intelectuală a produselor și serviciilor. O condiție obligatorie în realizarea cu succes a politicii tehnico-științifice internaționale, în viziunea noastră, este reacția adecvată a instituțiilor educaționale cu profil agrar la planul asigurării pregătirii profesionale a cadrelor în corespundere cu cerințele economiei globale. În primul rînd, este necesar de a majora esențial numărul specialiștilor care ar poseda o limbă modernă. Principalii beneficiari ai sistemului profesional de învățămînt și ai pregătirii profesionale, care determină în mare măsură direcția activității instituțiilor de învățămînt, sînt „locurile de muncă din zona europeană, transformările economice globale și necesitatea în cadre profesionale, sistemul de formare a deprinderilor și abilităților pentru o carieră profesională" [1, p. 227]. Prin urmare, instituțiile educaționale agrare trebuie să se includă tot mai activ în procesul colaborării internaționale.

Procesul integrativ, care a derulat deja în comunitatea mondială, a determinat în mare măsură schimbările în structura pregătirii în instituțiile educaționale: s-a intensificat componenta umanitară a

învățămîntului, a crescut diferențierea nivelului de învățămînt, s-a majorat volumul de studiere a limbilor moderne.

Concomitent cu impactul condițiilor economiei de piață asupra instituțiilor educaționale, are loc și influența instituțiilor educaționale asupra progresului tehnico-științific, asupra dezvoltării social-economice a țării, nu numai tangențial, prin pregătirea cadrelor calificate, dar și direct, de exemplu, prin crearea tehnologiilor noi în instituțiile de învățămînt superior. Concurența și nivelul contemporan al dezvoltării forțelor de producție determină ritmurile înalte ale progresului tehnico-științific și implementarea noilor realizări. Cunoștințele științifice se reînnoiesc vertiginos, deoarece tehnologiile contemporane de comunicare facilitează schimbul de informație dintre savanți. Concurența pe piața cercetărilor științifice se amplifică permanent, de aceea în viitor va fi necesar de a trece la o treaptă concretă a învățămîntului agrar sau de a concentra toate eforturile pentru a găsi și a ocupa nișa respectivă. În condițiile de tranziție, absolventul instituției de învățămînt profesional va putea căuta de sine stătător cea mai favorabilă variantă de folosire a cunoștințelor obținute. O atare practică e răspîndită în Germania, unde studenții nu numai că au posibilitatea, dar și sînt obligați să obțină o specialitate de alternativă.

În viziunea noastră, piața liberă are și unele neajunsuri. Consumatorul, satisfăcînd necesitățile sale curente, conștientizează întotdeauna chiar și interesele sale strategice, fără a mai vorbi de interesele societății și ale statului: el nu se va călăuzi de ele realizînd „alegerea liberă" pe piața produselor și serviciilor, care, în condiții anumite, poate conduce la o disproporție în dezvoltarea economică. Economia de piață, mecanismul său de gestionare sînt orientate nu spre necesități, dar spre capacitatea de a plăti, mai precis – la mărimea veniturilor. Și dacă nu există cerere, atunci piața nu va reacționa la necesități, pur și simplu, nu le va observa [75, p. 8]. „Piața, în mare parte, este orientată nu spre producerea mărfurilor socialmente necesare, dar spre satisfacerea necesităților celor care dispun de bani... Statul trebuie să direcționeze resursele economice pentru a satisface necesitățile colective ale oamenilor, pentru a realiza produse și servicii sociale" [286, p. 424].

Cu toate acestea, „în timpul planificării pregătirii cadrelor pentru sectorul agrar și la calcularea numărului necesar de specialiști pentru necesitățile țării, nu este cazul de a ne orienta la ziua de azi, ci trebuie de pronosticat ce specialiști vor fi necesari mîine, iar cadrele pedagogice pentru instituțiile de învățămînt superior pentru aceasta trebuie pregătite din timp" [81, p. 44], ceea ce, de asemenea, se află în afara limitelor posibilității pieței. „Tendința mondială contemporană de a reduce rolul statului în economie nu poate fi transferată automat asupra învățămîntului și prin intermediul ei nu poate fi îndreptățită presiunea, directă și indirectă, care se exercită, pe de o parte, în scopul reducerii cheltuielilor statale pentru învățămîntul superior, pe de altă parte, pentru a transfera o mare parte a poverii financiare pe umerii familiei, deoarece acestea vor conduce la aprofundarea inegalității în accesul la învățămîntul de acest nivel" [252, p. 5].

În continuare, vom examina dezavantajele și limitările de influență ale mecanismului de piață asupra activității instituțiilor educaționale cu profil agrar.

1. *Caracterul monopolist al activității instituțiilor educaționale.* Instituțiile de învățămînt activează în condițiile concurenței de monopol numai pe teritoriul orașelor. Odată cu micșorarea

localității, se monopolizează nivelul de învățămînt la un nivel mai mic. La Chișinău, toate nivelurile de învățămînt se deservesc, practic, de instituțiile educaționale care funcționează în condiții de înaltă concurență, luînd în considerare, organizarea relativ simplă a instituțiilor nestatale de învățămînt. La Soroca există diferențierea sectoarelor de învățămînt după gradul de concurență: pedagogice, agrare, tehnice, de arte, juridice.

2. *Asimetria informațională*. În domeniul învățămîntului, în cazul asimetriei informaționale, un contragent (sau concomitent cîțiva) se află în condiții în care nu poate aprecia situația adecvat și, ca rezultat, comportamentul său economic devine irațional, informația necesară pentru încheierea unei afaceri se află preponderent în posesia unuia dintre membrii lui. Concurența perfectă presupune o informare completă a tuturor membrilor afacerilor despre piața produselor și serviciilor, despre condițiile de producție și de consum. În afara informației complete, sistemul de concurență are menirea de a asigura operativitatea acesteia și accesul egal pentru subiecții pieței. Dar și pe piața nemonopolizată apar probleme legate de asigurarea informațională, mai ales în situația în care, la încheierea unei afaceri, informația se află preponderent în gestiunea uneia dintre părți. Cumpărătorul este impus să ia decizia de cumpărare a serviciilor educaționale pînă se vor manifesta calitățile lor concrete și folositoare și, de regulă, nu are posibilitatea de a determina abilitățile și responsabilitățile în asumarea unor obligațiuni ale producătorului (sau producătorilor).

Aceasta nu este esențial, dacă serviciile sînt în conformitate cu standardele stricte, iar calitățile de utilizare sînt evidente și pot fi apreciate obiectiv. Însă, după cum remarcă cercetătorii, „cînd este vorba de sfera social-culturală, utilizatorul este pus în situația de a cumpăra dispunînd doar de informația prestatorului, fără a ști cît de calitativ va fi efectuat serviciul concret. Ca rezultat, nu este exclus că serviciile educaționale, prestate utilizatorului, vor fi de o calitate proastă și într-un volum insuficient.

3. *Instituțiile educaționale de stat* (cu excepția celor care activează în bază comercială) *repartizează bunurile sociale*. P. Samuelson, părintele concepției „bunurilor sociale", vorbește despre aceste produse specifice, care sînt neeficace, atît în producție, cît și în repartizare, prin mecanismul pieței libere [235, p. 156]. Bunurile sociale sînt bunurile care, fiind acordate unei persoane aparte, sînt acordate concomitent și altor persoane.

O altă calitate, ce permite de a include careva bunuri în rangul celor sociale, este neexcluderea lor din folosință. Caracterul unui astfel de serviciu șterge hotarele dintre folosul concret de la consumare și efectele secundare, de aceea este dificil sau, practic, imposibil de a preîntîmpina consumul de bunuri de către individul care nu satisface cerințele înaintate de prestator. Sancțiunile împotriva neplătitorilor pot să devină o pierdere pentru consumatorii conștienți. Cererea comună asupra bunurilor sociale denotă că mecanismul pieței nu este capabil de a le trezi consumatorilor dorința de a determina prioritățile lor în relațiile cu atare bunuri, deoarece fiecare obține folos de la consumarea lor, indiferent dacă plătește pentru aceasta sau nu. În viziunea lui M. Blaug, „nici un criteriu al pieței nu ne poate ajuta la determinarea numărului „corect" al bunurilor sociale... Numai soluționarea

politică (prin votare) poate determina numărul de bunuri sociale care necesită a fi produse" [107, p. 550].

Deoarece bunurile sociale au o importanță mare pentru societatea contemporană, dispunînd de un efect pozitiv considerabil, iar sistemul de piață nu este acomodat pentru producerea lor în cantități necesare, pentru reglarea creării și prezentării acestor bunuri și există mecanismul statal de funcționare a pieței ca o balanță a pieței private. Conform teoriei „alegerii sociale" a economiștilor J. Buchenen și G. Tuiloch, pe piața de stat, ca și în cea privată, interacționează cererea și oferta, într-o formă specifică. Particularitățile distincte ale acestei interacțiuni constau în faptul că ea are loc în cadrul unui sistem politic [107].

Practica internațională confirmă că pentru domeniul învățămîntului, cu posibilitățile sale limitate în ceea ce privește comercializarea și activitatea de obținere a profitului, este caracteristică piața neomogenă a serviciilor educaționale, care include două sectoare ce interacționează: de stat și privat (nestatal). A prevalat întotdeauna și rămîn și în prezent prioritare serviciile educaționale de stat, care în marea lor măsură sînt prestate populației.

Deoarece serviciile educaționale, în cea mai mare parte, sînt prestate consumatorilor (elevilor) fără o compensare bănească, adică „gratis" sau la prețuri avantajoase, apare iluzia lipsei pieței serviciilor. Această iluzie se amplifică aparent, întrucît statul apare concomitent și ca „producător", și drept „cumpărător", finanțînd instituțiile educaționale. Însă mijloacele bugetare se formează din contul impozitelor populației, care și servesc ca mijloace de plătire pentru aceste servicii. De aceea atare servicii educaționale, în comparație cu cele care parvin direct celui care se instruiește contra plată, sînt numite „mărfuri neevidente" [186, p. 112].

4. *Efectele externe* (externaliile). La ineficacitatea pieței în educație contribuie și faptul că bunurile sociale posedă efect extern. Deoarece sau efectul util al bunului, sau cheltuielile de producere a acestuia nu intră completamente în posesia directă a membrilor implicați în relațiile de piață, ei nu primesc o apreciere adecvată, ceea ce poate conduce la o repartizare neoptimală a resurselor societății. Acolo unde au loc efecte externe negative, apare tendința spre o supraproducție în cazul în care resursele se gestionează ineficient. Efectele externe pozitive au impact asupra unei producții sub limita posibilităților, deoarece pentru cei care produc rezultatele devin necorespunzătoare cheltuielilor.

Instituțiile educaționale, posedînd efect extern, creează problema, esența căreia constă în faptul că „neplătind serviciile educaționale, unii membri ai societății au posibilitatea de a se folosi de rezultate pozitive, care sînt ca efect extern al acestui bun social" [147, p. 60].

5. *Importanța socială a instituțiilor educaționale*. Economia de piață contemporană, asigurînd dezvoltarea potențialului de producție al societății, nu este capabilă principial să soluționeze problema asigurării unui minim de trai al acelor pături ale populației care nu sînt subiecți activi ai pieței libere în calitate de proprietari ai factorilor de producție. Soluționarea problemelor sociale nu este de competența sistemului pieței libere, ce îl ignorează pe omul care nu este capabil, în virtutea unor cauze, să aibă rolul unui agent cu drepturi depline pe piața muncii, a pămîntului și capitalului.

Caracterul necomercial al instituțiilor

educaționale permite de a asigura persoanelor dotate accesul la învățămînt, indiferent de apartenența la grupul social. Introducerea taxei pentru studii poate avea drept consecință scăderea nivelului de pregătire a viitorilor specialiști. Părinții singuri vor decide „să cumpere" sau nu un nivel de instruire. Însă cînd pentru învățămînt se plătește prin intermediul impozitelor și el este gratis sau foarte ieftin, atunci populația mai puțin asigurată poate să obțină studii decente. Aceasta creează premise egale în accesul la studii, permite repartizarea mai uniformă a serviciilor educaționale, cum numai piața liberă o poate face. Dispunînd de resurse economice suficiente, statul are posibilitatea să elaboreze și să implementeze programe ample de dezvoltare a învățămîntului și, astfel, realizează interesele strategice ale națiunii în această sferă socioculturală. Formarea relațiilor economice în învățămînt pe principiile pieței libere dă naștere inegalității dintre oameni, stimulează fragmentarea societății și apariția în cadrul ei a unor grupuri relativ închise, și drept consecință, stimulează tendința spre scăderea nivelului de învățămînt în țară.

Toate acestea au fost posibile încă la începutul secolului trecut, dar în prezent, chiar în unele țări nu prea dezvoltate, crește înțelegerea fenomenului că nivelul mediu al instruirii populației în volumul școlii este destul de jos pentru cerințele economiei contemporane și pentru dezvoltarea social-economică a societății civilizate. Cu toate acestea, în țările cu economia de piață dezvoltată rolul crescînd al instituțiilor educaționale este aprobat de legislație. Cercetătorii menționează că în multe țări ale lumii „sînt adoptate legi prin care tineretul în vîrstă de 17-18 ani trebuie să se afle în instituțiile educaționale cu frecvența la zi, și nu în altă parte. Acest lucru se face în mod democratic. De exemplu, în SUA a fost adoptată legea prin care este interzisă eliberarea permisului de conducere a automobilului persoanelor care nu posedă studii medii" [209, p. 11].

Implementarea relațiilor de piață generează o reacție neadecvată din partea savanților și a societății pedagogice. În societatea informațională contemporană informația trebuie să fie accesibilă tuturor. Cu atît mai mult, cu cît ea ține de domeniile învățămîntului, culturii și științei. Limitarea la accesul pentru această informație este încălcarea drepturilor generale ale omului. Principiul obținerii studiilor gratis se folosește în toată lumea. Taxa pentru studii constituie doar 5-10% din costul total al instruirii unui specialist contemporan. Societatea trebuie să ofere posibilitatea de a obține studii superioare tuturor celor care merită. Cînd are loc schimbul de obiecte, taxa este oportună, dar cînd este vorba de informație, este evident că accesul la ea trebuie oferit tuturor și în bază egală" [165, p. 3]. O atare opinie este împărtășită și de savanții străini. Unii cercetători menționează că „politica universitară nu poate fi construită doar în baza criteriilor eficacității economice. Ea trebuie să asigure acces egal la studii superioare tuturor solicitanților, indiferent de situația financiară a familiei celui care dorește să învețe. În învățămînt eficacitatea economică și echitatea socială trebuie să se completeze reciproc" [142, p. 4].

În viziunea noastră, este incorect de a limita rolul instituțiilor educaționale doar la sfera serviciilor, iar încercările de a trece instituțiile educaționale din Republica Moldova la autogestiune sînt periculoase și contrazic experiența și tendințele mondiale. Față de instituțiile educaționale nu trebuie de avut o atitudine ca față de

agenții economici care produc mărfuri pentru comercializare și acordă servicii cu plată. Savanții străini numesc o atare atitudine un haos care a fost dictat de implementarea în învățămînt a unor reguli dure ale filozofiei pieței libere, bazate pe libera alegere și concurență.

Deși amestecul statului în activitatea instituțiilor educaționale are o importanță pozitivă considerabilă, aici există și unele „lacune ascunse". Birocrația de stat s-a străduit să supună toate sferele activității educaționale unui control dur, reducînd posibilitatea de manifestare a independenței și inițiativei, ceea ce conduce la scăderea calității procesului educațional și la indiferența managerilor acestor instituții față de problemele asigurării economice ale eficacității utilizării resurselor. Astfel, s-a redus piața reală a serviciilor educaționale și, drept consecință, s-a inhibat ritmul de dezvoltare a potențialului intelectual al țării, ceea ce se constată în ultimele decenii.

Pentru evoluția societății contemporane statul trebuie să îndeplinească un astfel de volum de funcții care ar asigura o stabilitate macroeconomică, ar ajuta concomitent la concurența de piață și ar garanta respectarea principiilor echității sociale și orientarea socială a economiei.

Pentru sporirea eficacității social-economice a producției este necesară asigurarea accesibilității totale la serviciile educaționale, dezvoltarea și perfecționarea instituțiilor la nivelul standardelor mondiale. O atare sarcină poate fi realizată doar de stat, și nu de unii subiecți ai pieței.

Aceasta, desigur, nu înseamnă o monopolizare de stat a sistemului educațional. Este vorba de o prioritate necomercială a naturii instituțiilor educaționale și de amplificarea reglării statale a problemei. În același timp, este inadmisibil de a nu utiliza metodele de gestionare de piață. Ignorarea principiului de piață de determinare a costului și prețului resurselor umane din instituțiile educaționale a avut drept consecință nu numai înrăutățirea calității componenței cadrului profesoral în acest sistem, dar și micșorarea eficacității producției în ansamblu și a nivelului progresului tehnico-științific și social. Considerăm că principiile de concurență în funcționarea învățămîntului nu trebuie să fie ignorate, sub pretextul naturii necomerciale a instituțiilor educaționale, deoarece acest domeniu, care este unul din componentele principale ale sursei progresului în evoluția societății, încetează de a exercita complet funcțiile sale.

Concluzii. În concluzie, în condițiile transformărilor de piață, este necesară o orientare perseverentă a instituțiilor educaționale la cererea atît din partea statului, cît și din partea personalității, a diferitelor grupări profesionale și sociale, a economiei de piață.

Prin urmare, managementul instituțiilor educaționale necesită o reglare statală obligatorie și, în același timp, în domeniul învățămîntului în instituțiile actuale trebuie să fie prezente relațiile de piață, care ajută la soluționarea unui număr considerabil de probleme (reacționare promptă și adecvată la condițiile schimbătoare, organizarea la timp a instruirii la specialitățile noi, solicitate de piață etc.). Actualmente, în țările cu o economie de piață dezvoltată se observă tendința integrării elementelor statale și de piață în funcționarea activității instituțiilor educaționale.

Astfel, relațiile de piață în activitatea instituțiilor educaționale au limite determinate de posibilitățile lor, totodată, și influența statală în procesele social-economice, care derulează în sistemul învățămîntului, de

asemenea, are hotarele sale obiective necesare. Sistemul eficient al activităţii economice a instituţiilor educaţionale trebuie să asigure un echilibru dintre elementele reglării statale şi mecanismele de piaţă. Este necesară o integrare conştientă a elementelor statale şi de piaţă în activitatea instituţiilor educaţionale. În fiecare etapă de dezvoltare a economiei de piaţă, corelaţia dintre ele este diferită şi nu este statică, dar în dezvoltare dinamică, fiind luate în considerare tendinţele evoluţiei societăţii.

BIBLIOGRAFIE

1. Nesterenco C. Managementul instituţiilor învăţământului agrar: Problemele manageriale ale gestiunii instituţiilor cu profil agrar în perioada europenizării economice, Chişinău: Centrul Editorial al Universităţii Agrare de Stat din Moldova 2009, 244 p. 20,9 c.a. ISBN 978-9975-64-175-3.

2. Dostal W. Foederung der unternehmerishen Selbstaendigkeit//Die berufsbildende Schule. 1998, Jg. 50, a 7/8, 222-228 s.

3. Resursele umane în agricultura Republicii Moldova / col. de aut.: Alexandr Muravschi; Anatol Bucatcă; Ion Cerniglo; Elena Chirilco. East-West Management Inst. Programul de Asistenţă pentru fermierii privaţi. Chişinău: PFAP, 2005, 80 p.

4. Агудова Л. Н., Ларичева З. М. Государственное регулирование международной экономики, теория и практика. Н. Новгород, 2000, 181 с.

5. Белами К. Образование для всех сделать право реальностью// Народное образование. 1999, № 1-. – С. 14-22.

6. Бим-Бад Б. М., Покровский А. В. Образование в контексте социализации/ /Педагогика. 1996, № 1. - С. 3-8.

7. Дюкрей И., Сиз-Клемент Ф. и др. Пять способов улучшить финансирование университетов //Alma Mater. 2000, № 3. - С. 3-11.

8. Еропин В. И. Финансово-экономические отношения в образовании// Педагогика: 1999, № 3. - С. 54-61.

9. Капица С. И. Интернет изменит контуры права на интеллектуальную собственность //Интернет-Эксперт. 2000, № 3. - С. 3.

10. Маккончелл К. Р., Брю С. Л. Экономика: принципы, проблемы, политика. Т.М.: Республика, 1995, 399 с.

