

ISSN 1813-8489
Categorie C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

***iulie - septembrie 2011
nr. 3 (71)***

**Chișinău,
2011**

Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

Revista este înregistrată la Ministerul Justiției al Republicii Moldova
cu nr. 172 din 15 septembrie 2004.

Accreditată științific la profilul: *administrarea publică, științe politice, drept.*
(Hotărârea CSȘDT al AȘM și CNAA nr.61 din 30 aprilie 2009
cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 3 (71), iulie - septembrie 2011

COLEGIUL REDACȚIONAL

MARINA Vasile, rector al Academiei, redactor-șef, doctor habilitat, profesor universitar

BALAN Oleg, vicerector al Academiei, redactor-șef adjunct, doctor habilitat în drept, profesor universitar interimar

COJOCARU Svetlana, șef Catedră economie și management public, doctor în economie, conferențiar universitar

GOREA Ana, șef Catedră limbi străine aplicate, doctor în filologie, conferențiar universitar

GUCEAC Ion, doctor habilitat în drept, profesor universitar, secretar științific general al Academiei de Științe a Moldovei

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în economie, profesor universitar

POPESCU Teodor, șef Catedră știința administrației, doctor în istorie, conferențiar universitar

POPA Victor, doctor habilitat în drept, profesor universitar, președinte al Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova

PUZYNA Wlodzimiers, rector al Școlii de Administrare Publică din Szczecin (Polonia)

STOICA Virgil, șef Catedră științe politice, doctor, conferențiar universitar, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași (România)

SÎMBOTEANU Aurel, doctor în științe politice, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative, Universitatea de Stat din Moldova

ȘAPTEFRAȚI Tatiana, doctor în biologie, conferențiar universitar, director Departament organizarea instruirii

VELICIKA Alfonsas, profesor, directorul Institutului Lituanian de Administrare (LIVADIS) (Vilnius)

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Raportul dintre știința administrației și știința politică.....9

Ion DULSCHI

Autorități autonome ale administrației publice centrale.....12

Orest TĂRĂȚĂ, Mariana IAȚCO

Unele considerațiuni generale privind conceptul de politici publice.....19

Dumitru PATRAȘCU, Tatiana ANDRIEȘ (PATRAȘCU)

Manipulatori și activizatori în guvernare.....25

Tatiana SAVCA

Clarificări conceptuale ale politicilor publice (perspectivă complexă)..... 31

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Anatolie BANTUȘ

Delimitări conceptuale ale modalităților de desfășurare a administrației
publice locale.....42

Eufemia VIERIU

Libertatea sindicală. Reglementări internaționale și interne.....50

Natalia BANTUȘ

Considerațiuni privind natura și esența statului.....59

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Andrei BLANOVSCI

Produsul intern brut - oglinda reflectării activității economice.....63

Tatiana TOFAN

Indicatorii de performanță ai managementului calității și abordarea standardelor
ISO 9001, 14001, 22000 în cadrul unui sistem integrat de management al calității.....69

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Aurelia ȚEPORDEI

Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici
din Republica Moldova.....74

Vlad CANȚÎR

Formarea lingvistică în franceză a funcționarilor publici din Republica Moldova.....80

Nadejda VACAROV

Raportul dintre motivare și performanță în muncă și tehnologiile informaționale.....84

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Iurie LEANCĂ

„Cred în viitorul european al Republicii Moldova”.....89

Iurie JOSAN

Costuri și beneficii de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană.....92

TRIBUNA ȚÎNĂRULUI CERCETĂTOR

Daniel BLIORT

Sistemul administrativ specific Uniunii Europene.....96

Ecaterina NEGRU

Administrarea și reformarea managementului public.....102

Инна ГОРОБЕЦ

Стандарт качества социальных услуг как инструмент государственной
политики противодействия детской беспризорности и безнадзорности.....107

GHID ELECTORAL

Vlad CANȚÎR, Alla PLEȘCO

Alegeri, Выборы, Election(s), Election.....113

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Tatiana SAPTEFRATI

The Correlation between the Science of Administration and the Political Science.....9

Ion DULSCHI

Autonomous Authorities of Central Public Administration.....12

Orest TARITA, Mariana IATCO

Some General Considerations Regarding the Concept of Public Policies.....19

Dumitru PATRASCU, Tatiana ANDRIES (PATRASCU)

Manipulators and Activators in Governance.....25

Tatiana SAVCA

Conceptual Clarifications of Public Policies (a complex perspective).....31

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Anatolie BANTUS

Conceptual Delimitations in Carrying out the Local Public Administration.....42

Eufemia VIERIU

Trade Union Liberty. International and Internal Regulations.....50

Natalia BANTUS

Considerations Regarding the Nature and Essence of the State.....59

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Andrei BLANOVACHI

The GDP as a Mirror Reflection of the Economic Activity.....63

Tatiana TOFAN

Quality Management Performance Indicators and Tackling ISO 9001, 14001, 22000

Standards within an Integrated Quality Management System.....69

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: NEW TECHNOLOGIES AND STRATEGIES