11. Новиков А. М. Возможно ли опережающее образование?/Педагогика. 1998, № 8. - С. 10-12.

12. Самуэльсон П. Экономика. Москва, 1992, 564 с.

13. Хроменков Н. А. Образование. Человеческий фактор. Общественный прогресс. Москва, 1989.

14. Экономическая теория//Под ред. Добрынина А. И., Тарасевича Л. С. СПб, 1990, 544 с.

Prezentat: 2 martie 2010.

Recenzent: Alexandru STRATAN, doctor habilitat în economie, conferenţiar universitar.

E-mail: CNesterenco@yandex.ru

RELAȚII INTERNAȚIONALE ŞI INTEGRARE EUROPEANĂ

IMPACTUL GLOEALIZĂRII ASUPRA FENOMENULUI MIGRAȚIEI INTERNAȚIONALE

Sandu **FRANGULEA**,
doctorand,
Institutul de Istorie, Stat și Drept
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Human migration is a major social phenomenon in the contemporary world. The increasing number of "forced" migrants (refugees, trafficked persons) and labor migrants, the continuous accommodation of the migration flows to the demand of the international labor market, as well as the increasing role of international instruments in managing this process marks the essence of the phenomenon of international migration. Globalisation has changed the churacter of international migration. Migrants may move more easily and quickly and can maintain contact with home, even if they are on the opposite side of the globe. As a result, the flow of people is more complex and diverse. In this article the author analyses the impact of globalization on international migration.

Giobaiizarea începe să ne transforme încet - încet într-un tot. Trăim într-o perioadă în care industria, economia, politicul, cultura, războaiele, mass-media nu mai au doar influențe locale. Nivelul tehnologic general a înregistrat o creștere atât de importantă și de semnificativă, cu o diseminare uluitor de rapidă, încât a devenit un fenomen cu impact global. Tehnologia informației care s-a dezvoltat spectaculos în ultimele două decenii a tăcut posibilă conexiunea in timp real intre oameni și popoare.

Conceptele de informație, cunoaștere, profit au *început* să aibă alte dimensiuni *in* condițiile vitezei informației pe o piață de desfacere mondială. Totul a inceput să devină previzibil și putem avea foarte ușor o imagine clară și globală asupra lumii. Evenimentele petrecute la mii de kilometri distanță încep să ne influențeze și nu ne mai sunt chiar indiferente. Ele ne determină să plecăm, să migrăm în alte țări, zone, regiuni sau continente pentru a fi asemeni celor pe care îi vedem la televizor sau pentru a scăpa de conflicte armate sau regimuri totalitare.

Dezvoltarea fără precedent a transporturilor și accesibilitatea pe care o conferă acestea fac posibilă călătoria dintr-un colț al lumii în altul într-un interval orar la care cu câteva zeci de ani în urmă nici nu ne-am fi gândit. Posibilitatea de a călători și de a transporta rapid bunuri și mijloace pe distanțe mari oferă o flexibilitate extraordinară din toate punctele de vedere în contextul globalizării generale.

Corporațiile multinaționale au început să preia încet monopolul unor produse sau anumitor piețe de desfacere, obligându-ne să cumpărăm produse care s-au generalizat

la scară globală. Pentru aceste companii multinaționale distanțele deja nu mai există, ci doar timpul este cel care le mai dă bătăi de cap. Acum putem cumpăra dimineața în Dubai lalele crescute în Olanda și să avem surpriza de a constata că au fost culese chiar în acea zi. Pentru directorul de marketing al Coca-Cola, director în sediul central din SUA, este foarte simplu să afle în orice moment al zilei care este cererea de astfel de produse în întreaga lume, datorită faptului că personalul angajat în distribuție nu mai folosește hîrtia și creionul, ci aparate electronice de ultimă generație, care transmit datele în timp real către subdiviziunile lor teritoriale.

Toate acestea necesită o piață a muncii extrem de flexibilă și o populație la fel de mobilă, cu o pregătire adecvată. Toate acestea schimbă concepte și viziuni, schimbă moduri de percepție de la o generație la alta, de la un individ la altul, schimbă culturi și popoare. Primele semne ale acestei flexibilități au început să apară în deceniul al șaptelea al secolului trecut, când industrializarea la scară mondială a început să ia avînt.

Putem spune că anume atunci au început cu adevărat valurile migratorii moderne. Cel puțin, în Europa, atunci au început să migreze masiv populațiile dintr-o parte a continentului în alta, dintr-o țară în alta. Sunt cunoscute valurile de migranți italieni, în special din nordul Italiei, care plecau în acea perioadă să lucreze în Germania. De experința și de câștigurile lor au beneficiat regiunile din care proveneau, în care s-au înters și au investit, implicit în întreaga Italie.

„Globalizarea este o sursă de noi provocări pentru umanitate. Numai o organizare mondială este capabilă să facă față provocărilor la nivel planetar. Când acționăm împreună, suntem mai puțin vulnerabili față de catastrofele ce ne lovesc pe fiecare dintre noi", susținea Kofi Annan. Identificarea și neutralizarea amenințărilor la adresa securității (înțeleasă ca stare de siguranță colectivă) presupun, printre altele, definirea globalizării. De regulă, acest proces este perceput ca făcând referire la chestiuni economice și financiare, o abordare parțial corectă sau parțial greșită dacă avem în vedere că, la nivelul opiniei publice, globalizarea apare ea o uniformizare la scară mondială a nivelului de trai și al celui de dezvoltare.

Globalizarea nu lasă prea multe șanse statelor de a trăi izolat. Pe de o parte, populațiile lor resimt nevoia de a fi reprezentate și conduse pe scena internațională, iar pe de altă parte, evoluțiile dintr-o zonă a lumii au un impact rapid, surprinzător de rapid asupra alteia.

A.Năstase susține că *„ceea ce individualizează actualul model al globalizării este intensitatea și, dacă se poate spune astfel, globalismul ei (în sensul că fenomenul globalizării nu mai lasă astăzi nici un fel de insule virgine în raport cu efectele sale) este un fenomen global și atotcuprinzător"*[1]. Sistemul global înlătură tot mai evident normele clasice de organizare, diluează delimitările dintre problemele interne și afacerile externe ale statelor, dintre economie și securitatea națională și nu mai tratează suveranitatea ca o chestiune de „totul sau nimic".

Efectele globalizării sunt multiple și au intensități variate, ceea ce poate conduce la o integrare și asimilare deplină, necondiționată de către societățile unor state sau la o anumită reticență, dacă nu chiar ostilitate, în acceptarea lor de către altele. Efectele sunt pozitive și negative,

aşa după cum însuşi procesul ce le generează poate uni sau dezbina omenirea. Efectele pot fi economice, politice, militare, culturale, religioase, sociale, demografice şi ambientale. Înţelegerea acestor aspecte este importantă pentru că interacţiunea dintre ele poate fi constructivă sau distructivă, poate accelera ritmul şi complexitatea transformărilor la nivel global sau, dimpotrivă, le poate reduce.

Caracteristica principală a globalizării o constituie fluxul rapid, în continuă creştere şi adeseori generator de discrepanţe, de bunuri, servicii, persoane, capital, idei, informaţii, tehnologie, cultură, modă, armament şi acţiuni criminale.

Globalizarea creează oportunităţi deosebite şi conduce la progres în anumite domenii:

- pieţele financiare şi comerciale au trecut în faza de integrare a activităţii şi funcţionării lor;
- producţia s-a internaţionalizat graţie firmelor cu activitate globală;
- privatizarea a capătat proporţii mondiale;
- noile tehnologii sunt mai uşor de asimilat;
- comunicaţiile elimină distanţele şi apropie fizic oamenii;
- problemele globale sunt acum parte a conştiinţei noastre.

Există însă şi fenomene de fragmentare şi slăbire a coeziunii sociale; creştere a inegalităţilor atât pe plan intern, cât şi între state; exacerbare a ataşamentului din punct de vedere identitar la comunitatea locală sau naţională; distrugere a sistemului clasic de ierarhizare a valorilor; proliferare a armamentului şi a crimei transnaţionale.

Din păcate, efectele negative ale globalizării nu sunt identificate (voit sau nu) de timpuriu sau nu sunt conştientizate într-atât încât să nu lase spaţiu şi timp de manifestare forţelor ostile securităţii la nivel mondial. Aşadar, există şi un alt aspect al globalizării, mai puţin vizibil, dar foarte periculos pentru ceea ce înseamnă siguranţa lumii. Criminalitatea, sub toate formele ei (traficul de armament, de materiale nucleare şi de droguri, imigraţia ilegală, spălarea banilor), dar şi terorismul constituie o ameninţare globală, atât prin amploarea de nestăvilit (deocamdată), cât şi prin varietatea şi, de ce nu, ingeniozitatea mijloacelor de care dispun şi pe care le utilizează pentru atingerea propriilor obiective.

Crima organizată şi terorismul nu sunt fenomene noi apărute pe scena lumii. Ceea ce este nou este ritmul lor rapid de propagare, amploarea reţelelor ce le susţin sau uşurinţa cu care eludează legea. Definirea crimei organizate este sursă de controversă între organizaţiile internaţionale. Grupul de experţi asupra crimei organizate din cadrul Consiliului Europei şi Comisiei Europene au căzut de acord asupra existenţei a patru criterii obligatorii:

- colaborarea dintre trei sau mai multe persoane;
- conlucrarea lor se face pentru o lungă sau indefinită perioadă de timp;
- aceste persoane sunt suspectate de comiterea unor infracţiuni grave sau chiar au săvârşit asemenea fapte;
- obiectivul acţiunii lor comune este de a obţine profit/putere.

Criteriile opţionale se refera la:

- obiect/domeniu de activitate propriu/clar definit;
- disciplină internă şi control;
- utilizarea violenţei sau a altor instrumente în scopul intimidării;
- influenţă prin corupţie sau alte

mijloace, asupra mediului politic, mass-media, structurilor de implementare a legii, administrației publice;

- acțiune la nivel internațional.

Mult timp, crima organizată a prezentat un interes foarte scăzut pentru elementul politic, deși în anii '70 ai secolului trecut începuse să penetreze serios societățile occidentale, dar și cele central - și est - europene. Schimbările radicale de la sfârșitul anilor '80 ai secolului trecut au fost privite de rețelele criminale ca o oportunitate în executarea operațunilor transfrontaliere pe întregul continent și nu numai.

Statisticile arată că în Europa de Vest au sporit considerabil furturile de mașini, infracțiunile economice, spălarea banilor, traficul ilegal de armament și deșeuri radioactive, corupția, infracțiunile legate de imigrație (traficul de persoane și trecerile ilegale de frontieră, falsificarea de vize și pașapoarte, utilizarea ilegală a mâinii de lucru din statele sărace), precum și infracționalitatea legată de prostituție sau alte forme de exploatare sexuală.

În Europa Centrală și de Est, pe lângă tipurile de acțiuni menționate, se practică infracțiunile împotriva proprietății, extorcarea și falsificarea de bani.[2] Crima organizată internațională a crescut ca amploare, în ultimul deceniu, în parte datorită unor motive proprii (capitalul uman, material și financiar deosebit, perfecționarea continuă a organizării și a modului de operare), dar și datorită exploziei globalizării. În multe state, valorile tradiționale legate de respectul față de autoritate și comunitate au fost înlocuite cu dorința de parvenire individuală cu orice preț, iar multe dintre statele în care se manifestă acest fenomen experimentează democrația pentru prima dată.

Multe guverne sunt mai preocupate, la acest început de secol, de propria supraviețuire, decât de sursa devizelor. Altele, pentru a facilita comerțul mondial și pentru a-i face față, și-au cosmetizat instituțiile și structurile financiare, au relaxat restricțiile legate de procedurile vamale sau de acordare a vizelor, ceea ce a permis crimei organizate internaționale să se infiltreze cu ușurință în structurile economiei licite.[3] În era globalizării, organizațiile situate în afara legii nu mai au nevoie de o bază teritorială de unde să-și coordoneze acțiunile. Revoluția tehnologică a dat posibilitate șefilor de rețele să-și conducă afacerile, indiferent de locul unde se află.

Multe dintre acțiunile lor pot fi duse la îndeplinire prin intermediul rețelei de calculatoare și telecomunicații. Utilizarea transferurilor electronice, accesul liber la Internet și tehnologia de comunicații supersofisticată permit structurilor criminale intensificarea comiterii de infracțiuni cu autori neidentificați, erodându-se, astfel, autoritatea statelor.

Aceasta nu înseamnă însă că s-a renunțat la corupție, mită, înțelegeri secrete sau extorcări. Când toate acestea eșuează, se recurge la violență. Datorită faptului că au existat situații în care organizațiile criminale au avut posibilitatea de a-și demonstra violența ieșită din comun, ca mijloc de apărare a intereselor lor, se poate crea confuzie în discernerea între actele lor și cele ale organizațiilor teroriste.

Singura diferență notabilă dintre ele este aceea că teroriștii sunt mai puțin interesați de profit, ei fiind mai degrabă motivați de fanatismul religios sau ideologic, atacurile lor având ca țintă statul cu ceea ce înseamnă el (instituțiile și reprezentanții lor).[4]

Dreptul la libera circulație a persoanelor și fenomenul migrației. Esența măsurii de liberă circulație a

persoanelor, preconizată de actele constitutive ale Uniunii Europene, constă în eliminarea discriminărilor între cetăţenii unui stat-membru al Uniunii Europene şi cetăţenii celorlalte state-membre care se află şi muncesc pe teritoriul aceluiaşi stat.[5] Aceste discriminări pot să privească condiţiile de intrare, deplasare, muncă, angajare sau remuneraţie. Prin asigurarea unui regim nediscriminatoriu sub toate aceste aspecte se realizează libera circulaţie a persoanelor în spaţiul comunitar.

Libera circulaţie a persoanelor constituie o parte a conceptului mai cuprinzător – piaţa internă – care nu poate li realizată in condiţiile existenţei unor frontiere interne şi ale restricţionării circulaţiei persoanelor.

Sensul conceptului de liberă circulaţie a persoanelor a evoluat mult de la apariţia sa, odată cu evoluţia reglementărilor comunitare (iniţial, acest concept privea persoana care beneficia de dreptul la libera circulaţie doar ca agent economic, ajungând in prezent la noţiunea de cetaţean ai Uniunii).

Cetăţenia Uniunii Europene a fost instituită prin dispoziţiile Tratatului de la Maastricht, care a introdus în Tratatul CE partea a doua intitulată "Cetăţenia Uniunii", cuprinzând art. 8 (17) – 8 E(22). Astfel, conform dispoziţiilor art. 8 (17) par.1, se instituie o cetăţenie a Uniunii. Este cetăţean al Uniunii orice persoană având naţionalitatea unui stat-membru, iar potrivit art.8 (17), par. 2 dispune că cetăţenii Uniunii se bucură de drepturile şi sunt supuşi îndatoririlor prevăzute de tratat. Alte dispoziţii privind cetăţenia europeană sunt cuprinse în art. 255, par.1 din Tratatul CE, care reglementează dreptul de acces la documentele instituţiilor comunitare (Consiliu, Comisie, Parlamentul European).

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene reglementează, în Capitolul V, intitulat "Cetăţenie", drepturile ce decurg din calitatea de cetăţean european şi anume: art.39 – dreptul de a alege şi de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European; art.40 – dreptul de a alege şi de a fi ales la alegerile municipale; art.41 – dreptul la o bună administrare; art.42- dreptul de acces la documente; art.43 – mediatorul; art.44 – dreptul de petiţie; art.45 – libertatea de circulaţie şi de şedere; art.46 – protecţia diplomatică şi consulară.

Drepturile care decurg din calitatea de cetăţean european pot fi clasificate în următoarele categorii: drepturi politice, libertăţi cu caracter economic şi drepturi-garanţii.

Din categoria drepturilor politice (A) fac parte: dreptul de a alege şi de a fi ales la alegerile locale (prevăzut în art.8B (19), par.1); dreptul de a alege şi de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European (prevăzut în art.8B (19), par.2) şi dreptul la protecţie diplomatică şi consulară.

Din categoria libertăţilor cu caracter economic (B) fac parte: dreptul la libera circulaţie şi dreptul de sejur (prevăzut în art.8A (18), par.1); libera circulaţie a lucrătorilor şi accesul liber la locurile de muncă salariate (prevăzută în art.48 (39) din tratat); libertatea de stabilire pe teritoriul oricărui stat-membru care presupune accesul la activităţile nesalariate, precum şi înfiinţarea şi administrarea întreprinderilor (prevăzută în art.52 (43), alin.2).

Din categoria drepturilor-garanţii (C) fac parte: dreptul de petiţionare (prevăzut in art.18D (21), alin.1); dreptul de a se adresa mediatorului european (prevăzut în art.18D (21), alin.2), dreptul de comunicare cu instituţiile şi organele comunitare şi dreptul de acces la documentele Consiliului,

Comisiei și Parlamentului European.

Umanitatea, ca parte integrantă și primordială a vieții terestre, are, ca și aceasta, printre trăsăturile primare, mobilitate. Datorită complexului cauzal istorico-sociologic, omul reprezintă forma de viață cea mai avansată și cu mobilitatea cea mai mare, raportat la restul viețuitoarelor. În decursul timpului au apărut conexiuni între structura și mișcarea naturală a populației, precum și între acestea și mobilitatea spațială. Existența unor anumite legături între fenomenele populației se datorează atât influențelor reciproce interne de ordin demografic, cât și, în special, acțiunii factorilor sociali și economici specifici unui anumit loc și moment.

Progresul realizat la nivelul statelor dezvoltate și al organismelor internaționale specializate în organizarea și dezvoltarea statisticii demografice moderne a permis aprofundarea mișcărilor de populație. În ziua de astăzi, explicarea fenomenelor socioeconomice nu poate să nu țină seama de modificările pe care progresul tehnic îl produce asupra structurii și mobilității populației.[6]

Cu privire la migrație, cercetările istorice au evidențiat că în perioada timpurie a celor două milenii de creștinism au avut loc multiple deplasări ale unor populații, chiar relativ reduse numeric. Migrația unor populații, pe care literatura de specialitate le definește „invazii barbare", desfășurate în perioada decăderii Imperiului Roman, nu reprezintă decât deplasarea unor popoare puțin numeroase, aproape toate de origine germanică, spre unele regiuni vest-europene, pe atunci mai bogate și mai civilizate și, totodată, beneficiind de o climă mai blândă.

Aceste deplasări ale populațiilor au ridicat, printre altele, și problema conviețuirii interetnice, atunci când există deosebiri somatice, religioase, lingvistice și culturale. Ca un paradox, chiar la sfârșitul acestui mileniu se manifestă pe o scară întinsă tendințele regional etnice, minoritățile etnico-lingvistice, făcând eforturi pentru a-și apăra la maximum propria lor identitate.[7]

Trăsătura caracteristică a migrației, începând de la sfârșitul sec. XIX, o reprezintă exodul forței de muncă spre zone atractive din punct de vedere economic. Între a doua jumătate a sec. XIX și primul război mondial au emigrat spre America de Nord aproape 40 de milioane de persoane, cei mai mulți dintre ei venind din Marea Britanie și Germania. Criza economică din 1929 a constituit, de asemenea, ocazia unor deplasări ale populației: mișcarea a încetinit treptat fără să înceteze, iar spre sfârșitul anului 1930 a cunoscut o direcție nouă.

Această „reorientare" a curentului migrator a atins, practic, toate țările tradiționale de emigrație și s-a efectuat într-o perioadă de timp relativ scurtă și perfect stabilă. Mai mult, ea a înregistrat o sporire și pe țări care până atunci erau puțin afectate de acest fenomen, ceea ce a condus la o transformare profundă a naturii problemei. În acest context, asistăm la dezvoltarea chiar a unei imigrații străine în țări care rămân, în principal, țări de emigrație.

O distincție poate fi făcută și între migrația internațională și migrația internă. Migrația internațională se referă la mișcarea persoanelor care pleacă din țara lor de origine sau din țara unde au reședința de obicei, pentru a se stabili în mod permanent sau temporar într-o altă țară. În acest caz este trecută frontiera. Migrația internă are loc în interiorul unui stat, cum

este, de exemplu, migrația rurală către mediul urban.