Aurelia TEPORDEI

Evaluation of Civil Servants' Professional Performances in the Republic of Moldova.....74

Vlad CANTIR

Civil Servants' Linguistic Training in French in the Republic of Moldova.....80

Nadejda VACAROV

The Correlation between Motivation and Work Performance and
Informational Technologies.....84

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Iurie LEANCA

I Believe in the European Future of the Republic of Moldova.....89

Iurie JOSAN

Costs and Benefits of the Republic of Moldova's Integration into the
European Union.....92

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Daniel BLIORT

European Union's Specific Administrative System.....96

Ecaterina NEGRU

Administration and Reformation of Public Management.....102

Inna GOROBETS

Quality standard of Social Services as a Counteraction Instrument of Child
Homelessness and Lack of Supervision State Policy.....107

ELECTORAL GUIDE

Vlad CANTIR

Alegeri, выборы, election(s), election.....113



Administrarea publică: teorie și practică



Raportul dintre știința administrației și știința politică

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Relations between politics and administration is a matter for discussion between theoreticians and practitioners of public administration in ancient times till nowadays. The importance of this research topic has explanation in that form and content of these relations manifested de jure and de facto influence on the administration process and therefore the development of society as a whole.

Key words: public administration, public affairs, power, civil servants, politicians.

Relațiile dintre politică și administrație reprezintă un subiect de discuție între teoreticienii și practicienii administrației publice din cele mai vechi timpuri până în prezent. Importanța cercetării acestui subiect își are explicația în faptul că forma și conținutul acestor relații manifestă de facto și de iure, și o influență considerabilă asupra procesului de administrare și, prin urmare, asupra dezvoltării societății în ansamblu.

O dezvoltare deosebită a acestui domeniu de cercetare a fost atestat în Marea Britanie, SUA, Franța. Astfel, W. Wilson în lucrarea „Studiu despre știința administrației” (1887) scria: „Știința administrației publice este cel mai „tîrziu fruct” al celui domeniu în știința politică, care a început acum două mii de ani”.

Studierea literaturii de specialitate demonstrează că știința politică constituie acel domeniu disciplinar al științei și învățămîntului cu care problematica administrației publice are o inevitabilă tangență.

Actualmente, știința politică include parțial în componența sa problematica administrației publice. În context, Asociația internațională a științei politice dispune de comitete și echipe de cercetare în domeniile: „Birocrația statală în societățile dezvoltate”, „Structura și organizarea administrației publice”, „Analiza politicii statului”, „Cultura administrativă”. Asociația americană a științei politice tradițional are în componența sa secții (ateliere) pe tematica administrației publice: „Politica statului”, „Administrație publică” ș. a.

În literatura de specialitate există și tendința evidențierii științei administrației ca o știință de sine stătătoare, alături de alte domenii ale științei.

Există asociații ale științelor administrative naționale și internaționale, sînt editate reviste de specialitate, periodic se desfășoară congrese pe problemele științelor administrative. Alături de problematica politică, știința administrației include și alte aspecte: economice, psihologice, manageriale, juridice. Dar tematica administrației publice se află totuși mai aproape de știința politică. Aceasta se datorează istoriei evoluției acestui domeniu științific și practicii moderne de studiere a administrației publice.

Administrația publică și politica țin de domeniul afacerilor publice și sînt incluse în mecanismele de satisfacere a intereselor sociale. În ambele domenii statul ocupă un loc dominant atît ca posibilitate de organizare a satisfacerii intereselor sociale, cît și după capacitățile de a influența întreaga societate. Atît administrația publică, cît și politica analizează activitatea instituțiilor statului în vederea satisfacerii intereselor societății. Noțiunile de sferă socială și interes social sînt noțiuni de bază. Ele determină componentele activității administrative și politice, inclusiv: mecanismele de motivare, particularitățile procesului de elaborare și adoptare a deciziilor, particularitățile structurii instituțiilor administrației publice, responsabilitățile celor care activează în administrația publică, controlul și formele lui. În cele menționate se evidențiază, întîi de toate, caracterul politologic al științei administrației.

Administrarea publică se bazează pe putere. În principiu, orice tip de administrare este legată de putere, dar administrația publică în activitatea sa se bazează pe puterea statului cu toate atributele sale: legitimitate, suveranitate, metode de con-

strângere, organizare politică. Caracterul politic al relațiilor în administrația publică este determinat de realizarea puterii executive de locul acesteia în sistemul celor trei puteri ale statului, de conducerea sectorului economic, social, cultural la toate nivelurile: municipal, regional, național.