În ceea ce privește migrația internațională, aceasta poate fi divizată în migrație legală și ilegală. Migrația ilegală, deși nu este nouă, este în creștere și se află cu prioritate pe agendele naționale și internaționale. B. Ghosh sublinia că nu există încă o definiție clară sau universal acceptată a migrației ilegale. Un motiv important pentru acest lucru este acela că neregularitatea sau ilegalitatea mișcărilor migratoare poate fi văzută din diferite unghiuri.[8]

În opinia acestui autor, migrația ilegală, ca fenomen în sine, este considerată din perspectiva țărilor de destinație noi, adesea asociind migrația ilegală cu intrarea, șederea sau munca ilegală într-o țară, în această situație, migrantul nu are autorizarea necesară sau documentele necesare în conformitate cu reglementările privind intrarea, șederea și/sau munca în țara respectivă. Oricum, ilegalitatea în mișcările migratoni poate aparea și în țara de proveniență, de exemplu, atunci când o persoană traversează frontiera, fără a avea un pașaport sau document de călătorie valid, ori nu îndeplinește cerințele de a părăsi țara respectivă.

Ca atare, migrația ilegală este un termen larg și flexibil, adesea folosit fără precizie, însă, în general, înțeles să acopere acele deplasări care „au loc în afara cadrului obișnuit de norme din țările de plecare, tranzit și primire".[9] Dimpotrivă, termenul de „migrațiune legală" se referă la migrația care are loc în conformitate cu legislația țărilor în cauză.

Migrația este voluntară atunci când persoanele implicate se deplasează din propria inițiativă. Migrația este forțată atunci când deplasarea persoanelor are loc ca urmare a unor evenimente deosebite, cum ar fi calamități naturale, război, conflicte interne, persecuție din partea reprezentanților guvernului etc.

Migrația forțată presupune intervenția unei forțe exterioare voinței persoanelor implicate și care determină deplasarea persoanelor. Există migrație forțată și atunci când, prin înșelăciune, prin inducere în eroare, o persoană sau un grup de persoane sunt atrase și determinate să se deplaseze în alte țări (de pildă, sub pretextul unor locuri de muncă, multe femei sunt obligate să se prostitueze în străinătate). De asemenea, deplasarea persoanelor poate fi individuală atunci când se are în vedere mișcarea la nivel de individ. Aceasta presupune luarea deciziei de migrare de fiecare persoană în parte și, totodată, alegerea căilor și mijloacelor de migrare, de regulă, întinzându-se pe perioade lungi de timp.

Migrația în masă sau colectivă presupune mișcarea concertată a unui număr mare de persoane, chiar colectivități întregi, fiind generată, de regulă, de calamități naturale, război sau conflicte interne deosebit de violente. În timp ce migrația individuală presupune deplasarea voluntară a persoanelor pe distanțe mari, de regulă, prin trecerea mai multor frontiere până la locul de destinație, migrația în masă are loc, de regulă, prin deplasarea până la locul cel mai apropiat care oferă protecție împotriva cauzelor care au determinat-o.

Acest tip de migrație provine din țările lumii a treia, unde suprapopularea are dimensiuni mult mai mari, spre țările capitaliste dezvoltate, cât și spre țările în curs de dezvoltare deținătoare de capital. Acești rătăcitori aflați pe drumurile incertitudinii au mai multe direcții în care emigrează: fie spre Europa Occidentală (africanii mediteraneeni, o parte din indieni

și pakistanezi), fie spre Statele Unite ale Americii (asiaticii, latino-americanii), fie spre Orientul Mijlociu și țările arabe producătoare de petrol sau Africa de Sud.

În sec. XIX și XX migrațiile intracontinentale de asiatici au înglobat mai multe milioane de chinezi care au emigrat spre toate părțile Asiei de Sud-Est, mai multe milioane de indieni care au plecat să muncească pe plantațiile din Birmania, Sri Lanka și Malayesia, ca și japonezii, care au emigrat spre provinciile de nord-est ale Chinei. În cursul acestei perioade, imigrarea a jucat un rol important în creșterea populației unor țări ca Malayesia, Singapore și Sri Lanka.

În cadrul migrației internaționale un loc central îl ocupă problemele refugiaților. În anul 2003 s-au împlinit 52 de ani de la fondarea instrumentului pentru protecția internațională a refugiaților și anume, Convenția Națiunilor Unite în legătură cu statutul refugiaților. Mai multe țări și organizații regionale și-au reafirmat angajamentul față de Convenție și de protocolul acesteia din 1967, descriindu-le ca instrumente unice și de bază ale sistemului internațional de protecție a refugiaților.[10]

La 28 iulie 1951, ziua adoptării Convenției, umanitatea era într-o perioadă de revenire după experiența extrem de traumatizantă a războiului mondial, iar încălcarea drepturilor omului se practica pe scară largă. La baza Convenției s-a aflat preocuparea Comunității internaționale pentru a împiedica repetarea cazurilor de persecuție și lipsă de respect pentru viața persoanei, din perioada războiului. Convenția s-a dorit, în primul rând, să fie umanitară ca structură și să reprezinte o înțelegere a tuturor statelor în problemele refugiaților.

În acest spirit, s-a încheiat în 1967 Protocolul la Convenție. Prevederile Convenției erau valabile pentru toți refugiații și nu numai pentru cei care au fost obligați să plece înainte de anul 1951 sau pentru cei din Europa. De-a lungul timpului, obligațiile prevăzute de cele două instrumente au fost completate, în funcție de dezvoltarea progresivă a reglementărilor internaționale privind drepturile omului.

În plus, cazurile particulare ale unor refugiați din anumite zone ale globului au determinat statele să creeze instrumente specifice de reglementare a statutului refugiaților. Statele-membre au încheiat Convenția privind aspectele specifice pentru refugiații din Africa în 1969, iar statele Americii Centrale, Mexic și Panama, au încheiat Declarația de la Cartagena în 1984.

Ambele instrumente pornesc de la definiția refugiatului din Convenția din 1951, recunoscând aplicabilitatea acesteia la situațiile specifice din zonele lor, incluzând în același timp, în mod explicit, pe cei care emigrează din cauza unor violențe generalizate sau a altor evenimente de tulburare gravă a ordinii publice. Organizația consultativă legală afroasiatică AALCC a aderat în iunie 2001 la un set de principii referitoare la tratamentul refugiaților cunoscute sub denumirea de „Principiile de la Bangkok".[11] Acesta este rezultatul a peste 6 ani de negocieri și pentru multe țări din Asia reprezintă singura declarație oficială referitoare la protecția refugiaților care să aibă aplicabilitate în zonă.

În concluzie, putem menționa că caracterul migrației internaționale s-a schimbat și el odată cu globalizarea. Migranții pot circula mai ușor și mai rapid și pot menține un contact permanent cu

ţara de origine, chiar dacă se află în partea opusă a globului. Ca rezultat, fluxul de persoane este mai complex şi mai divers. Efectul politic al globalizării poate fi menţionat în legătură cu slăbirea controlului guvernamental asupra frontierelor şi altor sfere ale vieţii. Cererea pentru forţa de muncă ieftină şi calificată în ţările dezvoltate, ca şi în unele state în dezvoltare din Asia, America Latină şi Orientul Mijlociu rămâne evidentă in agricultură, industria de prelucrare, construcţii, precum şi în sectoarele slab remunerate, precum ar fi menajul, asistenţa medicală la domiciliu şi „industria sexului".

BIBLIOGRAFIE

[1] Năstase, A., Bătălia pentru viitor, Editura New Open Media, 2000. - P.259.

[2] International Center for Migration Policy Development, The Relationship Between Organised Crime and Trafficking in Aliens, Raport pregătit de Secretariatul Grupului de la Budapesta, iunie 1999.

[3] The Global Century. Globalization and National Security – The Sinister Underbelly; Organized Crime and Terorism, vol.II, partea a IV/a, capitolul 35 (www.ndu.edu/edu/inss/.../globcencont.html).

[4] Ibidem.

[5] V. Duculescu, Noi elemente de integrare europeană în Tratatul de la Amsterdam, Bucureşti, 1999. - P 23; F. Coman, Drept comunitar european, Editura Planeta, Bucureşti, 2002. - P. 62.

[6] A.Pescaru, Populaţie şi economie, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1969. - P. 20-93.

[7] L. Preti, Imigraţia în Europa, Editura Tehnică, Bucureşti, 1993. - P. 9-17.

[8] Ghosh B., Huddled Masses and Uncertain Shores, Insights into Irregular Migration, International Organization for Migration, Martinus Nijhoff, 1998. - P. 1.

[9] Ibidem. - P.9.

[10] Consiliul Uniunii Parlamentare Internaţionale, Rezoluţia la cea de-a 50-a aniversare de la adoptarea Convenţiei din 1951 privind Statutul refugiaţilor, Havana, Cuba, 07.04.2001; Adunarea Generală a Organizaţiei Statelor Americane, rezoluţie la Protecţia Refugiaţilor, Repatriaţilor, Persoanelor Integrate din cele două Americi, OEA/SER.P.AG/RES 1832, 05.06.2001; Organizaţia Unităţii Africane OAU – Consiliul de Miniştri, Hotărârea de la cea de-a 50-a Aniversare de la adoptarea Convenţiei, 05.-07.07.2001; Consiliul Uniunii Europene, Declaraţia de la cea de-a 50-a aniversare, Comunicat de presă 10934/01-28.07.2001.

[11] Adoptată in 1966 prin ceea ce avea să fie cunoscut ulterior drept Comitetul Consultativ Legal Afro Asiatic AALCC din Bangkok, Thailanda.

Prezentat: 20 aprilie 2010.
Recenzent : Oleg BALAN, doctor habilitat în drept, conferenţiar universitar.
E-mail : sandufrang@yahoo.com

PRINCIPIILE GENERALE ALE EXTRĂDĂRII ÎN LUMINA REGLEMENTĂRILOR INTERNAȚIONALE ȘI A OPINIILOR DOCTRINARE

Ioan HUȚANU,
doctorand,
Institutul de Istorie, Stat și Drept
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

Multilateral extradition treaties and other international legal instruments have repeatedly established the requirements for extradition and have defined the conditions for extradition. Although differences still exist in the national regimes for extradition in similar cases, a number of general principles arising from the extradition laws, procedures and practices of states, such as the principles of double criminality and specialty, can be deduced. In the present article, the author analyses these principles in the light of international regulations and doctrinal opinions in the field.

Dreptul internațional lasă la latitudinea statelor să-și stabilească cadrul juridic național în materia extrădării. Condițiile și cerințele pot varia semnificativ de la o țară la alta. Parțial, aceasta se datorează tradițiilor și abordărilor diferite din cadrul jurisdicțiilor sistemului de drept anglo-saxon și al celui romano-germanic. Astfel, de exemplu, statele din sistemul romano-germanic refuză, de obicei, să extrădeze propriii cetățeni, în timp ce naționalitatea nu este, de obicei, un motiv de refuz în jurisdicțiile sistemului anglo-saxon.[1] Pe de altă parte, probele și cerințele aplicabile in temeiul sistemului juridic anglo-saxon sunt necunoscute și, în mod frecvent, imposibile de realizat pentru statele sistemului romano-germanic care solicită extrădarea. În practică, aceste și alte diferențe au fost cauza complicațiilor în relațiile de extrădare.[2]

Totuși, în ultimele decenii, unele dintre aceste impedimente au fost eliminate sau, cel puțin, atenuate în cursul modificărilor legislației naționale într-o serie de state (de exemplu, în Australia – Legea din 1988 privind extrădarea și în Canada – Legea din 1999 privind extrădarea), precum și în unele acorduri bilaterale.[3] Tot mai des, tratatele multilaterale de extrădare și alte instrumente juridice internaționale au consacrat obligația de extrădare și au definit condițiile și cerințele pentru extrădare. Deși continuă să existe diferențe, regimurile naționale de extrădare, în multe cazuri, sunt similare și este posibil să fie dedus un număr de ***principii generale*** care rezultă din legile de extrădare, procedurile și practicile statelor, cum ar fi următoarele:

- *principiul dublei incriminări* – conform căruia extrădarea va fi acordată numai în cazul în care delictul imputat

persoanei solicitate este o infracţiune în baza jurisdicţiei atât a statului solicitant, cât şi a statului solicitat;

- *principiul specialităţii* care prevede că statul solicitant poate supune urmăririi penale persoana extrădată doar pentru infracţiunile specificate în cererea de extrădare, cu excepţia cazului în care există consimţământul statului solicitat. În mod similar, statul solicitant nu poate să reextrădeze persoana unui stat terţ, fără acordul statului solicitat. De menţionat că evoluţiile recente din Europa au modificat semnificativ practica tradiţională în ce priveşte cerinţa dublei incriminări şi regula specialităţii.

1. Principiul dublei incriminări (*"ne bis in idem"*)

Dubla incriminare presupune faptul că actele imputate persoanei a cărei extrădare este solicitată trebuie să constituie infracţiune în baza legislaţiei atât a statului solicitant, cât şi a statului solicitat (de ex., art.1, p.1 al Convenţiei Europene din 1957 cu privire la extrădare; art.3, p.1 al Convenţiei Interamericane din 1981 cu privire la extrădare; art.56, p.3 al Convenţiei de la Minsk din 1993; art.2, p.2 al Tratatului-tip privind extrădarea).

După cum subliniază Bert Swart, suveranitatea, egalitatea, reciprocitatea, prezenţa sau lipsa intereselor reciproce şi protecţia individului de un tratament inechitabil în statul solicitant sunt factorii determinanţi ai cooperării interstatale. Cu toate acestea, în esenţă, toate tratatele de extrădare (ca şi legislaţia naţională în materie de extrădare) prevăd incriminarea actului ca infracţiune în conformitate cu legislaţia statului solicitat în calitate de condiţie de bază pentru extrădarea posibilă.[4]

Referindu-se la principiul dublei incriminări, G. Gilbert menţionează că odată cu creşterea dependenţei de metoda eliminativă în calitate de medodă de identificare a cazurilor de extrădare, excluzându-se treptat metoda enumerativă, a devenit general acceptat că pentru realizarea criteriului dublei incriminări este suficient ca actele comise de persoana în cauză să fie o infracţiune în conformitate cu legislaţia ambelor state, chiar dacă acestea aplică o definiţie diferită pentru un astfel de comportament.[5]

Valoarea regulii "dublei incriminări" este redată, în special, de cazul Eisler. Gerhard Eisler, în anul 1948, temându-se de urmărire penală, a evadat din SUA în Marea Britanie. Statele Unite au apelat cu o cerere de extrădare la Regatul Unit, în portul căruia trebuia să intre nava pe care se afla dl Eisler. De îndată ce nava a intrat în portul englez, autorităţile l-au arestat pe dl Eisler, iar problema extrădării lui a fost examinată de către un tribunal britanic. Temeiurile juridice pentru extrădare erau prevăzute de către Tratatul cu privire la extrădare din 1931 dintre SUA şi Marea Britanie. Cu toate acestea, instanţa a refuzat extrădarea din motiv că calomnia de comiterea căreia a fost acuzat G. Eisler, nu a fost inclusă în lista infracţiunilor pasibile de extrădare şi nu era pedepsită în temeiul legislaţiei Marii Britanii.[6]

Un alt caz celebru care implică "dubla incriminare" a fost cazul magnatului olandez de bere Heineken. În 1983, Heineken a fost răpit şi reţinut ilegal în Olanda. În anul 1984, la cererea autorităţilor olandeze, persoanele acuzate de comiterea acestei crime au fost arestate în Franţa, însă un tribunal francez a refuzat extrădarea acestora, pentru că actul în cauză nu a fost inclus în lista infracţiunilor

pasibile de extrădare în conformitate cu Tratatul de extrădare din 1898 dintre Franța și Olanda. În temeiul acestui tratat, erau pasibile de extrădare doar persoanele vinovate de răpirea și deținerea ilegală a copiilor.[7] Aceste precedente vin să demonstreze importanța principiului "*ne bis in idem*" (dublei incriminări) pentru realizarea extrădării.

Regula "dublei incriminări" fost introdusă pentru prima dată în circuitul științific în anul 1887, de către juristul german H. Lammashem.[8] Institutul de Drept Internațional în celebra Rezoluție de la Oxford, evidențiind importanța acestei reguli, a atenționat asupra faptului că este necesar ca actele pasibile de extrădare să fie sancționate în conformitate cu legislația ambelor state - atât a celui solicitant, cât și a celui solicitat.[9]

Definiții ale principiului "dublei incriminări" cel mai des pot fi întâlnite în literatura de specialitate, iar în unele cazuri - și în jurisprudență. L. Oppenheim a văzut esența acestei reguli în aceea că ea nu permite extrădarea unei persoane al cărui comportament nu constituie o infracțiune conform legislației penale a statului căruia i se solicită extrădarea, precum și a statului care o solicită.[10] După A. Shearer, actul nu este unul pasibil de extrădare, cu excepția cazului în care acesta reprezintă o infracțiune în conformitate cu legislația statului solicitat.[11]

Deși la prima vedere pare că interpretarea principiului dat nu prezintă dificultăți, există multe cazuri din practică când instanțele judecătorești s-au confruntat cu probleme dificile de interpretare a "dublei incriminări". Ca un exemplu, se poate face referire la cazul *Factor vs Laubenheimer* ™ examinat de Curtea Supremă de Justiție din SUA, în care învinuitul în legătură cu cererea de extrădare a Angliei a fost arestat în statul Illinois.

John Jacob Factor a contestat legalitatea extrădării, pe motiv că actul, de comiterea căruia îl acuza guvernul britanic (îmbogățirea prin fraudă), nu era infracțiune în conformitate cu legislația statului Illinois. Problema consta în faptul că trebuia găsit un răspuns clar la întrebarea dacă Tratatul de extrădare între SUA și Marea Britanie din 1842 solicita recunoașterea actului de extrădare în orice stat din SUA și dacă la luarea deciziei trebuia să se țină cont de legislația statului Illinois. Deși actul, pentru care se solicita extrădarea, era interzis prin lege în cele mai multe state din SUA, legislația statului Illinois nu-l considera crimă.

Curtea Supremă de Justiție din SUA a recunoscut că condiția respectivă nu este suficient de clar expusă în textul Tratatului și, în scopul de a clarifica sensul său, el a decis să recurgă la materialele pregătitoare și la corespondența diplomatică între părți cu privire la subiectul în discuție. Curtea a declarat: "*...Din corespondența diplomatică de încredere este clar că Guvernul a declarat că Tratatul din 1842 angajează ambele părți să extrădeze persoanele acuzate de comiterea oricăror dintre actele prevăzute la art. 9, fără a lua în considerație evaluarea penală a acestora în conformitate cu legislația locului de azil ...*" Extrădarea, în aprecierea Curții, ar putea fi pusă în aplicare, ținând cont de faptul că act este considerat a fi infracțiune în tratat și în legislația ambelor state. Constatând că cerințele tratatului au fost respectate,

Curtea a decis extrădarea lui J.J. Factor în Marea Britanie.

Astfel, în acest caz, Curtea Supremă de Justiție s-a pronunțat în favoarea unei interpretări liberale a tratatelor de extrădare, în special atunci când se analizează problema diferențelor de natură tehnică dintre tipuri similare de infracțiuni.[12]

Pe de altă parte, rolul "dublei incriminări" este acela că ea definește caracterul criminal al actului, în acest caz, diferențele posibile care, în mod inevitabil, sunt inerente la determinarea componențelor de infracțiuni în baza legislației statului solicitant și a celui solicitat, nu ar trebui să împiedice extrădarea persoanei decât în cazul în care sunt prevăzute de tratate internaționale sau legile naționale alte motive de refuz al extrădării. După cum menționează V. Cavallo, pentru extrădare este suficient ca actul să fie incriminat în baza legislațiilor statului solicitant și solicitat. Alte caracteristici ale actului nu ar trebui să fie luate în considerație.[13]

Trebuie să recunoaștem că suntem de acord cu C. Bedi, care subliniază că realizarea extrădării nu necesită o coincidență a denumirii juridice a actului, fiind suficient ca actul care constituie o crimă în statul solicitant, să fie incriminat în statul în care fugarul este căutat în vederea extrădării.[14]

Se cere a fi menționată, în acest sens, o decizie din 1992 a Curții Supreme de Justiție a Canadei asupra cazului *U.S. vs Moscow II*. SUA a cerut Canadei să extrădeze o persoană acuzată de exportarea ilegală a echipamentelor de înalte tehnologii și comunicarea informațiilor false serviciului vamal al SUA. Temeiurile juridice pentru extrădare erau prevăzute în Tratatul privind extrădarea dintre SUA și Canada din 1971, care, cu toate acestea, nu conținea declarațiile false în lista infracțiunilor pasibile de extrădare. Cu toate acestea, Curtea Supremă de Justiție a Canadei a recunoscut extrădarea persoanei justificată, deoarece, în conformitate cu legislația Canadei, act al infractorului ar putea fi calificat ca o declarație falsă, iar infracțiunea respectivă făcea parte din lista infracțiunilor pasibile de extrădare.[15]

Cu toate acestea, calificarea juridică a infracțiunii în conformitate cu legislația ambelor state interesate nu este o condiție suficientă pentru extrădare. O altă cerință, la fel de importantă, este posibilitatea de condamnare pentru actul de extrădare cu o pedeapsă privativă de libertate pentru o perioadă convenită de comun acord. Anume criteriul gravității pedepsei servește drept bază pentru determinarea gamei de infracțiuni pasibile de extrădare.

Farouk Yerem remarcă faptul că calificările acțiunilor unei persoane ca fiind criminale în conformitate cu legislația părților în cauză nu poate fi considerată o bază satisfăcătoare pentru extrădarea acesteia, fiind necesar să se aibă în vedere faptul că actul ar trebui să fie pedepsit cu închisoare, pentru o perioadă convenită de comun acord.[16]

Potrivit specialiștilor, această metodă (adică determinarea infracțiunilor pasibile de extrădare în baza criteriului gravității pedepsei) este cea mai reușită, deoarece permite extrădarea infractorilor, fără de cercetări legale complexe privind componența de infracțiune, legislația în vigoare etc.[17] Mai mult decât atât, această metodă prevalează atât în practica juridică internațională, cât și în cea națională.

În conformitate cu p. 1, art. 2 din Convenția Europeană de extrădare din

1957, extrădarea se aplică în cazul infracțiunilor pentru care în conformitate cu legislația statului solicitant și a celui solicitat se pedepsește cu închisoare de, cel puțin, un an sau cu o altă pedeapsă mai severă.[18] Convenția cu privire la asistența juridică în cadrul CSI în art. 66, p.2 („Obligativitatea extrădării") prevede că extrădarea pentru urmărirea penală se face pentru asemenea acte, care în conformitate cu legislația părții solicitante și a celei solicitate sunt pasibile de pedeapsă și pentru care se prevede pedeapsă privativă de libertate pentru un termen de, cel puțin, un an sau cu o altă pedeapsă mai severă.[19]

Cu toate acestea, evoluțiile recente din cadrul Uniunii Europene constituie o abatere de la practică tradițională cu privire la regula "dublei incriminări". Articolul 3, al.1 al Convenției din 1996 privind extrădarea între statele membre ale Uniunii Europene prevede că criteriul "dublei incriminări" nu se aplică în cazul în care statul solicitant cere extrădarea pentru o infracțiune care se pedepsește conform legislației proprii cu, cel puțin, un an de închisoare și care este calificată ca o conspirație sau o asociație de a comite o infracțiune teroristă (așa cum aceasta este definită în Convenția Europeană din 1977 pentru reprimarea terorismului), infracțiuni legate de consumul de droguri, infracțiuni sau alte forme ale crimei organizate, sau alte acte de violență împotriva vieții, integrității fizice sau libertății persoanei, fie crearea unui pericol colectiv pentru persoane.

Chiar și într-o regiune atît de integrată ca Europa, aceste dispoziții s-au dovedit a fi dificile de acceptat pentru multe state.[20] În consecință, art. 3, al. 3 prevede posibilitatea de a formula rezerve pentru statele membre ale UE care nu doresc să aplice al.1, art 3 în toate sau doar în anumite împrejurări specificate, chiar dacă statele care au formulat asemenea rezerve sunt obligate în baza al.4, art. 3 de a face pasibilă de extrădare orice persoană care, intenționat și conștient, contribuie la comiterea de către un grup de persoane, care acționează în scop comun, a oricărei dintre infracțiunile prevăzute la al.1, art. 3, chiar dacă persoana respectivă nu participă *de facto* la executarea infracțiunii sau infracțiunilor în cauză.

Rezerve la al.1, art. 3 al Convenției au fost formulate de către Austria (pentru infracțiuni care nu se pedepsesc în conformitate cu legislația austriacă), Belgia, Danemarca (pentru infracțiuni care nu se pedepsesc conform legii daneze), Luxemburg (în legătură cu unele cerințe din legislația națională), Olanda și Suedia.[21]

Regimul mandatului de arest european care din 1 ianuarie 2004 a înlocuit în cadrul UE precedentul regim de extrădare cu un sistem de transfer al fugarilor în cadrul Uniunii, în mod automat a desființat cerința "dublei incriminări" pentru o listă vastă de infracțiuni (mai mult de 30 de infracțiuni, în cazul în care acestea se pedepsesc în conformitate cu legislația statului-membru emitent cu o pedeapsă privativă de libertate sau ordin de detenție pentru o perioadă maximă de, cel puțin, trei ani, așa cum sunt definite de legislația statului emitent)[22], permițând însă aplicarea acestui principiu pentru alte acte care constituie infracțiuni în conformitate cu legislațiile statelor-membre care execută mandatul european de arestare (al.4, art.2).

Aceste evoluții au generat îngrijorări, deoarece atât regula" dublei incriminări", cât și cea a specialității (care, de asemenea, au suportat modificări) sunt

considerate a fi garanţii esenţiale pentru protecţia drepturilor omului afectate de o cerere de extrădare.[23] Deşi uneori se menţionează că astfel de măsuri ca cele stabilite în cadrul instrumentelor menţionate mai sus sunt acceptabile doar în UE – numai pentru statele membre – în care sunt în vigoare suficiente garanţii în ce priveşte drepturile omului, astfel de preocupări trebuie examinate cu atenţie, deoarece punerea în aplicare a garanţiilor procedurale şi a celor din cadrul procesului de extrădare variază semnificativ de la un stat la altul.

4. Principiul specialităţii

În cazurile în care o persoană este trasă la răspundere pentru o infracţiune care s-a aflat la baza extrădării sale, nu apar probleme, deoarece în această situaţie, urmărirea penală se efectuează în limitele desemnate în cererea de extrădare. Însă o persoană poate comite infracţiuni despre care nu era cunoscut la momentul extrădării sale. De asemenea, nu poate fi exclusă situaţia când infracţiunea este comisă după extrădare. În asemenea cazuri apare întrebarea dacă persoana poate fi urmărită penal pentru o infracţiune care nu a fost menţionată în cererea de extrădare şi nu a fost considerată de către statul solicitat ca temei pentru extrădare?

Ca regulă, părţile interesate la examinarea problemei extrădării se bazează pe *principiul specialităţii*, în conformitate cu care statul solicitant poate urmări penal persoana extrădată doar pentru infracţiunea/infracţiunile menţionate în cererea de extrădare şi nu o poate învinui de alte infracţiuni comise înainte de extrădare, cu excepţia cazului în care statul solicitat consimte.[24] Ca şi în cazul principiului "dublei incriminări", este decisiv tipul comportamentului criminal şi nu termenul specific utilizat în conformitate cu legislaţia statului străin.[25]

Regula specialităţii nu se mai aplică dacă persoana în cauză, după ce a fost extrădată, a părăsit teritoriul statului solicitant şi apoi a revenit benevol în acesta sau nu a părăsit teritoriul statului solicitant într-un anumit interval de timp după ce a fost liber s-o facă (art. 14, al.1 al Convenţiei Europene din 1957 cu privire la extrădare; art.13 al Convenţiei Interamericane din 1981 cu privire la extrădare; art. 66, al.1 al Convenţiei de la Minsk din 1993; art. 14 al Tratatului-model ai ONU cu privire la extrădare).

Strâns legată de principiul specialităţii este regula conform căreia statul solicitant nu are dreptul să reextrădeze persoana unui stat terţ, pentru o infracţiune săvârşită înaintea extrădării sale, fără acordul statului care primul a acordat extrădarea (art. 15 al Convenţiei Europene din 1957 cu privire la extrădare; art. 14 al Tratatului-model al ONU cu privire la extrădare; art. 80, al.2 al Convenţiei de la Minsk din 1993). Acesta din urmă are dreptul de a solicita documentele prezentate de către statul terţ în sprijinul cererii sale de extrădare (art. 15 al Convenţiei Europene din 1957 cu privire la extrădare).

După cum se indică în literatura de specialitate, regula specialităţii este universal recunoscută, şi, în consecinţă, a dobândit statutul de principiu general al dreptului internaţional.[26] În acest sens, M. Bassiouni susţine că *"specialitatea, în virtutea distribuţiei sale vaste în practică, este foarte des citată ca principiu, ca normă a dreptului internaţional general."*[27] Astfel, este important să evidenţiem universalitatea specializării, care se bazează pe factori importanţi care caracterizează regula dată.

În primul rând, noţiunea de specialitate este derivată de la noţiunea suveranităţii

de stat. Statul solicitant nu este capabil să-şi exercite jurisdicţia asupra individului, dacă statul solicitat nu va coopera cu el. Dacă statului solicitat, în conformitate cu suveranitatea sa, îi aparţine din start dreptul de a refuza extrădarea pentru unele infracţiuni, acesta trebuie, de asemenea, să deţină şi dreptul de a impiedica includerea acestor infracţiuni în procesul de judecată după ce extrădarea a avut loc.[28]

Nerespectarea exigenţelor în caz de extrădare în ce priveşte urmărirea penală a persoanei fără consimţământul statului care l-a extrădat ar putea conduce la o încălcare a bazelor fundamentale ale extrădării, aşa ca, de exemplu, „excluderea crimelor politice". Statul solicitant care nu se conformează principiului specializării, poate urmări persoana pentru un act care nu constituie infracţiune în conformitate cu legislaţia statului solicitat, sau să-l acuze de comiterea de acte de natură politică. Între timp, extrădarea, în aceste condiţii, ar fi imposibilă şi statul solicitat ar fi respins cererea de extradare. Marea majoritate a tratatelor internaţionale şi a legislaţiilor naţionale în materie de extrădare nu permit extrădarea în astfel de circumstanţe.[29]

În al doilea rând, funcţia primordială a principiului specializării este de a proteja persoana extrădată, de a limita urmărirea penală a acesteia doar pentru actul, care a permis statului solicitat să ia o decizie pozitivă privind extrădarea. În acest sens, regula specializării reprezintă o importantă limitare a abuzului posibil al autorităţilor statului căruia i s-a extrădat persoana.

După cum este bine cunoscut, acuzaţiile penale urmate de condamnare, au la bază diferite infracţiuni. În acest caz, cu cât mai periculoasă este infracţiunea, cu atât mai grave sunt consecinţele sale, iar sancţiunile - mai severe. La rândul său, o condamnare pentru o infracţiune gravă sau foarte gravă presupune un regim mai riguros de ispăşire a pedepsei, posibilităţi limitate de eliberare condiţionată etc. Cu alte cuvinte, orice depăşire a limitelor actelor prevăzute în cererea de extrădare poate agrava în mod semnificativ situaţia persoanei. Prin urmare, una dintre cele mai importante funcţii ale regulii specialităţii constă în protecţia drepturilor fundamentale ale fiinţei umane.[30]

Rolul şi importanţa principiului specialităţii în calitate de unul dintre postulatele fundamentale ale extrădării au fost confirmate şi de către jurisprudenţă. Una dintre cauze care a intrat în componenţa multor publicaţii privind extrădarea a fost examinarea de către Curtea Supremă a SUA a cauzei *USA vs Rauscher.*[31] În acest caz, Curtea a stabilit că persoana extrădată Statelor Unite de către un stat străin poate fi condamnată doar pentru infracţiunea pentru care a fost condamnată şi pentru care a fost extrădată.

Un interes considerabil pentru înţelegerea şi interpretarea principiului specializării a prezentat, de asemenea, în cauza *USA vs Sensi*. În acest caz, guvernul Statelor Unite a cerut Marii Britanii extrădarea unei persoane acuzate de comiterea a 26 de infracţiuni. După audierea la Londra în faţa curţii, care a stabilit, în special, că dintre actele pentru care persoana este acuzată, 18 sunt incriminate în legislaţia penală a Marii Britanii, extrădarea a fost acceptată. Ulterior, Sensi a fost condamnat pentru comiterea a 21 de infracţiuni şi achitat pentru cinci.

Condamnatul a insistat asupra faptului că, în acest caz, este o încălcare a principiului specializării pentru că el nu a fost extradat pentru toate crimele care au fost cuprinse în actul de acuzare. El a

subliniat că decizia instanței de la Londra a fost bazată pe acuzarea în baza a 18 infracțiuni în loc de 26, care i-au fost imputate în Statele Unite. Cu toate acestea, instanța a respins argumentele reclamantului și a indicat că principiul specializării a fost respectat. Cererea de extrădare cuprindea cele 26 de infracțiuni, care i-au fost imputate, iar achitarea ulterioară în baza câtorva puncte nu poate fi considerată ca o încălcare a regulii specializării. În același timp, pentru a-și susține verdictul, instanța s-a referit la cazul *USA vs Rauscher*.[32]

Astfel, extrădând autorul infracțiunii, statul pe teritoriul căruia acesta se află, se bazează pe faptul că limitele urmăririi acestei persoane vor fi limitate doar la actele indicate în cererea de extrădare. Depășirea cererii de extrădare ar conduce la încălcarea regulilor convenite care reglementează extrădarea infractorilor și ar putea contribui la o creștere inadecvată a urmăririi penale. Punerea în aplicare a extrădării afectează domeniul relațiilor interstatale, și depășirea limitelor cererii de extrădare este posibilă doar cu acordul părții care extrădează autorul infracțiunii. Nu este o întâmplare faptul că practica juridică a asimilat principiul specialității care a fost consacrat în numeroase tratate internaționale.

Este oportun să menționăm că, la fel ca și principiul "dublei incriminări", regula specialității a suportat unele modificări în urma recentelor transformări din cadrul Uniunii Europene. În conformitate cu art. 9 al Convenției din 1995 privind procedurile simplificate de extrădare între statele-membre ale Uniunii Europene, statele-membre pot face o declarație că regula specialității nu se aplică în cazul în care persoana în cauză consimte la extrădare, fie consimte la extrădare și renunță în mod expres la dreptul său ce decurge din regula specialității. O asemenea declarație a fost formulată de către Austria, Danemarca, Finlanda, Germania, Grecia, Luxemburg, Olanda, Spania, Suedia și Marea Britanie.[33] Condițiile pentru un asemenea consimțământ sunt prevăzute în art. 7 din Convenție care prevede, *inter alia*, că acordul trebuie să fie dat în fața unei autorități judiciare competente a statului solicitat, în mod voluntar și în deplină cunoștință de consecințe, și că persoana în cauză are dreptul la asistența juridică în acest scop. Renunțarea la dreptul ce decurge din regula specialității nu poate fi revocată, cu excepția cazului în care statele-membre decid altfel (în Danemarca, Finlanda și Suedia un asemenea consimțământ poate fi revocat).[34] În conformitate cu art.13 din Convenție, sunt, de asemenea, inaplicabile dispozițiile referitoare la reextrădare așa cum sunt consacrate în art.15 al Convenției europene din 1957 privind extrădarea.

În ceea ce privește principiul specialității, art. 10, al.1 din Convenția UE din 1996 privind extrădarea între statele-membre ale Uniunii Europene prevede că acordul statului solicitat pentru urmărirea penală sau condamnarea unei persoane pentru infracțiuni, altele decât cele pentru care aceasta a fost extrădată nu mai este necesar dacă acest lucru nu conduce la privarea de libertate a persoanei în cauză sau, în cazul extrădării în vederea executării unei pedepse privative de libertate sau a privării de libertate din alte motive, în cazul în care persoana a renunțat în mod expres și concret de a beneficia de regula specialității. În conformitate cu al.3, art.10 renunțarea trebuie să fie voluntară și în deplină cunoștință de consecințe, în fața

autorităţilor judiciare competente ale statului solicitat, persoana având dreptul la asistenţă juridică în acest sens. Art. 11 prevede prezumţia consimţământului statului solicitat, care a făcut o declaraţie în acest sens în ceea ce priveşte relaţiile sale de extrădare cu alte state membre care au făcut o declaraţie similară (o asemenea declaraţie au făcut Austria, Germania şi Marea Britanie). În plus, art. 12, al. 1 al Convenţiei UE din 1996 privind extrădarea între statele-membre ale Uniunii Europene elimină interdicţia de reextrădare altui stat fără acordul unui stat-membru, deşi statele-membre pot declara că acestea continuă să aplice principiul cuprins în art. 15 din Convenţia europeană din 1957 privind extrădarea. În acest sens, Danemarca, Grecia, Luxemburgul, Olanda, Portugalia şi Suedia au declarat că art. 15 al Convenţiei Europene din 1957 privind extrădarea va continua să se aplice până când persoana în cauză va consimţi la reextrădare. Belgia a declarat că art. 15 continuă să se aplice fără vreo excepţie.[35]

Odată cu intrarea în vigoare a Deciziei-cadru din 13 iunie 2002 privind *mandatul european de arestare* şi procedurile de transfer între statele-membre, principiul specialităţii este, în fond, menţinut (art.27, al. 2), deşi statele-membre pot face o declaraţie în care să-şi acorde consimţământul prealabil pentru urmărirea penală, condamnarea sau deţinerea în scopul ispăşirii unei pedepse privative de libertate pentru o infracţiune comisă înainte de extrădare, având ca efect faptul că regula specialităţii nu va fi aplicată între acestea (art.27, al.1).

În afară de aceasta, regimul *mandatului european de arestare* păstrează excepţiile de la principiul specialităţii aşa cum acestea figurează în tratatele europene de extrădare anterioare (art. 27, al.3 litera "a–e" şi "g") şi, în plus, prevede că regula specialităţii nu se aplică în cazul în care persoana a renunţat după extrădare în mod expres la dreptul ce decurge din regula specialităţii cu privire la infracţiunile săvârşite înainte de extrădare (art.27, al.3, lit."f"). Statele-membre pot face, de asemenea, o declaraţie de instituire a unei prezumţii de consimţământ privind reextrădarea unei persoane predate în baza unui Mandat European de Arestare (art. 28, al.1). Este interesant de remarcat că aceste dispoziţii, care permit, în acelaşi timp, excepţii, sunt totuşi mai aproape de cerinţele aplicate în mod tradiţional în legislaţia din materia extrădării decât propunerea anterioară a Comisiei UE privind eliminarea principiului specialităţii şi o aplicare foarte limitată a principiului dublei incriminări.[36]

BIBLIOGRAFIE

[1] Kapferer, S., The Interface between Extradition and Asylum, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2003. - P.14.

[2] Ibidem.

[3] Shaw, M. N., International Law, 4th edn., Cambridge University Press, Cambridge, 1997. - P.696.

[4] Swart, B., Arrest and Surrender // The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary. - P. 159.

[5] Bassiouni, M. C., International Extradition and World Public Order. A.W. Sijthoff,

Leyden,1974. - P. 106–112.

[6] Finch ,G.A., The Eisler Extradition Case // American Journal of International Law, 1949,Vol. 43. - P. 487; Harris, D., Cases and Materials on International Law, London, 1983. - P. 418.

[7] Сафаров, Н.А., Экстрадиция в международном уголовном праве, Москва, 2005. - С. 54.

[8] Lammasch, H., Auslieferungspflicht und Asylrecht. Eine Studie uber Theorie und Praxis des Internationalen Strafrechts. Leipzig, 1887, B. 1. s. 56

[9] Сафаров, Н.А., Экстрадиция в международном уголовном праве, Москва, 2005. - С. 54.

[10] Oppenheim, L., International Law, London, 1955, Vol. 1. - P. 701.

[11] Shearer, I.A., Extradition in international iaw, London, Butler & Tanner Ltd, 1971. - P. 37.

[12] Hudson, M.O., The Factor Case and Double Criminality in Extradition // American Journal of International Law, 1934, Vol. 28. - P. 274; Borchard, E., The Factor extradition Case // American Journal of International Law , 1934, Vol. 28. - P. 742.

[13] Cavallo, V., Drittio penale, Napoli, 1972. - P. 455.

[14] Bedi, S., Extradition: A Treatise on the Laws Relevant to the fugitive offenders within and with the Commonwealth countries , New York, William S. Hein & Co., Inc., 2002. - P. 76.