Deși administrația publică reprezintă o activitate concretă exercitată în scopul realizării puterii statului și are particularitățile sale funcționale și de competență, ea nu poate fi divizată de caracterul politic. Autoritățile administrației publice deseori joacă un rol important în procesele politice. Amplificarea rolului structurilor executive ale puterii în politica statului constituie un argument real al dezvoltării politice contemporane.

Administrația publică este o importantă resursă politică. Toate partidele și blocurile de partide care participă în alegerile prezidențiale, parlamentare sau locale, într-un fel sau altul, tind să obțină această resursă, ca mai apoi să exercite influență funcțională. Administrația publică este centrul luptei politice pentru putere. În această ordine de idei politica este nedespărțită de administrare, iar administrarea de politică.

În literatura de specialitate tot mai frecvent este pusă în discuție întrebarea: „Cine stă la cârmă statului: politicienii sau administratorii?” Formal, răspunsul la această întrebare ar fi: „politicienii”, deoarece, venind la putere cu un program bine determinat, aceștia își propun adoptarea deciziilor politice pentru realizarea programului dat. Pe de altă parte, însă „funcționarii de stat” sînt acei care posedă cunoștințe, abilități și aptitudini cu privire la funcționarea mecanismului de guvernare. În context, este dificil de a răspunde la întrebarea nominalizată, pentru că noțiunile de „putere” și „influență” sînt noțiuni sociologice discutabile.

Multă vreme noțiunea de bază pentru explicarea relațiilor dintre politică și administrație a fost considerată concepția dihotomiei. Ideea principală a acestei teorii este diferențierea clară între politică și administrație, adică determinarea cursului politic, pe de o parte, și executorii acestui curs politic, pe de altă parte. Punctul respectiv de vedere presupune același raport între administrație și politică. În timp ce politicienii se ocupă de elaborarea deciziilor politice, administratorii (funcționarii) poartă responsabilitate numai pentru implementarea acestor decizii în practică. Conform acestei concepții, politicienii și funcționarii există în două lumi independente cu valori proprii, reguli și metode specifice.

Modelul dihotomiei (politică-administrație)

este bazat pe ideea controlului democratic și principiul dreptului de guvernare. În viziunea concepției date despărțirea acestor două domenii limitează posibilitatea corupției și sporește eficiența activității lor. Reprezentanții concepției dihotomiei (politică-administrație) sînt considerați W. Wilson, M. Weber, L. Gulick.

În lucrarea „Studierea mecanismului de administrare” W. Wilson sublinia „Veriga administrativă se află în afara sferei politice. Problemele conducerii sînt departe de a fi probleme politice. Cu toate că politica înaintază o sarcină față de administrație, nu trebuie de permis ca politica să manipuleze funcționarii de stat”. W. Wilson a fost unul dintre reformatorii americani progresiști, care și-a pus scopul de a înlătura prioritatea politicului în sistemul de conducere. El tindea să amplifice independența conducătorilor și să-i protejeze de implicarea politicienilor în procesul de conducere.

M. Weber, considerat în literatura de specialitate fondatorul teoriei birocrăției, în lucrările sale delimita clar birocrăția de politicieni, confirmînd că realmente coexistența lor manifestă o influență semnificativă asupra evenimentelor politice. În aceeași ordine de idei, M. Weber era preocupat și de o eventuală posibilitate a excesului de birocrăție în procesul de guvernare. Ideea promovată de M. Weber a fost evitarea posibilităților de uzurpare a puterii administrative de către liderii politici. În calitate de instrumente eficiente pentru realizarea acestei concepții trebuie să fie elaborate și puse în aplicare normele de drept precum și existența unui parlament competent și funcțional.

Frank Goodnow specifică în lucrarea „Politica și administrarea” două funcții diferite ale guvernului: funcția politică și funcția administrativă. Funcția politică presupune îndeplinirea voinței statului, iar cea administrativă – realizarea acestei voințe (adică a cursului politic) în viața de zi cu zi.

Conform concepției lui L. Gulick (în lucrarea „Documente asupra științei administrației”), implicarea verigii de conducere în politică ar avea numai consecințe negative.

Popularitatea concepției dihotomiei politice-administrare a atins apogeul în anii 1920-1930 ai secolului al XX-lea. Aceasta se explică prin faptul că, în primele decenii ale secolului al XX-lea, s-a remarcat constituirea unui domeniu nou de cercetare – administrarea publică. Concepția împărțirii dihotomice a politicului de administrare a devenit, astfel, punctul de plecare în constituirea științei despre conducere, obiectul de studiu al căreia au devenit cele mai efective metode de realizare a

scopurilor politice. Tot aici menționăm și depresia economică a anilor `30 ai secolului al XX-lea care a condus la amplificarea rolului statului în economie. Creșterea considerabilă a numărului de organe administrative și complexitatea structurilor lor a solicitat elaborarea mecanismelor raționale de activitate a acestora.

Ulterior, concepția respectivă a fost criticată dur de politologi. Astfel, primele recomandări în domeniul conducerii, apărute după cel de-al doilea război mondial, accentuau necesitatea participării organelor administrative în formarea cursului politic al statului.

În anii `90 ai secolului al XX-lea a apărut concepția „noului management de stat”, care a devenit doctrina principală în conducerea unui stat și presupune modelul complementarității politicii și administrației. Acest model este bazat pe ideea activității comune a oficialilor aleși și a conducătorilor în procesul de administrare.

În literatura de specialitate se menționează că ideea delimitării celor ce elaborează cursul politic de cei ce-l realizează se păstrează nu numai în lucrările teoretice și-n discuțiile specialiștilor în domeniu, dar și în mentalitatea politicianilor și funcționarilor înșiși. Atât politicianii, cât și funcționarii de stat sînt interesați de păstrarea acestei concepții. Din punctul de vedere al politicianilor, această concepție poate servi o îndreptățire motivată a posibilelor eșecuri în activitatea lor pe durata mandatului. Din punctul de vedere al funcționarilor de

stat, concepția dihotomiei poate servi un stimulent sigur în creșterea rolului lor în procesul politic. Ținînd cont de faptul că hotarul dintre deciziile politice și tehnice adesea au un caracter artificial, funcționarii de stat pot manifesta o influență semnificativă în procesul de formare a cursului politic, deviind de la orice formă de responsabilitate în fața societății.

În funcție de relațiile politicului cu administrarea sînt cunoscute patru modele teoretice de administrare. **Modelul I - politica-administrare** - confirmă împărțirea dihotomică a politicii și administrării. **Modelul II - informații-interese** - prevede participarea funcționarilor în activitatea de formare a cursului politic al statului, dar această participare este destul de limitată. Funcționarii efectuează și prezintă o evaluare de expert în baza cunoștințelor, competențelor și informației ce o posedă, în timp ce politicianii sînt preocupați de valorile politice principale și au posibilități mari în schimbarea politicului. **Modelul III - activitate-echilibru** - stabilește că în procesul politic participă atât politicianii, cât și funcționarii de stat. Politicienii evoluează în calitate de „activizatori”, de conducători ai schimbărilor politice, în timp ce „birocrații” îndeplinesc un rol de „stabilizator”, care realizează politica și o ajustează la situațiile concrete. **Modelul IV, numit „hibrid”,** presupune participarea funcționarilor în formarea cursului politic și a politicianilor în procesul de administrare.

BIBLIOGRAFIE

1. Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сб. ст. / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2010.
2. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: «Логос», 1998.
3. Waldo D. The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration. 2nd ed. New York, London: Holmes & Meier Publishers, 1984.
4. Wilson W. The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor: APSA, 1993.
5. Wingyee Lee E. Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State // Public Administration Review. 1995. Vol. 55, № 6.

Prezentat: 7 septembrie 2011.

E-mail: tsapte@rambler.ru

Autorități autonome ale administrației publice centrale

Ion DULSCHI,
*doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

(Sfârșit. Începutul în nr. 1, 2/2011)

SUMMARY

The objectives of government and the ensurance of the smooth functioning of state institutions is vested with public authorities. The traditional classification of public authorities based on territorial criterion identifies the public authorities and the general competence of special jurisdiction. In addition to specialized central administrative authorities like the ministries and other administrative authorities set up by Parliament and which activate within the Government we distinguish an entity of autonomous authorities responsible for specific areas of public interest.

These authorities are established on the basis of law by the Parliament, the President of the Republic, or the Government but are not within their jurisdiction (except the State Guard and Protection Service under the President of the Republic of Moldova) and complete their mission under the law. In what follows, we will conduct an overview of the mentioned institutions and provided a brief emphasis of their status, functions and governing bodies.

Banca Națională a Moldovei

Banca Națională a Moldovei (BNM) este instituția financiară publică, autonomă, responsabilă față de Parlament, care prin activitatea sa acceptă de la persoane fizice sau juridice depozite sau echivalente ale acestora, ce sînt transferabile prin diferite instrumente de plată, și care utilizează aceste mijloace total sau parțial pentru a acorda credite sau a face investiții pe propriul său cont și risc..., avizează proiecte de acte normative ale autorităților publice în domeniile de competență a BNM. În limita împuternicirilor sale, BNM ca agent al Republicii Moldova poate să-și asume obligații și să execute tranzacții ce țin de participarea Republicii Moldova la organizațiile internaționale.

BNM aduce periodic la cunoștința publicului rezultatele analizei macroeconomice, evoluției pieței financiare și informația statistică, inclusiv privind masa monetară, acordarea creditelor, balanța de plăți și situația pieței valutare.