[15] Лукашук , И.И.,Наумов, А.В., Выдача обвиняемых и осужденных, Москва, 1998. - С. 50-51.

[16] Erem, F., Turk Ceza Hukuku, Cilt: I. Genel Hukumler. Ankara, 1995. - P. 221.

[17] Галенская, Л.Н., Международная борьба с преступностью, Москва, 1972. - С. 127.

[18] Международные акты о правах человека. Сборник документов. Москва, 1998. - С. 589.

[19] Convenţia CSI de la Minsk din 1993 privind asistenţa juridică şi raporturile juridice în materie civilă, familială şi penală din cadrul CSI // http://www.cis.minsk.by/russian/sgg_7_10_2002_kishinev/sgg/1062717.html>.

[20] Kapferer, S., The Interface between Extradition and Asylum, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2003. - P. 25.

[21] Ibidem. - P. 26.

[22] Article 2(2) of the Council Framework Decision 584/13.06.2002 for the creation of the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States, OJL 190, 18.7.2002 // www.eurowarrant.net

[23] Ligue des Droits de l'Homme: Note relative a la proposition de decision-cadre du Conseil relative a la iutte contre le terrorisme ainsi qu'a la proposition de decision-cadre du Conseil relative au mandat d'arret europeen et aux procedures de remise entre Etats membres", 22 October 2001, Liberty, Briefing on the Extradition Bill, 2-nd reading in the House of Commons, November 2002. - P. 30–31.

[24] Zad'ri, A., Le principe de la specialite de l'extradition au regard des droits de

l'homme, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1992. - P. 181.

[25]Gilbert, G., Transnational Fugitive Offenders in International Law, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London,1998. - P. 197.

[26] Stanbrook,I., Stanbrook,C., Extradition: Law and Practice, 2-nd edn., Oxford University Press, Oxford, 2000. - P. 47.

[27] Bassiouni, M.C., International Extradition: United States Law and Practice, 3-rd ed., New York, 1996. - P. 430.

[28] Wilkitzki, P., Article 101 - Rule of Speciality // Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observer' Notes, Article by Article, Baden-Baden, 1999. - P. 1148.

[29] Сафаров, Н.А., Экстрадиция в международном уголовном праве, Москва, 2005. - С. 64.

[30] Stanbrook,I., Stanbrook,C., Extradition: Law and Practice, 2-nd edn., Oxford University Press, Oxford, 2000. - P. 47-65.

[31] Сафаров, Н.А., Экстрадиция в международном уголовном праве, Москва, 2005. - С. 65.

[32] Ibidem. – P. 66.

[33] Kapferer, S., The Interface between Extradition and Asylum, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2003. - P. 21.

[34] Ibidem. - P. 22.

[35] Nilsson, H., International cooperation to combat transnational organized crime – with special emphasis on mutual legal assistance and extradition, UNAFEI, Resource Material Series No. 57, September 2001. - P. 46-47 // http://www.unafei.or.jp/pdf/57-05.pdf.

[36] Proposed Framework Decision on European arrest warrants, Analysis No. 3 and addendum (16 January 2001) // http://www.statewatch.org/news/2001/oct/ewarrant.pdf.

Prezentat: 20 aprilie 2010.
Recenzent: Oleg BALAN, doctor habilitat în drept, conferențiar universitar.

Tribuna tînărului cercetător

ELEMENTE CONSTITUTIVE ALE SISTEMULUI FUNCȚIEI PUBLICE ÎN STATUL CONTEMPORAN

Vladimir GARȘTEA,
doctorand,
Academia de Administrare Publică
de pe lîngă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The efficiency of state structures depends to a great extent on the quality of the management of the public function and of the civil servants within the public service. The management of the public function and of the civil servants is an ensemble of processes in continuous modification in accordance with the mutations within the internal and international administrative systems. Being an integral public system, the system of public function includes a number of complex subsystems in itself. The quality of exercising the public function by the civil servants depends on the contents and the sustainability of the relations within the given subsystems.

După cum menționează cercetătorul american Nicolas Henry, „un sistem este o entitate în care fiecare relaționează cu fiecare. Altfel spus, sistemele sînt alcătuite din componente care acționează împreună pentru atingerea obiectivelor întregului, iar abordarea sistemică este doar o modalitate de a analiza componentele și relațiile dintre ele". [1]

Sistemele au cinci trăsături caracteristice: obiectivele, mediul sau constrîngerile lor fixe, resursele, componentele, adică activitățile, scopurile și măsurarea performanțelor și, în sfîrșit, managementul sau luarea deciziei în ceea ce privește cantitatea de resurse care trebuie puse la dispoziția fiecărui subsistem.

Sistemul funcției publice în statul contemporan include mai multe subsisteme (formarea, perfecționarea, recrutarea și selectarea, evaluarea și promovarea funcționarilor publici, dezvoltarea profesională[2]). Deci, pentru a cerceta sistemul funcției publice, e necesară studierea fiecărei componente printr-o abordare analitică distinctă:

- subsistemul de instituire a funcțiilor publice;
- subsisteme de selectare și recrutare a resurselor umane în administrația publică;
- subsisteme de evaluare a funcției publice și funcționarilor publici în administrația publică;
- subsisteme de instruire și perfecționare a resurselor umane în administrația publică;
- subsistemul unic informațional al

funcţiilor publice şi funcţionarilor publici.

Subsistemul de instituire a funcţiilor publice

Orice funcţie publică este instituită şi desfiinţată atunci cînd autoritatea competentă este în drept a desfiinţa funcţia publică. Autoritatea publică, care a instituit funcţia respectivă, desfiinţează funcţia considerînd că nu mai este necesară sau că atribuţiile funcţiei date pot fi delegate şi realizate în cadrul altor funcţii.

Funcţia publică se instituie în vederea acoperirii necesităţii în activitatea serviciului public şi, respectiv, pentru a satisface această necesitate urmează a fi ocupată de o persoană.

Conform Legii serviciului public (1995),[3] exercitarea funcţiei publice în Republica Moldova era statuată pe următoarele principii:

- asigurarea imediată şi eficientă, liberă de prejudecăţi, corupţie, abuz de putere şi presiuni politice a tuturor activităţilor efectuate de funcţionarii publici;
- selectarea titularilor funcţiilor publice exclusiv după criteriul competenţei; egalitatea şanselor la intrarea şi promovarea în calitatea de funcţionar public;
- stabilitatea funcţionarilor publici.

În conformitate cu legislaţia în vigoare (adoptată în 2008),[4] serviciul public se bazează pe principiile legalităţii, profesionalismului, transparenţei, imparţialităţii, independenţei, responsabilităţii, stabilităţii şi loialităţii. Astfel, expres aceste principii stau şi la baza instituirii funcţiei publice.

Titularizarea pe o funcţie publică nu se efectuează pe baza unui contract, ci a unui act unilateral de numire. Numirea este un act administrativ unilateral care determină efecte juridice, şi nu un act bilateral.

Sînt situaţii în care prin acte normative, decizii ministeriale sau prin regulamente interioare de organizare şi funcţionare, se pot schimba condiţiile, fără ca funcţionarul să aibă vreun drept de a protesta împotriva măsurii respective care poate să-l prejudicieze.

Numirea într-o funcţie publică constituie o procedură de drept public înfăptuită prin acte administrative, iar situaţia juridică a funcţionarului public este statutară.

Funcţionarii publici numiţi prin procedura de drept public exercită puterea publică avînd dreptul de a-şi îndeplini funcţia în cadrul competenţei stabilite de lege.

Actul administrativ de numire, fiind un act de putere publică, este opozabil tuturor, din data publicării sale în Monitorul Oficial sau aducerii la cunoştinţă a deciziei, dispoziţiei, respectiv de cînd funcţionarii publici au fost învestiţi cu sarcinile, competenţele şi responsabilităţile corespunzătoare postului şi funcţiei respective.

Practica internaţională demonstrează că funcţiile publice sînt ocupate de către persoane fizice, de obicei, prin numire sau alegere. De regulă, numirea persoanelor fizice într-o funcţie publică se face prin concurs. Prin numire ocuparea funcţiilor se face de către Preşedintele Republicii Moldova, care potrivit art. 82 din Constituţia Republicii Moldova, numeşte Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament. În alte funcţii, numirile se fac de către Prim-ministru. Astfel, în conformitate cu prevederile articolului 98 (2) din Constituţia Republicii Moldova, Prim-ministrul cere votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate şi a întregii liste a Guvernului.

Numirea în funcţiile publice din ministere şi din celelalte organe de

specialitate ale administrației publice centrale, precum și funcțiile serviciilor descentralizate este prerogativa autorităților publice centrale.

Subsisteme de selectare și recrutare a resurselor umane în administrația publică

Pentru ca serviciul public să fie un serviciu performant, el trebuie să asigure posibilitatea de recrutare a resurselor umane calificate corespunzătoare necesităților funcției publice prin proceduri adecvate.

Literatura de specialitate ne oferă mai multe definiții ale *recrutării*. Svetlana Cojocaru menționează în lucrarea *Managementul resurselor umane*, că „recrutarea este o activitate de identificare a persoanelor care au caracteristicile solicitate de posturile vacante și de atragere a acestora în cadrul organizației".[5]

Astfel, recrutarea este procesul prin care se asigură funcțiile vacante din serviciul public cu un număr suficient de candidați la angajare de calificarea necesară. Prin intermediul acestui proces creăm rezerva necesară de candidați pentru toate posturile și specialitățile, din care sînt selectați cei mai potriviți lucrători pentru exercitarea funcției publice.

Studiile efectuate de I. Alexandru în lucrarea "Structuri, mecanisme și instituții administrative" ne dezvăluie o clasificare a recrutării personalului în administrația publică[6]:

a) **recrutarea prin numire**, adică pe baza repartiției emise de diferite comisii în vederea repartizării în muncă a absolvenților învățămîntului superior sau mediu;

b) **recrutarea prin repartiție** care se realizează prin actul administrativ de repartizare în muncă eliberat de oficiile forței de muncă, competente în probleme de muncă și ocrotiri sociale. În practica administrativă, această metodă se utilizează, în special, pentru recrutarea în posturi de execuție: arhivari, dactilografe sau personal auxiliar (personal de pază, conducători auto etc.);

c) **recrutarea la libera alegere** (selecționare liberă). Această metodă are unele avantaje de a acorda conducătorului posibilitatea de a-și forma echipa;

d) **recrutarea prin concurs**. Este metoda cea mai larg promovată în țările lumii. Această metodă permite lărgirea sferei de recrutare pentru funcțiile din administrația publică, dînd posibilitate, în același timp, realizării unui control din partea cetățenilor asupra felului în care se face recrutarea personalului din administrația publică.

În întreaga activitate de recrutare a personalului pentru administrația publică, avînd în vedere caracterul programat al acesteia, în cazul unei administrații în reconstrucție cum este a noastră, trebuie avută permanent in vedere și problema repartizării raționale a personalului în cadrul autorităților administrației publice, care trebuie să se realizeze ținîndu-se seama cu consecvență de cele două cerințe dominante ce pot asigura un personal competent, și anume - pe de o parte, stabilitatea, iar pe de altă parte reîmprospătarea permanentă a fondului de cadre.

Stabilitatea personalului în administrația publică este o problemă de mare actualitate, ea privește, în special, funcționarii publici de specialitate de nivel superior și mediu urmărind eliminarea fluctuației existente. Pe de altă parte, este necesară o primenire permanentă a funcționarilor, care se poate realiza printr-o mobilitate dirijată atît din punct de

vedere teritorial, cît şi al nivelurilor icrarhice.

Recrutarea, după cum susţin autorii lucrării "Managementul personalului", este de două tipuri: externă şi internă.[7] Metodele recrutării externe sînt:

a) publicarea anunţurilor în ziare şi reviste profesionale;

b) adresarea la agenţiile pentru ocuparea forţei de muncă, la instituţiile de învăţămînt şi la companiile ce oferă personal de conducere;

c) utilizarea reclamei publicitare la radiou şi televiziune.

Recrutarea internă prevede identificarea necesarului de angajare din cadrul instituţiei, mai ales pentru promovarea în funcţie ierarhic superioară.

Recrutarea este realizată în funcţie de natura şi complexitatea activităţilor prevăzute pentru posturile vacante.

Regulamentul cu privire la ocuparea prin concurs a funcţiilor publice vacante[8] include descrierea detaliată a procesului de recrutare şi selectare a candidaţilor în baza principiilor menţionate anterior, de organizare şi desfăşurare a concursului, defineşte atribuţiile factorilor implicaţi în acest proces.

Concursul pentru selectarea candidaţilor la ocuparea funcţiilor publice vacante se organizează de autoritatea publică în subordinea căreia se afla funcţiile publice vacante.

Procesul de recrutare şi selectare prin concurs a candidaţilor la ocuparea funcţiilor publice vacante este organizat şi realizat de conducătorul autorităţii publice/ autoritatea administraţiei publice, serviciul resurse umane din autoritatea publică şi comisia de concurs.

Conducătorul autorităţii publice/ autoritatea administraţiei publice, cu cel puţin 30 de zile pînă la data desfăşurării concursului, creează comisia de concurs şi organizează publicitatea funcţiilor publice vacante.

Concursul include în mod obligatoriu proba scrisă şi interviul.

Comisia de concurs întocmeşte lista candidaţilor în funcţie de nota finală obţinută, în ordine descrescătoare. Candidatul care a obţinut cea mai mare notă finală se consideră învingător al concursului.

Rezultatele concursului se fixează într-un proces-verbal care, în termen de 2 zile după susţinerea concursului, se prezintă conducătorului autorităţii publice/autorităţii administraţiei publice.

Conducătorul autorităţii publice/ autoritatea administraţiei publice numeşte, în condiţiile legii, candidatul învingător al concursului în funcţia publică pentru care s-a organizat concursul.

Litigiile cu privire la concurs se soluţionează în instanţa de judecată, în condiţiile legii.

Subsisteme de evaluare a funcţiei publice şi funcţionarilor publici în administraţia publică

Odată cu adoptarea Concepţiei cu privire la politica de personal în serviciul public[9] în administraţia publică din Republica Moldova, a fost introdus un sistem de evaluare a activităţii, care prevede aprecierea anuală a performanţelor profesionale ale fiecărui funcţionar public şi aprecieri curente ale activităţii sale efectuate pe parcursul anului.

De obicei, evaluarea activităţii se face în baza unor criterii clare, măsurabile, limitate în număr şi aplicabile, elaborate conform descrierii postului de muncă, funcţiei, prin compararea rezultatelor activităţii cu standardele de performanţă, stabilite pentru fiecare post de muncă, funcţie.

Rezultatele evaluării activității funcționarilor publici sînt obligatorii pentru luarea deciziilor cu privire la repartiția adecvată de posturi de muncă, funcții, conferirea gradelor de calificare, promovarea în funcție, remunerarea muncii, dezvoltarea profesională, formarea rezervei de conducători, stimulări, sancțiuni disciplinare.

Evaluarea activității funcționarilor publici se efectuează de comisiile pentru managementul resurselor umane, conducătorii de toate nivelurile din cadrul autorității publice și evaluatorii externi independenți.

Evaluarea performanței este un proces complex în care se analizează participarea dinamică a componentelor personalității unui salariat și reflectarea acesteia în rezultatele finale ale activității lui. Această evaluare are o încărcătură emoțională importantă pentru salariatul respectiv, întrucît îl pune în lumină față de el însuși și față de ceilalți salariați cu care conlucrează.[1]

În cazul în care superiorul ierarhic exprimă o apreciere asupra unui subaltern pe baza observațiilor sale cumulate în timp, apreciindu-l ca foarte bun, bun sau slab, metoda se numește **informală**, putînd avea o importantă doză de subiectivism. Această metodă se folosește, mai ales, în organizațiile mici, primării. Organizațiile mari (ministerele, serviciile, birourile și altele), deși nu elimină total metoda informală, acordă atenție deosebită metodei **formale**. Aceasta din urmă se caracterizează prin faptul că se desfășoară pe baza unei metodologii adoptate oficial, care se aplică în mod uniform în toate cazurile.

Cercetările specialiștilor care au studiat evaluarea performanței și-au îndreptat atenția spre următoarele probleme: ce scop are evaluarea? cine trebuie să o facă? care sînt metodele de evaluare cele mai bune? cînd este necesar să se facă evaluarea?

Concluziile la care s-a ajuns în urma efortului de cercetare, considerăm că nu sînt pe deplin convingătoare. Din acest motiv, aceste concluzii trebuie considerate, cu prudență, ca orientative, fiind necesară aprofundarea cercetării în ceea ce privește aspectele mai puțin clare.

Considerăm, că evaluarea performanței trebuie să constituie condiția obligatorie pentru luarea unor decizii privind cunoașterea calității personalului, necesitățile de pregătire a acestuia, posibilitățile de dezvoltare și promovare, meritele pentru recompense, precum și decizii privind eliberarea din post.

Rezultatul sondajului arată că evaluarea performanței joacă un rol important în stimularea dezvoltării angajatului: îi întărește încrederea în forțele proprii. Îi poate aduce avantaje materiale imediate prin majorări de salarii și premii, îi deschide perspective de promovare clarificîndu-i anumite scopuri în carieră, îi sporește ambiția de ridicare a nivelului de pregătire.

Superiorul ierarhic joacă un rol stimulator deosebit în procesul de ridicare a nivelului performanței subalternilor săi. Lăudîndu-le realizările remarcabile și criticîndu-le cu bunăvoință lipsurile, crește încrederea subalternilor în competența și obiectivitatea superiorului.

Considerăm oportun a se face evaluarea formală a performanței periodic, practic în fiecare an, în ședințe de evaluare. Aceste ședințe pot oferi angajaților și superiorilor ierarhici ocazia să discute **scopurile carierei pe termen lung** și, eventual, să stabilească și un plan al evoluției. Pe baza performanței din perioada anterioară, superiorul ierarhic are

prilejul să facă angajatului unele sugestii pe termen scurt cu privire la îmbunătățirea activității sale în vederea realizării scopurilor pe care și le propune pe termen lung. Aceste sugestii, după cum ne-am convins, au un caracter mobilizator puternic, constituind și o garanție că poate conta pe obiectivitatea superiorului ierarhic.

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 bazîndu-ne pe o măsură sau pe o informație și referindu-ne la criterii. Se evaluează în vederea luării deciziei.

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, comportarea la locul de muncă, în familie și societate, respectarea legilor, păstrarea secretului profesional.

Evaluarea performanțelor are un rol benefic atît pentru organizație, cît și pentru indivizi numai dacă este efectuată în mod corect.

Corectitudinea depinde în mare măsură de calitatea metodelor folosite, ceea ce presupune:

- *validitatea rezultatelor (capacitatea de a reflecta adevărul);*
- *fidelitatea determinărilor (capacitatea de a furniza rezultate identice la o aplicare repetată);*
- *echivalența rezultatelor (evaluatori independenți ajung la aceleași rezultate);*
- *sensibilitatea instrumentelor folosite (capacitatea de a măsura diferența reală dintre subiecți).*

Pentru conducerea unei organizații, aprecierea obiectivă a personalului va influența pozitiv atît asupra creșterii eficiente a activității de muncă, cît și asupra optimizării unor decizii cu caracter administrativ: acordarea de gradații și prime sau a salariului, promovări, transferări, sporirea numerică a forței de muncă. Va fi posibilă o mai bună repartizare a salariaților la posturi de muncă corespunzătoare, o salarizare echitabilă, o sporire a capacității productive a organizației.

Organizarea unor acțiuni legate de problema personalului – inițierea unor cursuri de perfecționare, verificarea eficienței unor metode de instruire, formarea unor noi echipe de muncă, intrarea în funcțiune a unor noi secții – va deveni o intervenție în cunoștință de cauză, fundamentată științific și nu o problemă administrativă formală.

Din punctul de vedere al salariaților, cunoașterea performanțelor profesionale și a propriului potențial înseamnă o înțelegere reală a modului în care își îndeplinesc sarcinile de muncă, ce randament au, ce așteaptă de la ei organizația în care își desfășoară activitatea și cum răspund solicitărilor acesteia.

Criteriile de performanță vizează fie rezultate și evenimente 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:

- *precis formulate*, să nu presupună generalități;
- *un număr limitat*; folosirea prea multor criterii conduce la nivelarea rezultatelor, la obținerea unor valori medii, a căror relevanță este mult diminuată;

- *uşor de observat, măsurabile*, astfel încît contestarea rezultatelor să fie cît mai mult diminuată;

- *aplicabile tuturor subiecţilor* care deţin aceeaşi funcţie sau funcţii şi îşi desfăşoară activitatea în condiţii comparabile.