BNM conlucrează cu Guvernul în problemele financiare și bugetare. Guvernatorul BNM poate asista și lua cuvîntul la ședințele Guvernului, alocuțiunea fiind consemnată în procesul-verbal, poate prezenta în scris opinii cu privire la problemele abordate în urma participării în ședințe. Miniștrii responsabili de problemele economice și financiare pot asista la ședințele Consiliului de admi-

nistrație al BNM. Guvernatorul BNM sau membrii Consiliului de administrație trebuie să explice Parlamentului sau comisiilor sale permanente politica BNM, să avizeze proiecte de legi, la cererea Parlamentului. BNM poate să deschidă conturi în registrele sale numai în numele statului și al organelor statului, băncilor licențiate de BNM și publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare fie la data publicării lor, fie la o altă dată prevăzută în textul actului respectiv, cu condiția informării publicului. Anual, cel mai tîrziu la 1 februarie, BNM transmite Parlamentului și Guvernului și publică un raport privind evaluarea stării economice și financiare a statului, descrierea politicii monetare și valutare, pe care BNM o propune pentru anul următor și pentru un termen mai îndelungat, și considerentele din care BNM a reieșit la stabilirea ei, revizuirea și evaluarea politicii monetare și valutare pe parcursul anului precedent. BNM, împreună cu Guvernul, prezintă Parlamentului prognoza executării balanței de plăți a statului pentru anul curent și anul următor.

BNM are dreptul să cumpere, să vîndă și să negocieze monede de aur, lingouri de aur și alte metale prețioase, să cumpere, să vîndă și să negocieze valută străină, să cumpere și să vîndă bunuri de tezaur și alte valori mobiliare, emise sau garantate de către guvernele străine și instituțiile financiare

publice internaționale, să stabilească rata la care va cumpăra, va vinde și va efectua operațiuni valutare.

BNM stabilește instituțiilor financiare cerințele menținerii rezervelor obligatorii față de depozite și alte pasive similare, specificate în acest scop. BNM stabilește aceleași rate de rezerve obligatorii pentru pasive de același fel și determină modul lor de calcul. În cazul nerespectării de către instituțiile financiare a cerințelor stabilite privind rezervele obligatorii, BNM aplică o amendă la o rată egală cu rata de bază pe zi la data deficienței plus 0,2% înmulțită cu deficiența pentru toată perioada cât durează ea. Amenda se încasează în bugetul statului prin deducerea incontestabilă din contul instituției financiare aflat la BNM. BNM poate acorda băncilor credite în condiții stabilite periodic de BNM și garantate prin:

a) valorile mobiliare emise de Guvern, ce constituie o parte a emisiunii publice cu scadența nu mai mare de un an de la data achiziționării lor de către BNM;

b) valorile mobiliare emise de BNM;

c) cambii simple sau rate, emise și făcute cu bună-credință în scopuri comerciale, industriale sau agricole, conținând două sau mai multe giruri din care, cel puțin, unul să aparțină unei bănci și să fie cu scadența nu mai mare de 9 luni de la data achiziționării lor de către BNM;

d) titlurile emise cu privire la bunuri sau mărfuri pe deplin asigurate împotriva riscului sau pierderii la nivelul stabilit de BNM;

e) depozitele și alte conturi la BNM sau la o altă instituție financiară acceptată de bancă, reprezentând orice fel de active pe care Banca Națională le poate cumpăra, vinde și negocia. BNM stabilește și periodic aduce la cunoștința publicului:

a) rata minimală a dobânzii la care ea acordă credite băncilor;

b) criteriile obiective, conform cărora băncile vor fi eligibile pentru a li se acorda credite în mod competitiv.

BNM poate stabili rate diferențiate, plafoane pentru diferite categorii ale acestor tranzacții și termenele exigibilității lor. BNM acționează ca bancher și agent fiscal al statului și al organelor acestuia. Nici o tranzacție sau operațiune efectuată de BNM nu poate avea ca rezultat acordarea de asistență financiară organelor menționate. BNM este datoare să ofere Guvernului consultații în problemele monetare și financiare importante ce țin de competența lui, iar Guvernul este dator să ofere consultații BNM în problemele ce țin de compe-

tența sa. Anual, la elaborarea proiectului bugetului de stat, Guvernul se consultă în problemele economice și financiare cu BNM, care îi prezintă un raport în aceste probleme. BNM, în termenele și condițiile stabilite, de comun acord cu Guvernul, acționează ca agent fiscal al statului în organizarea deservirii valorilor mobiliare dematerializate ale statului în următoarele domenii:

a) desfășurarea, pe baza acordului încheiat cu Ministerul Finanțelor, a plasării pe piața primară a valorilor mobiliare de stat;

b) efectuarea înregistrărilor în sistemul de înscrieri în conturi ale valorilor mobiliare, organizat de BNM;

c) marketingul valorilor mobiliare emise de stat și organele sale;

d) plata sumei de bază la valorile mobiliare menționate, a dobânzii și a altor comisioane;

e) în alte domenii ce corespund obiectivelor și atribuțiilor de bază ale BNM.

BNM nu acordă împrumuturi și garanții sub orice formă statului sau organelor acestuia, inclusiv prin procurarea pe piață în legătură cu acordarea de credite băncilor. BNM funcționează ca unul dintre agenții statului în aplicarea legislației privind controlul valutar. Dățile de seamă, informațiile privind conturile și alte informații prevăzute de legislația menționată pot fi transmise prin intermediul BNM.

De competența BNM în domeniul reglementării valutare țin:

a) emiterea de acte normative referitor la reglementarea (inclusiv autorizarea și raportarea operațiunilor valutare ale persoanelor fizice și juridice, inclusiv a instituțiilor financiare și organelor de stat;

b) eliberarea și retragerea licențelor, supravegherea și reglementarea activității unităților de schimb valutar, inclusiv a băncilor;

c) stabilirea de limite ale pozițiilor valutare pentru unitățile de schimb valutar, inclusiv băncile;

d) determinarea metodei de stabilire a cursului leului moldovenesc în raport cu alte monede.

Unitățile de schimb valutar licențiate, inclusiv băncile, sînt obligate să raporteze periodic BNM despre operațiunile lor valutare, inclusiv poziția lor valutară deschisă. Modul de raportare și documentele necesare prezentării se stabilesc de BNM. Aceasta menține în bilanțul său rezervele internaționale ale statului care sînt reprezentate prin următoarele active:

a) aur;

b) valută străină în formă de bancnote și mone-

de metalice ori conturi bancare ținute peste hotare în monedă străină;

c) orice alte active recunoscute pe plan internațional;

d) cambii achitabile în valută străină;

e) creanțe exprimate și achitabile în valută străină, emise sau garantate de statele străine, băncile lor centrale sau instituțiile financiare publice internaționale, precum și de acorduri de cumpărare forward și recumpărare încheiate cu sau garantate de acestea. BNM menține rezervele internaționale la un nivel care în viziunea sa este adecvat pentru realizarea politicii monetare și valutare a statului. În cazul diminuării rezervelor internaționale sau dacă BNM apreciază că sînt pe cale de a diminua pînă la un nivel care ar periclita executarea politicii valutare sau îndeplinirea la timp a tranzacțiilor internaționale, BNM va prezenta Parlamentului și Guvernului un raport privind situația rezervelor internaționale și cauzele care au condus sau pot conduce la diminuarea lor. Raportul va conține și recomandări pentru remedierea situației.

BNM poate încheia acorduri de plată și de clearing sau orice alte contracte similare cu instituții de clearing centrale, publice sau private din alte țări, atît în numele propriu, cît și în numele și din însărcinarea organelor statului. BNM are dreptul exclusiv de a emite în circulație bancnote și monede metalice ca mijloc de plată pe teritoriul Republicii Moldova. Bancnotele și monedele metalice, emise de BNM ca mijloc de plată și care nu sînt retrase din circulație, trebuie să fie acceptate la valoarea lor nominală pentru plata tuturor datoriilor publice sau private pe teritoriul Republicii Moldova. La sfîrșitul fiecărui an financiar Banca Națională întocmește o dare de seamă care include balanța, contul de profituri și pierderi și alte documente necesare. Dările de seamă financiare anuale, conturile și registrele Băncii Naționale sînt supuse auditului extern anual, în conformitate cu standardele internaționale de audit, efectuat de către o organizație de audit extern, independentă, cu renume și cu experiență recunoscută în domeniul auditului băncilor centrale și al instituțiilor financiare internaționale, selectată de Consiliul de administrație pe bază de licitație. Raportul auditorului extern se publică împreună cu situațiile financiare anuale ale BNM. În caz de descoperire a încălcărilor legii sau a actelor sale normative, BNM poate întreprinde următoarele măsuri:

a) să facă un avertisment în scris;

b) să încheie un aranjament cu instituția care a încălcat legislația, prevăzînd măsuri de înlăturare a

încălcărilor;

c) să aplice și să perceapă incontestabil amendă pînă la mărimea triplă a venitului obținut sau a prejudiciului cauzat, însă în nici un caz mai mică decît mărimea salariului mediu lunar înmulțit cu numărul de zile cît a continuat încălcarea plus costul cheltuielilor, suportate de BNM în procesul examinării încălcărilor, și plățile relevante în favoarea terților;

d) să suspende temporar activitatea parțial sau total;

e) să retragă licența, autorizația eliberată.

Litigiile apărute între BNM și alți subiecți se examinează de instanța de judecată competentă.