Printre criteriile de performanţă, după cum menţionează cercetătoarea T.Şaptefraţi, por fi enumerate[11]:

- *caracteristicile personale (aptitudini, comportament şi personalitate);*

- *competenţă (cunoştinţe pentru exercitarea atribuţiilor postului);*

- *caracteristicile profesionale (vigilenţă, disponibilitate, autocontrol);*

- *interesul pentru resursele alocate postului;*

- *orientarea spre excelenţă;*

- *preocuparea pentru interesul general al organizaţiei;*

- *adaptabilitate la post;*

- *capacitatea de a lua decizii;*

- *capacitatea de inovare;*

- *spiritul de echipă; delegarea responsabilităţilor şi antrenarea personalului;*

- *comunicare (receptarea şi transmiterea informaţiei).*

Dintre acestea un rol esenţial îl au caracteristicile personale care asigură posibilitatea exercitării atribuţiilor şi care diferă în funcţie de postul ocupat.

Prin intermediul *Concepţiei cu privire la politicia de personal în serviciul public*[12] se declară că în serviciul public se introduce sistemul cu privire la cariera profesională a funcţionarilor publici, constituit din mai multe etape. Acest sistem trebuie să asigure realizarea posibilităţilor de avansare în gradul de calificare, promovare în funcţie pe parcursul întregii activităţi profesionale.

Cariera profesională a funcţionarului public, după părerea noastră, începe de la poziţia de debutant, a cărei perioadă ar fi de un an. După expirarea acestui termen şi în funcţie de rezultatele evaluării activităţii, funcţionarul public debutant trece în poziţia de funcţionar public definitiv cu grad de calificare iniţial.

Avansarea în grad de calificare, promovarea în funcţie trebuie să se facă numai după merite, în baza evaluării activităţii individuale.

În caz de transfer dintr-o funcţie în alta, dintr-o autoritate publică în alta, de promovare, de reîncadrare în serviciul public, funcţionarul public îşi păstrează gradul de calificare avut.

În caz de numire într-o funcţie de conducere, funcţionarul public continuă succesiunea carierei sale profesionale şi, evident, că fiecărei etape din carieră îi va corespunde un anumit nivel al salariului de bază.

Deşi în limbajul curent noţiunea de carieră este larg folosită, conceptul de carieră are numeroase înţelesuri, neexistînd pînă acum o definiţie oficială unanim acceptată, care să întrunească concensul specialiştiior, în literatura de specialitate fiind cunoscute diferite formulări sau numeroase opinii.

În general, înţelesul popular al termenului de **carieră** este asociat cu ideea de mişcare ascendentă sau de avansare a unei persoane într-un domeniu de activitate dorit, cu scopul de a obţine mai mulţi bani, mai multă responsabilitate sau de a dobîndi mai mult prestigiu şi mai multă putere.[13]

O carieră se referă la situaţii diferite pentru oameni diferiţi. Este posibil ca un individ să gîndească cariera ca fiind o serie de posturi diferite în firme diferite, în timp ce altul vede cariera sa similară ca o ocupaţie.

Tradiţional, termenul de carieră este asociat doar cu acei care deţin roluri manageriale sau ocupă posturi bine plătite.

Treptat însă conceptul de carieră a dobîndit o accepţiune mult mai largă şi o aplicabilitate tot mai globală. Astfel, devenind deosebit de complex, conceptul de carieră are în vedere atît întregul personal al organizaţiei, cît şi dezvoltarea în cadrul postului obţinut sau chiar în cadrul altor ocupaţii, deoarece capacitatea unei persoane de a face faţă unor servicii sau unor responsabilităţi mai mari creşte pe măsură ce timpul trece şi se acumulează experienţă.

Astfel, potrivit literaturii de specialitate, conceptul de carieră are mai multe înţelesuri, şi anume:

- carieră – avansare;
- carieră – profesie;
- carieră – succesiune de posturi de-a lungul vieţii;
- carieră – serie de roluri de-a lungul vieţii legate de experienţă;
- carieră – percepere individuală;
- carieră - cadrul dinamic în care o persoană îşi percepe viaţa în întregul ei.

Managementul carierei este procesul de proiectare şi implementare a scopurilor, strategiilor şi planurilor care să permită organizaţiilor să-şi satisfacă necesităţile de resurse umane, iar indivizilor să-şi îndeplinească scopurile carierei lor. Managementul carierei planifică şi modelează progresul indivizilor în cadrul unei organizaţii în concordanţă cu evaluările nevoilor organizatorice, precum şi cu performanţele individuale ale membrilor acesteia.

Principalele obiective ale ***managementului carierei*** sînt următoarele:

- promovarea unei politici de dezvoltare corespunzătoare carierei în concordanţă cu natura activităţii desfăşurate, precum şi nevoile, şi posibilităţile individuale şi organizatorice;
- intergarea nevoilor şi aspiraţiilor individuale în nevoile şi obiectivele organizaţionale;
- satisfacerea nevoilor organizaţionale de dezvoltare şi amplificare a imaginii pozitive sau favorabile a organizaţiei prin recunoaşterea nevoilor de pregătire şi dezvoltare a angajaţilor;
- identificarea şi menţinerea celor mai buni angajaţi sau a acelora cu perspective profesionale certe prin satisfacerea nevoilor lor profesionale şi a aspiraţiilor personale pe termen scurt şi lung;
- revitalizarea angajaţilor care manifestă o anumită stagnare sau plafonare a carierei lor;
- obţinerea atît pentru organizaţie, cît şi pentru angajaţii acesteia a unor avantaje reciproce şi altele.

Pentru executarea activităţilor de evaluare a funcţionarilor publici, un rol important îl exercită atestarea funcţionarilor publici. ***Regulamentul cu privire la atestarea funcţionarilor publici***[4] a stabilit modul de organizare şi desfăşurare a procedurii de atestare a funcţionarilor publici din autorităţile publice din Republica Moldova, definind atribuţiile factorilor implicaţi în acest proces.

Procedura de atestare a funcţionarilor publici este organizată şi realizată de conducătorul autorităţii publice/autoritatea administraţiei publice, conducătorul direct al funcţionarului public, serviciul resurse umane din autoritatea publică/persoana responsabilă de lucrul cu personalul şi comisia de atestare.

Atestarea se efectua, de regulă, o dată la trei ani. La cererea funcţionarului pub-

lic de a i se conferi un grad de calificare superior, atestarea poate fi efectuată şi în alte intervale, conform Legii despre Regulamentul de conferire a gradelor de calificare funcţionarilor publici.

Funcţionarului public i se acordă, în rezultatul atestării, unul din următoarele calificative: "corespunde funcţiei publice exercitate"; "corespunde funcţiei publice exercitate cu condiţia îndeplinirii recomandărilor comisiei de atestare" sau "nu corespunde funcţiei publice exercitate".

Recomandările comisiei de atestare se referă la: promovarea funcţionarului public în funcţie; conferirea gradului de calificare funcţionarului public; includerea funcţionarului public în rezerva de cadre; necesitatea elaborării şi implementării unui plan individual de perfecţionare profesională a funcţionarului public; repetarea procedurii de atestare a funcţionarului public peste 6 sau 12 luni, în cazul atestării negative; necesitatea schimbărilor manageriale în subdiviziunea în care activează funcţionarul public atestat etc.

Rezultatele atestării (calificativul obţinut şi recomandările) se fixează în Fişa de atestare.

Conducătorul autorităţii publice/ autorităţea administraţiei publice, în baza rezultatelor atestării funcţionarilor publici şi a examinării contestaţiilor adresate, în termen de 30 de zile lucrătoare din data efectuării atestării, emite în privinţa funcţionarului public actul administrativ respectiv cu privire la: promovarea în funcţie; conferirea gradului de calificare; includerea în rezerva de cadre; perfecţionarea profesională; repetarea, în cazul atestării negative, a procedurii de atestare; transferul în altă funcţie; concediere; efectuarea schimbărilor manageriale în autoritatea publică etc.

Procesul de atestare a funcţionarilor publici, realizat în conformitate cu prevederile Regulamentului nominalizat, a fost o etapă de obţinere a experienţei necesare pentru a introduce procedura de evaluare anuală a activităţii funcţionarilor publici, stipulată în Concepţia cu privire la politica de personal din serviciul public.[15]

Sisteme de instruire şi perfecţionare a resurselor umane în administraţia publică

În serviciul public din Republica Moldova este introdus sistemul de dezvoltare profesională continuă a funcţionarilor publici, care asigură caracterul sistematic şi planificat al procesului de aprofundare şi de actualizare a cunoştinţelor, de dezvoltare a aptitudinilor necesare pentru exercitarea eficientă a responsabilităţilor ce revin postului de muncă, funcţiei deţinute.

Integritatea procesului de dezvoltare profesională a funcţionarilor publici se obţine prin promovarea şi aplicarea consecventă a ciclului de instruire continuă, sistematică şi planificată. Pentru ca investiţiile în instruire să exercite un impact maxim, procesul de dezvoltare profesională trebuie să se bazeze pe identificarea şi satisfacerea necesităţilor individuale de instruire a fiecărui funcţionar public.

Conform stipulărilor ***Concepţiei cu privire la politica de personal în serviciul public***, dezvoltarea profesională a funcţionarilor publici este asigurată de către prestatorii de servicii în domeniul instruirii, atît din sectorul de stat, cît şi din

cel privat şi neguvernamental: universităţi, centre de instruire, şcoli de business, instructori profesionişti etc. Instruirea mai poate fi asigurată şi de către practicienii competenţi din administraţia publică de nivel republican sau local, conducători de performanţă.

Formele prin care poate fi realizată instruirea personalului în administraţia publică se divizează în *forme de instruire internă* (în cadrul autorităţii publice) şi de *instruire externă* (în afara autorităţii publice).

Printre ele putem numi: *seminare, conferinţe, cursuri de scurtă şi lungă durată, instruire la distanţă, tutelare, autoinstruire, rotaţie pe posturi, funcţii şi altele.*

Pregătirea profesională teoretică şi practică a personalului din administraţia publică trebuie avută în vedere în acţiunea de formare a acestora, pornind de la caracterul multilateral şi specializat al activităţii în administraţia publică, caracter ce determină şi o pregătire profesională diferenţiată.[16]

Identificarea cerinţelor de pregătire profesională presupune analiza complexă, care constă în definirea corectă a obiectivelor şi a programelor de instruire, avîndu-se în vedere că cei care se pregătesc diferă ca vîrstă, studii şi experienţă. La stabilirea acestor cerinţe, de regulă, se porneşte de la nivelul existent de pregătire, evaluat prin testarea cunoştinţelor la începerea programului de perfecţionare. Din analiza informaţiilor referitoare la cunoştinţele, dexterităţile, deprinderile de muncă şi atitudinea angajaţilor, se poate stabili conţinutul programului de pregătire profesională, astfel încît tematica acestuia să nu cuprindă informaţii inutile, dar nici să fie omise cele strict necesare. Managerii îşi pot identifica singuri necesarul de cunoştinţe folosind metodele de stimulare a activităţii.

Prerogativa selectării prestatorului de servicii de instruire ii aparţine autorităţilor administraţiei publice. Este bine venit faptul că în Concepţie pentru prima dată este stipulată obligaţiunea statului de a acorda, cel puţin, 40 de ore anual pentru instruire personalului.

Subsistemul unic informaţional

Politica cu privire la colectarea, păstrarea şi utilizarea informaţiei despre funcţionarii publici necesită introducerea unui sistem informaţional adecvat unic, care va asigura informatizarea diferitelor activităţi privind resursele umane în fiecare autoritate publică în parte. Activităţile de:

- evidenţă şi administrare a personalului;
- stabilirea cuantumului recompenselor;
- monitorizarea şi analiza fluctuaţiei personalului;
- planificarea resurselor umane;
- recrutarea, angajarea personalului;
- evaluarea şi promovarea personalului, dezvoltarea lui profesională;
- evidenţa funcţiilor publice;
- toate trebuie să fie desfăşurate în baza sistemului informaţional unic.

Sistemul informaţional unic include **registrul funcţionarilor publici** (baza computerizată de date privind funcţiile publice şi funcţionarii publici) şi **dosarele profesionale ale funcţionarilor publici**. Registrul funcţionarilor publici conţine următoarele date personale: numele, prenumele, patronimicul, domiciliul, data naşterii şi funcţia publică pe care o ocupă, vechimea în această funcţie, precum şi în alte funcţii ocupate anterior, studiile etc. Dosarul profesional conţine documentul de numire în funcţie, cel referitor la depunerea jurămîntului, actele de studii, certificatele

privind cursurile de perfecţionare, evaluarea anuală a activităţii, atribuirea gradelor de calificare, promovările în funcţie, sancţiunile disciplinare etc.

Analiza efectuată în paragraful respectiv ne permite să conchidem următoarele:

- sistemul funcţiei publice este un sistem cibernetic şi se bazează pe personal de carieră care ocupă un anumit post şi care este administrat în conformitate cu practicile tradiţionale ale administraţiei publice;

- caracteristica principală a sistemului funcţiei publice este accentul pus pe conţinutul funcţiei publice: descrierea sa, sarcinile, responsabilităţile, cerinţele şi calificările necesare;

- fiind un sistem public integral, sistemul funcţiei publice include mai multe subsisteme complexe. De conţinutul şi continuitatea relaţiilor dintre subsistemele respective depinde calitatea exercitării funcţiei publice de către funcţionarii publici.

BIBLIOGRAFIE

[1] Nicolas, Henry, Administraţie publică şi afaceri publice, trad. Camelia Boca, edit. Cartier, Chişinău, 2005. - Pag. 369.

[2] Munteanu, V.A., Management public local, Tipografia Moldova, Iaşi, 2003. - Pag. 273-286.

[3] Legea serviciului public a Republicii Moldova nr. 443-XIII din 04.05.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61 din 02.11.1995.

[4] Legea Republicii Moldova cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158 - XVI din 04.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, art. 5.

[5] Cojocaru, Svetlana, Managementul resurselor umane, AAP, Chişinău, 1998. - Pag. 43.

[6] Alexandru, Ioan, Structuri, mecanisme şi instituţii administrative, Bucureşti, 1995. - Pag. 111.

[7] Gamov, I., Gamanjii, A., Garştea, S., Managementul personalului, ed. Evrica, Chişinău, 2004. - Pag. 60.

[8] Regulamentul cu privire la ocuparea prin concurs a funcţiilor publice vacante, Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

[9] Concepţia cu privire la politica de personal în serviciul public, adoptată prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18.07.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 122-123 din 29.08.2002.

[10] Burloiu, Petre, Managementul resurselor umane, Lumina Lex, Bucureşti, 2001. - Pag. 608.

[11] Şaptefraţi,Tatiana, Managementul personalului, în "Metode administrative moderne", Universul , Chişinău, 2002. - Pag. 105.

[12] Concepţia cu privire la politica de personal in serviciul public.

[13] Manolescu, A., Managementul resurselor umane, Ed. Economică, 2001. - Pag. 321.

[14] Regulamentul cu privire la atestarea funcţionarilor publici, aprobat prin Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 522 din 20 mai 2004.

[15] Concepţia cu privire la politica de personal în serviciul public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 122-123 din 20.08. 2002.

[16] Alexandru, Ioan, Administraţia publică, Lumina Lex, Bucureşti. - Pag. 425.

Prezentat: 25 mai 2010.

Recenzent: Mihail PLATON, doctor habilitat în ştiinţe economice, profesor universitar.

E-mail: benlisgroup@yahoo.com

ORGANIZAREA CAMPANIILOR DE ADVOCACY ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Tatiana CASTRAȘAN,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lîngă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Advocacy is a strategy which influences policy decision makers, when the latter make laws and regulations, distribute resources and make decisions which affect people's life.

The main purpose of advocacy is to create, to reform and to ensure policy implementation. In the simplest terms, advocacy is a deliberative process used to influence policy decision makers. Citizen participation is the core idea of democracy, and of citizens committed to democratic values. Acknowledging their civic responsibilities and of those involved in political activities constitutes the "life-blood" of any democratic system.

Din cele mai vechi timpuri, oamenii au utilizat diverse mijloace pentru a-și susține pozițiile: demonstrații, greve, apeluri la mass-media, lobby, dar și campanii de advocacy. Acest termen are în unele state o conotație negativă, dar el nu este altceva decît exprimarea dreptului constituțional de a te adresa factorilor de decizie. În practică, el are o contribuție importantă în procesul de luare a deciziilor, prin informarea oficialităților care nu-și pot da seama cum va afecta o anumită decizie un segment al societății. Percepția greșită asupra activităților legate de advocacy se datorează unor repere incomplete, uneori distorsionate, oferite de mass-media, dar și unor confuzii ale politicienilor cu privire la această activitate.

Din punct de vedere științific, trebuie precizat că nu există o definiție general acceptată sau legalizată a termenului de advocacy. Totuși, o *campanie de advocacy ar trebui înțeleasă ca modalitate transparentă de influențare a deciziilor legislative și executive prin orice acțiuni care au scopul de a susține drepturi și interese legitime în promovarea, adoptarea, modificarea sau abrogarea unor acte normative ori administrative, de către autoritățile publice.*

Advocacy constă din diferite strategii orientate spre influențarea procesului de luare a deciziilor la nivel organizațional, local, provincial, național și internațional.[1] Advocacy este o strategie pentru a influența decidenții de politici cînd aceștia elaborează legi și regulamente, distribuie resurse și realizează alte decizii care afectează viața oamenilor. Scopul principal al advocacy este de a crea, a reforma și a asigura implementarea politicilor.[2] Această ultimă remarcă este foarte importantă, deoarece

deseori se confundă o acţiune simplă de soluţionare a unei probleme cu o acţiune de advocacy – diferenţa este că advocacy soluţionează problema prin impactul asupra politicii publice (de tineret, de sănătate, economice etc.) care cauzează situaţia nesatisfăcătoare. În cei mai simpli termeni, **advocacy este un proces deliberativ pentru a influenţa pe cei care iau decizii** de politici.

Direct relevant faţă de activităţile de advocacy[3], reglementarea conflictului de interese poate servi, dintr-o perspectivă de politici publice, două obiective disjuncte: o politică protransparentă sau o politică anticorupţie. Cele două obiective se juxtapun, în mare masură, cu cele două mari sisteme de drept — cel anglo-saxon, bazat pe precedent, şi cel continental-european, bazat pe coduri.[4] Mai mult decît atît, reglementarea conflictului de interese nu poate fi pusă în relaţie directă cu apărarea interesului public, ci cu dreptul fundamental la buna administrare (art. 41 din Carta UE a Drepturilor Fundamentale): evitarea situaţiilor în care se intensifică un conflict de interese serveşte interesului public numai prin contribuţia pe care o aduce la cheltuirea eficientă a banului public, respectiv la luarea deciziilor în condiţii de obiectivitate şi imparţialitate.

Rămînînd în sfera discuţiei despre sistemele de drept, vis-à-vis de obiectivele reglementării, vom constata că numai statele construite pe dreptul anglo-saxon au o reglementare riguroasă a activităţilor de advocacy, tocmai pentru că obiectivul este acela de a asigura transparenţa influenţelor din partea intereselor private asupra procesului de decizie. În privinţa statelor construite pe sistemul de drept european-continental, traficul de influenţă este extrem de riguros reglementat, tăcînd inacceptabilă derularea activităţilor de advocacy[5]. Din aceste motive, statele europene au recurs mai degrabă la modalitatea înregistrării grupurilor de interese, decît la reglementarea activităţilor de advocacy, ocolind ingenios reglementarea traficului de influenţă şi nepunînd, astfel, în pericol eşafodajul principiilor de drept pe care este construit statul.

Există o varietate de campanii de advocacy, printre care:

Audierea publică este o procedură de (advocacy) consultare publică prin care orice structură de interese, de la autoritatea publică, ONG-uri, coaliţii, alianţe, organisme, organizaţii îşi aduce contribuţia transparentă la actul decizional al politicilor publice.

În comparaţie cu alte proceduri de consultare, audierea publică oferă un cadru riguros şi eficace de colectare a unui număr considerabil de opinii şi puncte de vedere ale grupurilor de interese pentru care subiectul în dezbatere prezintă importanţă.

Caracteristica esenţială a unei audieri publice este aceea că ea oferă posibilitatea reprezentanţilor administraţiei locale de a asculta şi de a auzi părerile cetăţenilor înainte de a lua decizia finală.

Beneficiile utilizării procedurii de audiere publică sînt:

- se colectează un numar considerabil de opinii ale grupurilor de interese (scrise şi orale) într-un timp scurt şi un cadru riguros organizat (în două ore se pot aduna 24 de opinii structurate şi argumentate);

- rezultatele se concretizează într-o publicaţie cu poziţiile majoritare şi minoritare, recomandări şi sugestii făcute de experţi.

Dacă ne referim la **advocacy în domeniul politicilor de tineret**, este o strategie pentru a influenţa procesele ce ţin de crearea, reformarea şi

implementarea unui set de reguli normative ce reglementează viața și bunăstarea tinerilor. Deoarece politicile de tineret țin de un spectru foarte larg de probleme specifice, în aceeași configurație se află și strategia de advocacy care li se atribuie. De exemplu:

- advocacy pentru tinerele familii, pentru studenți, pentru șomeri din rîndul tinerilor, pentru tinerii infectați cu HIV/SIDA ține de apărarea drepturilor lor, de realizarea unui cadru normativ adecvat care să permită soluționarea impactului în care se află, crearea unor garanții sociale etc.;

- advocacy prin facilitarea constituirii alianțelor și coaliților sociale de tineret (pentru educarea spiritului civic și participativ în cadrul tineretului, pentru conștientizarea factorului de cetățenie activă, reducerea absenteismului la alegeri, sporirea libertății exprimării și a opiniei etc.);

- advocacy pentru asigurarea unei viziuni de lungă durată a politicilor de tineret echitabile prin monitorizarea continuă a deciziilor politice și prin negocieri la nivelul decidenților.

Participarea cetățenilor la procesul de administrare este esența ideii democrației, iar cetățenii dedicați valorilor democratice, conștientizînd responsabilitățile lor civice și cei care se implică în activități politice, constituie „seva" oricărui sistem democratic.[7] Participarea tinerilor la procesele sociale are o însemnătate dublă, deoarece tinerii reprezintă un potențial economic și social foarte mare (resurse umane calificate, sporire demografică) și, de asemenea, tinerii sînt cei care trebuie să simtă pulsul schimbărilor politice.

Advocacy este o modalitate de participare a tinerilor, deoarece le permite să intervină în procese decizionale care îi vizează prin exercitarea influenței asupra decidenților, le permite să creeze, reformeze sau să asigure implementarea politicilor de tineret, le dezvoltă responsabilitatea civică și socială, îi sensibilizează față de diverse probleme care îi afectează pe semenii lor.

În cadrul raportului de evaluare a participării tinerilor din Republica Moldova, organizat de European Youth Exchange Moldova și UNICEF Moldova în 2004, a fost realizat un sondaj care oferă date interesante. Trei pătrimi din participanții la studiu consideră că implicarea tinerilor în stabilirea și implementarea politicilor de tineret la nivel național este o metodă eficientă pentru promovarea participării. Atît tinerii implicați în evaluare, cît și adulții – în bună parte membri ai ONG-urilor – declară că metoda nu este folosită pe scară largă. Pe de altă parte, ei afirmă că structurile guvernamentale nu sînt gata să accepte tinerii ca parteneri egali în elaborarea politicilor. Participanții la atelierul consultativ afirmă că „viziunile noastre sînt ignorate și noi sîntem doar informați despre rezultatele finale ale procesului".[7]

În Strategia pentru Tineret (2004-2006) se prevăd un șir de măsuri pentru a stimula participarea tinerilor la procesele decizionale, cum ar fi ca pînă în 2009, cel puțin 50% din primării vor crea mecanisme eficiente de consultare – comisii de tineret și consilii consultative de tineret, care îi vor implica pe tineri în procese decizionale, numărul tinerilor din zonele rurale implicați în asociații de tineret va spori anual cu 10% etc. [8]

Din păcate, tinerii se manifestă că sînt un segment al populației destul de inert. Cauzele sînt diferite: lipsa încrederii în ziua de mîine, indiferența față de problemele comunitare, nesiguranța socială, lipsa unei forțe unificatoare, lipsa unor valori și tradiții

civice. Totodată, indiferența față de problemele publice și nedorința de participare este specifică nu numai pentru tineri, ci și pentru întreaga societate. În linii generale, oamenii sînt prea sceptici față de advocacy. Aceasta nu este numai din cauza că nu cunosc ce înseamnă strategia vizată, ci mai cu seamă din cauză lipsei încrederii în propriile forțe și în posibilitatea de a influența deciziile politice, fapt confirmat în cadrul sondajului din Barometrul de Opinii Publice 2007.

La întrebarea „Cum credeți Dvs., RM este guvernată de voința poporului?", respondenții au elucidat: „da" – 26,8%, „nu" – 55,1%, „ns/nr" – 18,1%.[9] Această situație este extrem de îngrijorătoare, deoarece, conform prevederilor constituționale, puterea politică pe care o dețin guvernanții, este constituită prin manifestarea voinței poporului. Pentru un stat cu adevărat democratic este firesc ca voința poporului să fie argumentul suprem pentru exponenții formali ai puterii. Atît timp cît numai fiecare al patrulea respondent crede că voința sa politică guvernează statul, este greu de convins restul populației că prin advocacy este posibilă schimbarea. O altă întrebare care poate explica atitudinea rezervată față de advocacy este: „În ce măsură credeți că oameni ca Dvs. pot influența hotărîrile importante care se iau la nivelul întregii țări?" Au răspuns că pot influența hotărîrile într-o măsură mică sau foarte mică 71% [10], fapt care iarăși denotă lipsa încrederii în propriile forțe, iar fără aceasta nu va fi niciodată posibil de inițiat un proces de advocacy.

Cu toate acestea, participarea tinerilor este stimulată inclusiv prin reglementări guvernamentale. Pentru anii 2004-2006, SCERS a prevăzut următoarele măsuri în politicile de tineret pentru sporirea participării tinerilor:

1. Sporirea accesului la servicii și surse de informare.

2. Dezvoltarea capacităților umane și instituționale pentru lucrul cu tinerii.

3. Stimularea participării tinerilor la procesul de luare a deciziilor.

4. Asigurarea reprezentării tinerilor în structurile colegiale și consultative ale autorităților administrației publice centrale și locale.[11]

O bună parte din cele menționate au fost realizate: a sporit considerabil numărul consiliilor locale ale tinerilor, numărul centrelor de resurse pentru tineret, publicațiilor (ziare, reviste) realizate de tineri etc. Dar problema este că multe dintre activitățile tinerilor sînt mai mult formale și fără impact serios și durabil. Este nevoie de dezvoltat capacitățile organizaționale, de propus granturi reglate pentru susținerea inițiativelor de tineret, dezvoltarea abilităților de lider advocacy.

În ceea ce privește Republica Moldova, țin să menționez că momentul actual nu conferă garanții suficiente de echilibru instituțional și de conduită care să permită extinderea mijloacelor de influențare a deciziei publice, fără a încuraja creșterea corupției și dezvoltarea ariilor de acțiune a grupurilor de interese nelegitime. Nici aplicarea unor standarde etice, nici reglementarea legislativă a activității de advocacy și nici declararea contractelor nu reprezintă plase de siguranță într-un spațiu public măcinat de conduite neetice și acuzații de lipsă de integritate.

Recomandarea noastră constă în întărirea mecanismelor de advocacy prin respectarea legislației, crearea unor politici publice care să contribuie la aplicarea conceptului *administrației deschise*, pentru a da posibilitate tuturor grupurilor sociale și profesionale să participe la actul de administrare.

BIBLIOGRAFIE

1. Consiliul Europei, „Drepturile omului în Europa. Buletin de drept", Chişinău, 2002.
2. Consiliul Europei, „Ghid al Convenţiei Europene pentru drepturile omului", Chişinău, 2000.
3. Consiliul Europei, „Convenţia Europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale", Chişinău, 2004.
4. UNDP, „National human development" Report of Republic of Moldova, 2000.
5. Baromentrul de Opinii Publice, noiembrie 2007, Institutul de Politici Publice, Chişinău 2007.
6. Strategia de creştere economică şi reducere a sărăciei 2004-2006, Chişinău, iunie 2004.
7. The participation of citizens in local public life", Council of Europe, 2001.
8. „Youth evaluate participation", EYE Moldova, UNICEF, 2004.
9. „Curs intensiv în Advocacy", Centrul de Resurse al Organizaţiilor pentru Drepturile Omului din Republica Moldova.
10. „Advocacy Tools and Guidelines. Promoting policy change", S. Sprechman, E.Pelton, CARE 2001.

NOTE

[1] „Curs intensiv în Advocacy", Centrul de Resurse al Organizaţiilor pentru Drepturile Omului din Republica Moldova. - Pag.4.

[2] „Advocacy Tools and Guidelines. Promoting policy change", S. Sprechman, E.Pelton, CARE, 2001. - Pag. 11.

[3] Asociaţia Română pentru Transparenţă, 18 februarie 2003.

[4] Din punctul de vedere al filozofiei dreptului, sistemul anglo-saxon valorifica principiul utilitarian (J.S. Mill), pe cînd sistemul european-continental valorifica imperativul categoric (I. Kant).

[5] Art. 12. - Trafic de influenţă din Convenţia penală privind corupţia, adoptată la Strasbourg, 27.1.1999.

[6] „The participation of citizens in local public life", Council of Europe, 2001. - Pag. 2.

[7] „Youth evaluate participation", EYE Moldova, UNICEF, 2004. - Pag. 80.

[8] Youth Strategy, Guvernul RM, 2004.

[9] Barometrul de Opinii Publice, noiembrie 2007, Institutul de Politici Publice. - Pag. 60.

[10] Ibidem. - Pag.64.

[11] Strategia de creştere economică şi reducere a sărăciei 2004-2006, Chişinău, iunie 2004, Guvernul RM. - Pag. 209.

Prezentat: 26 mai 2010.
Recenzent: Angela POPOVICI, doctor în istorie, conferenţiar universitar.
E-mail: tcastrasan@mail.ru

ORGANIZAȚIA PENTRU SECURITATE ŞI COOPERARE ÎN EUROPA (OSCE) – IDEILE GENERALE, PRINCIPIILE ŞI INTERESELE CE GHIDEAZĂ PROCESUL

Valeriu MIJA,
magistru,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova

SUMMARY

The article analyzes the ideas, principles and tasks of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), which evolved from the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). Previously, it was a dialogue between two ideologically-hostile blocks, which culminated in the 1975 Helsinki Final Act. The OSCE became the biggest regional arrangement under Chapter VIII of the UN Charter. Despite the fact that it encompasses 56 states from Vancouver to Vladivostok, OSCE does not have a legal treaty and continues to remain a political consultative instrument. Nevertheless, the Organization has built different consultative and emergency response mechanisms for safeguarding the common security. Furthermore, considering the newly emerging security environment, it assumed new tasks and roles: democratization assistance, preventive diplomacy, conflict management, and post-conflict security building. However, the main goal of the OSCE, to become a truly pan-European collective security organization, has not been achieved due to the weakest point of the Organization - lack of cooperative security.

Introducere. Securitatea cooperativă poate fi definită ca fiind un efort susţinut de a reduce riscul războiului, efort care nu este îndreptat împotriva unui stat nominalizat sau a unei coaliţii de state. Securitatea cooperativă poate evolua numai atunci, cînd statele participante la ea asigură dezvoltarea unui model comun de securitate.[1]

Totodată, după trei ani de discuţii care, aparent, nu s-au aflat totalmente în vizorul publicului şi chiar al elitelor politice, se constată că statele participante la OSCE nu sînt absolut sigure asupra modelului de securitate pe care îl doresc să-l edifice.[2] În acelaşi timp, prevalarea şcolii de gîndire realistă în rîndul mai multor politicieni şi oameni de ştiinţă a condus la aceea că potenţialul OSCE nu a fost realizat în totalitate.[3]

Organizaţia pentru Securitate şi Cooperare în Europa (OSCE), cunoscută

anterior drept Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa, care a culminat cu Actul Final de la Helsinki în 1975, pretinde să fie cea mai mare organizație de securitate regională existentă, constînd din 56 de state-membre și acoperind aria geografică "de la Vancouver pînă la Vladivostok." OSCE a promovat, de asemenea, normele, principiile și regulile internaționale privind neagresivitatea si soluționarea diferendelor pe cale pașnică.

Actualmente, în mediul academic internațional, există cîteva percepții convenționale privind OSCE. Prima percepere stipulează că un grup de state (Franța, Regatul Unit al Marii Britanii, Statele Unite ale Americii), ocazional, privesc această organizație ca fiind un rival al NATO, al Uniunii Europene (UE) și al Consiliului Europei. A doua percepere denotă că OSCE este privită ca o tentativă de a promova un aranjament *paneuropean*, unde Federația Rusă ar avea un vot decisiv în ecuațiile de securitate occidentale.[4] A treia percepere sugerează că statele cu instabilități interne privesc OSCE ca un instrument de rezolvare a conflictelor acestora și ca o încercare de a asigura suveranitatea prin protejarea minorităților etnice pe teritoriul altui stat. In scopul de a înțelege obiectiv realitățile, principiile și ideile OSCE, în conjunctura dezvoltării arhitecturii securității europene, este esențial de a prezenta o analiză empirică prin demonstrarea evoluției securității europene și OSCE.

Originea OSCE provine din confruntările „războiului rece" și divergențele ideologice ale Europei apărute in rezultatul celui de-al Doilea Război Mondial, cînd intențiile inițiale competitive au fost orientate spre crearea mecanismelor *paneuropene* exceptînd factorul atlantic și sovietic. Evident, că Actul Final de la Helsinki din 1975 a reflectat un compromis între două blocuri ostile, acoperind trei seturi principale de recomandări, numite "Coșuri (Baskets)", ele fiind: aspectele politico-militare ale securității, cooperarea în unele sfere de interes comun, cum ar fi economia, știința și cooperarea în sfera umanitară.[5]

Sfîrșitul „războiului rece", dezintegrarea Uniunii Sovietice și a Iugoslaviei, apariția amenințărilor noi ale conflictelor etnice și interne, terorismul internațional și ideologic, evoluția arhitecturii de securitate internațională și regională au remodelat rolul și principiile OSCE. În primul rînd, OSCE a devenit cea mai largă platformă pentru consultări de securitate. În al doilea rînd, considerînd realitățile și provocările nou-apărute pentru securitatea europeană, OSCE a fost recunoscută ca un instrument primar în acordarea asistenței pentru evoluția proceselor de democratizare, diplomația preventivă, soluționarea conflictelor și reconstrucțiile postconflict ale securității.[6]

Actualmente, OSCE este unicul aranjament regional de securitate conform prevederilor Capitolului VIII al Cărții ONU. Însă „ea nu are un statut legal conform prevederilor dreptului internațional și deciziile ei sînt politice fără obligativități legale."[7] În același timp, din cauza reprezentanței statelor cu mult mai mari și puternice, cum ar fi Federația Rusă (FR) și Statele Unite ale Americii (SUA), OSCE, în comparație cu alte organizații europene, aparent, a gestionat mai efectiv următorul spectru de amenințări, cum ar fi "crima organizată, vînzările ilegale de arme, represiunile politice, fluxul de refugiați și încălcarea drepturilor omului."[8]

Concomitent, continuînd implementarea

prevederilor Actului Final de la Helsinki şi Măsurilor pentru sporirea încrederii şi securităţii[9] între state în conformitate cu Carta de la Paris (1990), OSCE a schimbat accentele de îngrijorare spre conflictele din Balcani, Caucaz, Asia Centrală şi Europa de Est. Însă, conform opiniei mai multor experţi în probleme de securitate (cazul războiului din Georgia din 2008), activitatea recentă a OSCE, în ansamblu, demonstrează necesitatea de a reevalua rolul şi perspectivele Organizaţiei. În primul rînd, mecanismul de consens în adoptarea deciziilor reprezintă un obstacol pentru atingerea scopului securităţii cooperative. În al doilea rînd, instituţia de Preşedinţie în Oficiu pe bază de rotaţie necesită a fi consolidată în mod prioritar. În al treilea rînd, membrii OSCE trebuie să reevalueze mecanismele de impunere a securităţii împotriva statelor, care subminează securitatea colectivă.

Aspecte istorice ale CSCE (OSCE): originea organizaţiei. Originea OSCE îşi are începuturile în anii 50-60 ai secolului trecut, reprezentînd o iniţiativă sovietică pentru formarea unui forum colectiv *paneuropean* de securitate întru realizarea a trei obiective. Primul obiectiv - stabilirea mecanismului de securitate colectivă pentru întreaga Europă - ar atrage în cooperare nu numai blocurile ostile, dar şi statele neutre şi nealiniate. Cel de-al doilea obiectiv - excluderea Canadei şi SUA din sistemul de securitate europeană - ar submina, eventual, necesitatea existenţei NATO. Al treilea obiectiv a avut scopul de a securiza *statu-quo-ul* stabilit în Europa. Majoritatea ideilor respective au fost inacceptabile pentru statele NATO; totodată, unele dintre ele au cointeresat ambele părţi: reconfirmarea statutului Berlinului; Tratatul de cooperare a Republicii Federale Germane (Vest) cu Republica Democrată Germană (Est), URSS şi Polonia; Tratatele privind reducerea reciprocă echilibrată a forţelor şi limitarea armelor strategice.[10]

Negocierile asupra acestor aspecte au fost numite Conferinţa pentru Securitate şi Cooperare în Europa, unde Finlanda, fiind stat neutru, a oferit găzduirea convorbirilor neformale. Rezultatul consultărilor, care au fost conduse de către 35 de state din anul 1972, a fost semnarea Actului Final de la Helsinki (30 iulie – 1 august 1975), eveniment care a constituit un compromis comun. Actul Final a cuprins trei seturi de recomandări, cunoscute drept "Coşuri". Aşadar, Primul Coş a reflectat aspectele politico-militare ale securităţii, care au fost calificate de către URSS ca obiectivul principal de a securiza *statu-quo-ul* teritorial european şi de a reduce tensiunile în jurul Germaniei de Est. În acelaşi timp, Coşul nr. 1 a constituit un compromis major pentru SUA din cauza că documentul a fost criticat public pentru acceptul *statu-quo-ului* european. Posibil, decizia respectivă a contribuit la înfrîngerea Preşedintelui Ford în alegerile din 1976.[11] La rîndul său, Coşul nr. 2 a reprezentat interesul reciproc privind cooperarea în astfel de sfere, cum ar fi economia, ştiinţa şi tehnologia. În contrariu, Coşul nr. 3 a constituit compromisul URSS şi al statelor Tratatului de la Varşovia, care a permis statelor occidentale să „atragă atenţia asupra încălcării drepturilor omului în acele state şi de a cere liberalizarea mişcării pentru democratizare."[12]

În rezultat, procesul de la Helsinki a oferit statelor participante un mijloc de comunicare permanent, un cod de conduită normativ, paşnic, precum şi un program de cooperare de lungă durată pentru

viitor."[13] Adițional, OSCE a redus tensiunile, a diminuat bipolarizarea prin atragerea statelor neutre și nealiniate în consultări și a introdus oportunități noi pentru cooperare, inclusiv drepturile omului. Cele mai importante rezultate realizate în urma negocierilor de la Helsinki au fost depășirea divizării ideologice și implementarea măsurilor de sporire a încrederii și securității, care, actualmente, continuă să joace un rol important în promovarea relațiilor interstatale europene.

Roluri, principii și sarcini noi: tranzitia spre OSCE. Sfîrșitul „războiului rece" și dezintegrarea Uniunii Sovietice au remodelat rolurile și principiile Organizației. "Crearea OSCE a conturat un simbol al apropierii unei etape noi în relațiile internaționale."[14] În primul rînd, conform Cărții de la Paris pentru Europa Nouă (21 noiembrie 1990), OSCE a devenit o arenă largă pentru consultări de securitate cu propunerea de a stabili elementele instituționale permanente. Organizatia a decis, de asemenea, că consultările politice vor avea loc periodic la toate nivelurile.[15] Pentru susținerea realizărilor anterioare și adaptarea la noile provocări în adresa securității comune, membrii OSCE au convenit să definească noile roluri și să stabilească infrastructura administrativă permanentă: Secretariatul și Centrul pentru prevenirea conflictelor în Viena și Oficiul pentru alegeri libere în Varșovia. În final, membrii OSCE au stabilit Adunarea Parlamentară în 1991. În sumar, "la începutul anului 1990, multe state europene au privit cu un interes sporit discuțiile privind locul și rolul OSCE în sistemul politic european, precum și relațiile lor cu entitățile europene stabilite de mai de mult timp, cum ar fi NATO, UE și altele."[16] Însă unele schimbări politice noi și radicale au avut impactul lor asupra dezvoltării securității europene și OSCE.