BNM este formată din departamente, direcții, servicii și alte subdiviziuni și este condusă de Consiliul de administrație. Consiliul de administrație este alcătuit din cinci membri:

- Guvernatorul BNM – președintele Consiliului;

- primul-viceguvernator al BNM – vicepreședinte al Consiliului;

- trei viceguvernatori ai BNM.

Guvernatorul BNM se numește de Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului.

Primul-viceguvernator și viceguvernatorii BNM sînt numiți de Parlament, la propunerea Guvernatorului BNM. Un candidat poate fi propus Parlamentului pentru numire, în caz de respingere, nu mai mult de două ori.

Candidați la funcția de membru al Consiliului de administrație pot fi persoanele care dețin cetățenia Republicii Moldova, au domiciliul în țară, au reputație ireproșabilă și o experiență de muncă de 10 ani în domeniul financiar și monetar și nu au obstacolele stabilite de lege.

Membrii Consiliului de administrație se numesc pe termen de 7 ani cu condiția ca expirarea termenului fiecăruia să fie repartizată pe cît posibil uniform pe parcursul perioadei de 7 ani. Mandatul membrilor Consiliului poate fi reînnoit cu condiția ca ei să nu aibă pentru numire în funcție obstacolele prevăzute de lege. La încadrarea în serviciu și ulterior în fiecare an, membrii Consiliului de administrație sînt obligați să depună, în condițiile legii, declarație cu privire la venituri și proprietate. Membrii Consiliului de administrație nu pot fi reținuți, arestați ori trași la răspundere administrativă sau penală decît la decizia Procurorului General.

Ședințele Consiliului de administrație se convoacă de Guvernator, cel puțin o dată pe lună. Ședințele pot fi convocate și la cererea în scris a 3 membri ai Consiliului. Fiecare membru al Consiliului de administrație are dreptul la un vot. Ședința

este deliberativă dacă la ea sînt prezenți mai mult de jumătate din membrii activi ai Consiliului, inclusiv Guvernatorul sau primul-viceguvernator. Ședințele Consiliului de administrație sînt secrete. Conform deciziei Consiliului toate sau o parte din hotărârile sale pot fi aduse la cunoștința opiniei publice în conformitate cu Legea cu privire la secretul comercial. Hotărârile Consiliului se adoptă cu majoritatea simplă de voturi ale membrilor săi prezenți la ședință, cu excepția cazurilor prevăzute de lege sau de Statutul BNM. Dreptul la vot aparține numai acelor membri ai Consiliului care s-au prezentat la ședință. În caz de paritate a voturilor, votul președintelui ședinței este decisiv. Hotărârile Consiliului de administrație se emit sub semnătura președintelui ședinței.¹

Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova. Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova (în continuare – Serviciu) este organul de stat specializat în domeniul asigurării securității de stat. Activitatea Serviciului este coordonată de către Președintele Republicii Moldova, în limitele competenței sale, și este supusă controlului parlamentar. Serviciul reprezintă un organ unitar centralizat, constituit din subunitățile aparatului central al Serviciului și organele sale teritoriale. Efectivul Serviciului este stabilit și aprobat de Parlament la propunerea directorului Serviciului. Organele teritoriale sînt subordonate direct conducerii Serviciului. Cadrul juridic al activității Serviciului îl constituie Constituția Republicii Moldova, Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, alte acte legislative, decretele Președintelui Republicii Moldova și hotărârile Guvernului. Activitatea Serviciului se desfășoară și în conformitate cu acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte. Serviciul își desfășoară activitatea conform principiilor:

- legalității;
- respectării drepturilor și libertăților omului;
- umanismului;
- nonpartidismului;
- oportunității;
- conspirației, îmbinării metodelor și mijloacelor de activitate deschisă și acoperită;
- centralizării conducerii Serviciului, îmbinării conducerii unipersonale și colegiale.

În activitatea sa, Serviciul asigură respectarea drepturilor și libertăților omului. Nu se admite limitarea drepturilor și libertăților omului, cu excepția cazurilor prevăzute de Constituție și de alte acte legislative.

Serviciul în exercitarea atribuțiilor sale:

a) elaborează și realizează, în limita competenței sale, sistemul de măsuri orientate spre descoperirea, prevenirea și contracararea următoarelor acțiuni care, conform legislației, periclitează securitatea de stat, publică și a persoanei:

- acțiunile îndreptate spre schimbarea prin violență a orînduirii constituționale, subminarea sau lichidarea suveranității, independenței și integrității teritoriale a țării. (Aceste acțiuni nu pot fi interpretate în detrimentul pluralismului politic, realizării drepturilor și libertăților constituționale ale omului);

- activitatea ce contribuie, în mod direct sau indirect, la desfășurarea de acțiuni militare împotriva țării sau la declanșarea războiului civil;

- acțiunile militare sau alte acțiuni violente care subminează temeliile statului;