În realitate, dezintegrarea Uniunii Sovietice și a Iugoslaviei, apariția noilor amenințări, a conflictelor etnice și interne și schimbarea mediului de securitate au contribuit la revizuirea sarcinilor și rolurilor OSCE. A fost important că prima întrunire a Consiliului OSCE de la Berlin, din 1991, a stabilit mecanisme speciale pentru consultări în cazul situațiilor de criză și urgență. Acest mecanism a fost modificat la întrunirea de la Praga din 1992 cu formula adoptării deciziei prin modelul "consens minus unu", constituind o schimbare radicală față de prevederile Actului Final de la Helsinki. O astfel de procedură a permis Organizației de a sancționa statele-membre pentru nerespectarea principiilor CSCE (exemplul suspendării Iugoslaviei în 1992).[17] În final, în 1992, CSCE fiind un proces, a evoluat *de facto* în organizație prin declararea unui aranjament regional în sensul Capitolului VIII al Cărții ONU. Ca rezultat, la Summitul de la Budapesta (5-6 decembrie 1994), CSCE a fost oficial renumită în OSCE, fiind oficial declarată (1 ianuarie 1995) ca *"un instrument primar pentru avertizare din timp, prevenirea conflictelor și managementul crizelor* de la Vancouver pînă la Vladivostok."[18] Esențial este că Summitul din 1994 a aprobat Codul de conduită privind aspectele politico-militare ale securității, care reglementează interacțiunea statului și militarilor în societățile democratice, și documentul de la Viena din 1994, care a creat regimul Măsurilor pentru sporirea încrederii și securității (CSBM) între membrii Organizației.

Căutînd un model optimal pentru securitatea europeană, Summitul de la

Lisabona (2-3 decembrie 1996) a adoptat declarația privind Modelul comun și comprehensiv de securitate pentru Europa secolului XXI, recunoscînd provocările noi pentru securitate și posibilitățile de răspuns colectiv. Important este că statele-membre au aprobat cadrul pentru controlul armelor și dezvoltarea agendei pentru forumul pentru cooperare de securitate (FSC), care a remodelat conduita măsurilor pentru sporirea încrederii și securității (CSBM) în realități noi. În final, reconsiderînd provocările noi de securitate, Summitul de la Istanbul (9-10 noiembrie 1999) a produs Carta pentru securitate europeană și Declarația de la Istanbul, care a stabilit mecanismul pentru a reacționa colectiv la amenințările noi pentru securitate. Esențial este că 30 de membri ai OSCE au semnat Agrementul pentru tratatul adaptat privind forțele convenționale în Europa (Tratatul FACE), care, de fapt, a reajustat acest tratat, aprobat în 1990, și a reafirmat dezvoltarea securității și încrederii interstatale.

De menționat, că pînă atunci OSCE devenea periodic o arenă pentru promovarea obiectivelor politice ale statelor-membre. De exemplu, primul aspect sensibil a devenit propunerea privind divizarea responsabilității între OSCE și alte organizații europene referitor la executarea misiunilor de menținere a păcii, care a fost și este posibil numai cu autorizarea Consiliului de Securitate al ONU. Însă unele state au privit propunerea respectivă ca un pas care ar putea deveni precedent pentru instituționalizarea legală a Forțelor Armate ale Federației Ruse ca forțe "de menținere a păcii" pe tot teritoriul Comunității Statelor Independente (CSI) în contradicție cu Tratatul FACE. În al doilea rînd, concurența dintre SUA și UE privind nominalizarea șefilor misiunilor OSCE a explorat necesitatea pentru consultări mai profunde, inclusiv pe dimensiunea economică și securitate, pentru atingerea compromisurilor. În al treilea rînd, în scopul reinterpretării angajamentelor existente privind integritatea teritorială și autodeterminarea națională, precum și blocării extinderii NATO, Federația Rusă încerca să creeze o bază legală pentru OSCE, lucru respins de către Statele Unite ale Americii. În contrast, statele mai mici priveau OSCE ca o oportunitate de a promova mecanismele de echilibru, cum ar fi Curtea OSCE pentru Conciliere și Arbitrare întru examinarea și soluționarea disputelor (1992).[19]

Perspectivele OSCE. În prezent, considerînd evoluția provocărilor și amenințărilor pentru securitatea europeană, OSCE continuă să se reafirme ca o urmare a mecanismului Actului Final de la Helsinki și ca un instrument prhmar pentru asistența democratizării, diplomației preventive, soluționării conflictelor și dezvoltării securității postconflict. Actualmente, prin elaborarea răspunsului colectiv la provocările noi în adresa securității, OSCE și-a focusat atenția spre zonele instabilităților: Balcani, Caucaz, Asia Centrală și Europa de Est. Din punctul de vedere al aspectelor de securitate, OSCE continuă *de jure* să posede instrumente practice, cum ar fi mecanismele de inspecție/verificare pentru statele semnatare ale TFACE, Cerul Deschis (Open Sky), tratatele regionale de control; transparența în planificarea militară și bugetară; schimbul anual de informație militară. Pentru a dirija noile provocări, Organizația a instituționalizat instrumente practice - misiunile în teritoriu, care pînă acum sînt reprezentate în 18 state diferite.[20]

Cu regret, Federaţia Rusă a suspendat la 12 decembrie 2007 participarea sa la Tratatul FACE, fapt ce a pus sub semnul întrebării eficacitatea acestui Tratat în spaţiul CSI şi a alarmat statele NATO privind intenţiile Federaţiei Ruse, în special după războiul din Georgia din 2008.

Pentru acordarea asistenţei procesului de democratizare în statele în tranziţie, statele-membre au convenit să suporte dezvoltarea instituţiilor democratice noi şi supravegherea aspectelor ce ţin de apărarea drepturilor omului. Adiţional, pentru a promova stabilitatea domestică, OSCE a depus eforturi de a certifica rezultatele alegerilor libere şi transparente, care ocazional au fost ignorate de către unele state, cum ar fi, de exemplu, cazul Turkmenistanului şi al Belorusiei. Al treilea factor de asistenţă a devenit monitorizarea aspectelor privind situaţia minorităţilor naţionale, în special a problemelor acute din Balcani, Europa de Est şi statele postsovietice, care au nevoie de o abordare atentă, inclusiv aspectele sensibile ale minorităţilor ruse (Statele Baltice şi cazul Transnistriei din Republica Moldova).

În general, diplomaţia preventivă a OSCE a fost orientată spre eliminarea condiţiilor conflictelor potenţiale din Crimeea (Ucraina), fosta Iugoslavie (Kosovo, Sandjak, Vojvodina), fosta Republică Iugoslavă Macedonia (FYROM)[21] şi Kosovo (misiunea de verificare). Adiţional, managementul şi soluţionarea conflictelor a fost privită, iniţial, de mai multe state drept un instrument satisfăcător şi convenabil din motivul că OSCE nu a fost asociată cu avantajele asimetrice nici la un stat interesat în conflictele existente. Prin acest argument, misiunile OSCE au fost implicate activ în procesele soluţionării conflictelor din Georgia (evacuată în 2009), Moldova, Tadjikistan, Cecenia (Federaţia Rusă, evacuată în 2002) şi Karabahul de Munte (Armenia, Azerbaidjan). În final, asistenţele postconflict în Croaţia (1996), Albania (1997) şi Bosnia-Herţegovina au demonstrat abilitatea Organizaţiei de a se implica în dezvoltarea securităţii postconflict, în pofida mai multor eşecuri (Kosovo - 1998 şi Georgia - 2008).

În retrospectivă, activităţile recente ale OSCE au demonstrat o dată în plus necesitatea de a reevalua rolul şi perspectivele Organizaţiei. În primul rînd, mecanismul de adoptare a deciziilor pe bază de consens reprezintă un obstacol pentru asigurarea securităţii cooperative efective din cauza agendelor conflictuale ale statelor naţionale, în special ale marilor actori internaţionali. În al doilea rînd, consolidarea instituţiei de Preşedinţie este strict necesară prin acordarea unei flexibilităţi mai largi şi autorităţii de a acţiona în domeniile diplomaţiei preventive şi avertizării prealabile. Cazul războiului din Georgia din 2008 a demonstrat elocvent abilităţile limitate ale Preşedinţiei Finlandeze în cadrul OSCE din acea perioadă de a interveni efectiv în stoparea acţiunilor de luptă. De fapt, Franţa a fost ţara care, deţinînd preşedinţia UE, a intervenit şi a convins Georgia şi Federaţia Rusă să stopeze acţiunile de luptă. În al treilea rînd, membrii OSCE ar trebui să reevalueze mecanismele de sancţiuni împotriva actorilor internaţionali care prejudiciază securitatea comună. În al patrulea rînd, în cazul realizării consensului între statele-membre ale OSCE privind conducerea operaţiunilor de menţinere a păcii, OSCE ar trebui să avanseze în planificarea şi antrenamentul comun, precum şi să dezvolte infrastructura şi capabilităţile

necesare. Cu regret, acest aspect este puțin probabil de a fi acceptat din cauza pozițiilor diametral opuse între NATO, UE și Federația Rusă.

Concluzii. În general, OSCE (anterior -CSCE), inițial, a evoluat ca un dialog între două blocuri ideologice ostile prin stabilirea unui mijloc de comunicare și cooperare pentru viitor, ce s-a reflectat în Actul Final de la Helsinki în 1975. Acest proces a diminuat tensiunea în Europa divizată prin fondarea unui cadru de cooperare comun, inclusiv prin adoptarea Măsurilor pentru sporirea încrederii și securității și aspectelor vizînd drepturile omului. Este important faptul că OSCE constă din 56 de state situate în spațiul de la Vancouver pînă la Vladivostok care sînt implicate în consultări, inclusiv statele neutre și militar nealiniate: Austria, Elveția, Finlanda, Irlanda, Suedia și Republica Moldova.

Schimbările fundamentale în mediul de securitate european, sfîrșitul „războiului rece" și colapsul regimurilor comuniste în Europa, dezintegrarea Uniunii Sovietice și a Iugoslaviei; amenințările apărute au contribuit la reajustarea rolului și principiilor CSCE. În primul rînd, CSCE a devenit cea mai largă arenă politică pentru consultări de securitate evoluînd în OSCE la Summitul de la Budapesta (5-6 decembrie 1994), unde a fost declarată drept un instrument primar pentru avertizare prealabilă, prevenirea conflictelor și managementul crizelor. Organizația a stabilit pe o bază permanentă infrastructura administrativă: Secretariatul și Centrul de prevenire a conflictelor în Viena, Oficiul pentru alegeri libere în Varșovia și Adunarea Parlamentară. OSCE are un statut unic, fiind cel mai mare aranjament regional conform Capitolului VIII al Cărții ONU fără oricare tratat sau bază legală. Totodată, Organizația a stabilit mecanisme de consultare și verificare, inclusiv în stare de criză și urgență "consens minus unu" pentru prevenirea subminării securității comune.

În prezent, OSCE s-a afirmat ca un mecanism de continuare a Actului Final de la Helsinki. În același timp, din cauza noilor provocări și amenințări, Organizația a devenit, de asemenea, un instrument primar pentru asistența proceselor de democratizare, diplomația preventivă, soluționarea conflictelor și dezvoltarea securității postconflict cu focusul spre zonele curente de instabilitate: Balcani, Caucaz, Asia Centrală și Europa de Est. Contracarînd provocările și amenințările noi, OSCE a stabilit pe larg mecanisme noi de monitorizare a instabilităților prin dislocare a misiunilor în teritoriu în diferite state, care au realizat atît succese, cît și eșecuri (Kosovo, 1999, și Georgia, 2008).

În același timp, ocazional, OSCE devine o arenă pentru promovarea obiectivelor politice conflictuale ale diferitelor state, fapt ce a demonstrat necesitatea de a reevalua rolul și perspectivele Organizației. Astfel de probleme, cum ar fi mecanismul ineficient al adoptării deciziilor de consens, rolul slab al Președinției în Oficiu, lipsa mecanismelor de impunere a forței împotriva statelor care subminează securitatea și absența instrumentelor de desfășurare a operațiunilor de menținere a păcii, diferite tratări ale Modelului de securitate colectivă subminează OSCE ca o organizație de securitate cooperativă și colectivă. În concluzie, vom menționa că securitatea cooperativă este cel mai slab punct al OSCE, asupra căruia lucrează mai mulți specialiști în probleme de securitate internațională și actori ai sistemului internațional. În acest sens, este relevantă inițiativa Federației Ruse din 2008 privind

modelul nou de securitate europeană largă și *Inițiativa de la Corfu* a Președinției grecești a OSCE din 2009 privind restabilirea încrederii și a dialogului pentru o securitate europeană largă.

BIBLIOGRAFIE

1. Cohen, Richard. "Cooperative Security: From Individual Security in International Stability." În *Cooperative Security: New Horizons for International Order.* ed. Richard Cohen and Michael Mihalka. European Center for Security Studies George C. Marshall, Paper 3: 2001.

2. Barry, Robert. "The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?" *Basic Research Report 2002.3.* British-American Security Information Council, July 2002. <www.BASICINT.ORG>.

3. Hopmann, P. Terrence. "An Evaluation of the OSCE's Role in Conflict Management." În *Europe's New Security Challenges.* eds. Heinz Gartner et al. Lynne Rienner Publisher, 2001.

4. George, Bruce and Borawski, John. "The OSCE, NATO, and European Security in the Twenty-First Century." *ISIS Briefing Paper, no. 17.* <http: www.isis-europe.org/isiseu/English/no17.html>.

5. Kay, Sean. *NATO and the Future of the European Security.* Rowan & Littlefield Publishers, Inc, 1998. 62-65.

6. Kemp, Walter. "Targeting Its Constituency: Political Will, Public Relations and the OSCE." in *Europe's New Security Challenges.* eds. Heinz Gartner et al. Lynne Rienner Publisher, 2001.

7. Mihalka, Michael. "Cooperative Security: From Theory to Practice," in *Cooperative Security: New Horizons for International Order.* ed. Richard Cohen and Michael Mihalka. European Center for Security Studies George C. Marshall, Paper: 2001.

8. *Organization for Security and Co-operation in Europe.* Handbook. <http:// www osce.org>.

9. Shustov, Vladimir. "OSCE's Place in Europe's Architecture." *International Affairs* 48, no. 1 (2002): 38-48.

10. Zellner, Wolfgang. "The High Commissioner on National Minorities: His Work, Effectiveness, and Recommendations to Strengthen the HCNM as an Institution." În *Europe's New Security Challenges.* eds. Heinz Gartner et al. Lynne Rienner Publisher, 2001.

11. Yost, David. *NATO Transformed.* Endowment of the United States Institute of Peace: 1998. 37-41.

NOTE

[1] Michael Mihalka, "Cooperative Security: From Theory to Practice," în Cooperative Security: New Horizons for International Order. ed. Richard Cohen and Michael Mihalka, (European Center for Security Studies George C. Marshall, Paper, nr.3, 2001), 29.

[2] Bruce George and John Borawski, "The OSCE, NATO, and European Security in the Twenty-First Century, ISIS Briefing Paper, no. 17:1 <http: www.isis-europe.org/

isiseu/English/no17.html> (21 January 2003).

[3] P. Terrence Hopmann, "An Evaluation of the OSCE's Role in Conflict Management," in Europe's New Security Challenges, eds. Heinz Gartner et al., (Lynne Rienner Publisher, 2001), 225.

[4] Pentru un punct de vedere rusesc vedeți articolul lui Vladimir Shustov, "OSCE's Place in Europe's Architecture," International Affairs 48, no. 1 (2002): 38-48.

[5] Organization for Security and Co-operation in Europe, Handbook, 10. <http://www.osce.org>.

[6] Ibid, 16.

[7] Ibid, 3.

[8] Robert Barry, "The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?"Basic Research Report 2002.3, British-American Security Information Council, July 2002:4 <www.BASICINT.ORG>.

[9] Confidence Security-Building Measures - CSBM.

[10] Organization for Security and Co-operation in Europe, Handbook, 7-8. <http://www.osce.org>.

[11] Robert Barry, "The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?" Basic Research Report 2002.3, British-American Security Information Council, July 2002:7. <www.BASICINT.ORG>.

[12] David Yost, NATO Transformed (Endowment of the United States Institute of Peace, 1998), 38.

[13] Organization for Security and Co-operation in Europe, Handbook, 11. <http://www.osce.org>.

[14] Vladimir Shustov, "OSCE's Place in Europe's Architecture," International Affairs 48, no. 1 (2002): 39.

[15] Pentru detalii vedeți: Organization for Security and Co-operation in Europe, Handbook, 13. <http://www.osce.org>.

[16] Vladimir Shustov, "OSCE's Place in Europe's Architecture," International Affairs 48, no. 1 (2002): 39.

[17] Sean Kay, NATO and the Future of the European Security (Rowan & Littlefield Publishers, Inc, 1998), 65.

[18] Organization for Security and Co-operation in Europe, Handbook, 16. <http://www.osce.org>.

[19] Bruce George and John Borawski, "The OSCE, NATO, and European Security in the Twenty-First Century, ISIS Briefing Paper, no. 17: 7. <http: www.isis-europe.org/isiseu/English/no17.html> (21 January 2003).

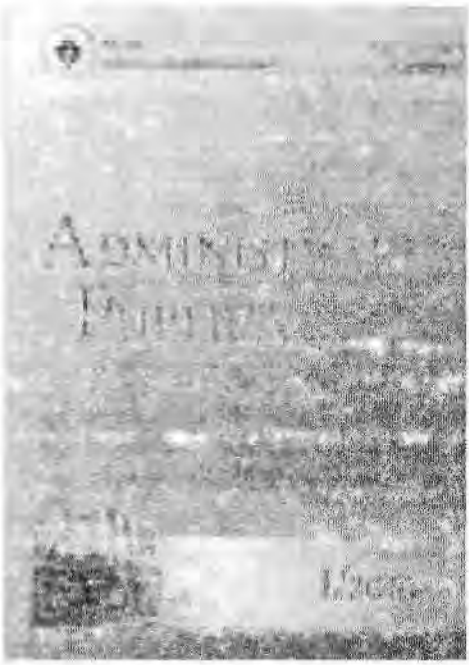
[20] Pînă în 2009, au existat 19 misiuni. Misiunea OSCE din Georgia a fost sistată în 2009.

[21] Republica Turcia recunoaște Republica Macedonia conform denumirii constituționale.

Prezentat: 9 martie 2010.
Recenzent: Emil CIOBU, doctor în filozofie, conferențiar universitar.
E-mail: valeriu.mija@prisa.md

A V I Z

Continuă abonarea la revista metodico-ştiinţifică ***"Administrarea Publică"*** *şi la ziarul* ***"Funcţionarul public"*** *pentru următoarele luni ale anului 2010,* ***editate de Academia de Administrare Publică de pe lângă Preşedintele Republicii Moldova.***



Revista
"Administrarea Publică"
apare trimestrial.
Costul unui abonament:
1 an *- 165 lei 20 bani;*
6 luni *– 82 lei 60 bani;*
3 luni *– 41 lei 30 bani.*
Indice poştal – ***76957.***

Ziarul
"Funcţionarul public"
apare de 2 ori pe lună.
Costul unui abonament:
1 an *- 151 lei 20 bani;*
6 luni *– 75 lei 60 bani;*
3 luni *– 37 lei 80 bani.*
Indice poştal – ***67919.***

Secția activitate editorială

Vlad CIOBANU - *șef secție*
Gheorghe BOLOGAN - *specialist principal*
Mihai MANEA - *specialist principal*
Ana SPATARENCO - *specialist principal*
Elena BALMUȘ - *specialist coordonator*
Irina UNGUREANU - *specialist*

INDICE 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 culeș *10.05.2010*
Bun de tipar *01.06. 2010*

Copertare în Secția activitate editorială
Tiraj **270 ex. Hîrtie ofset.**
Preț contractual

ISSN 1813-8489