- acțiunile care au ca scop răsturnarea prin violență a autorităților publice legal alese;

- acțiunile care favorizează apariția de situații excepționale în transport, telecomunicații, la unitățile economice și cele de importanță vitală;

- spionajul, adică transmiterea informațiilor ce constituie secret de stat altor state, precum și obținerea ori deținerea ilegală a informațiilor ce constituie secret de stat în vederea transmiterii lor unor state străine sau structuri anticonstituționale;

- trădarea manifestată prin acordarea de ajutor unui stat străin în desfășurarea de activități ostile împotriva Republicii Moldova;

- acțiunile care lezează drepturile și libertățile constituționale ale cetățenilor și pun în pericol securitatea de stat;

- pregătirea și comiterea atentatelor la viața, sănătatea și inviolabilitatea persoanelor oficiale supreme ale țării, a oamenilor de stat și frunțașilor vieții publice din alte state aflați în Republica Moldova;

- sustragerea de armament, muniții, tehnică de luptă, substanțe explozive, radioactive, otrăvitoare, narcotice, toxice și de altă natură, contrabanda cu acestea, producerea, folosirea, transportarea și păstrarea lor ilegală, dacă prin aceasta se aduce atingere intereselor de asigurare a securității de stat;

- constituirea de organizații sau grupări ilegale care periclitează securitatea de stat sau participarea la activitatea acestora;

- b) protejează secretul de stat, exercită controlul privind asigurarea păstrării și prevenirii scurgerii informațiilor ce constituie secret de stat și altor informații importante pentru stat;

- c) creează și asigură funcționarea și securizarea

sistemelor guvernamentale de telecomunicații, elaborează strategia și realizează politica națională în domeniul creării, administrării și asigurării funcționării și securității sistemelor speciale de telecomunicații;

d) desfășoară activități de combatere a terorismului, finanțării și asigurării materiale a actelor teroriste.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce țin de asigurarea securității de stat, Serviciul desfășoară:

a) activități informative;

b) activități contrainformative;

c) combaterea infracțiunilor a căror urmărire penală este atribuită, conform legislației, Serviciului. Alte atribuții în domeniul combaterii criminalității pot fi acordate Serviciului prin legi și alte acte normative.

Serviciul este obligat:

a) să informeze Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul și alte autorități publice asupra problemelor ce țin de interesele securității de stat;

b) să obțină date informative în interesul asigurării securității Republicii Moldova, sporirii potențialului ei economic, tehnico-științific și defensiv, creării condițiilor pentru promovarea politicii ei externe și interne;

c) să descopere, să prevină și să contracareze activitatea informativă și subversivă a serviciilor și organizațiilor speciale străine, precum și a unor persoane aparte, orientată spre prejudicierea securității Republicii Moldova;

d) să descopere, să prevină și să contracareze infracțiunile a căror urmărire penală ține, conform legislației, de competența Serviciului, să caute persoanele care au comis ori sînt suspectate de comiterea unor atare infracțiuni;

e) să întreprindă măsuri de asigurare contrainformativă a Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Interne, trupelor de grăniceri, altor formațiuni militare, create în condițiile legii, precum și a organelor de control și vamale;

f) să asigure conducerea țării, a ministerelor, departamentelor și a altor autorități publice, inclusiv în străinătate, conform Nomenclatorului întocmit de Guvern, cu legătură guvernamentală, cifrată, secretă și cu alte tipuri de telecomunicații; să organizeze și să asigure siguranța exploatarea lor;

g) să asigure, în limita competenței sale, siguranța obiectivelor complexului defensiv, sistemului financiar-bancar, energetic, de transport și telecomunicații și a obiectivelor de importanță vitală, a sistemelor informaționale și de telecomunicații, a

cercetărilor științifice;

h) să exercite controlul privind asigurarea păstrării informațiilor ce constituie secret de stat; să participe la elaborarea și realizarea măsurilor de protejare a informațiilor ce constituie secret de stat în autoritățile publice, formațiunile militare, la întreprinderi, instituții și organizații, indiferent de tipul de proprietate; să întreprindă, în modul stabilit, măsuri legate de accesul cetățenilor la informațiile ce constituie secret de stat;

i) la cererea conducătorilor autorităților publice, în condițiile legii, să verifice și să ofere date cu privire la persoanele ce urmează a fi încadrate în autoritățile publice;

j) să întreprindă, în comun cu alte autorități publice, măsuri de asigurare a securității instituțiilor Republicii Moldova situate pe teritoriul altor state și a cetățenilor ei aflați în străinătate;

k) să participe, în limita competenței sale și în colaborare cu trupele de grăniceri, la asigurarea pazei frontierei de stat a Republicii Moldova;

l) să acorde, prin forțe și mijloace disponibile, inclusiv tehnice, sprijin organelor afacerilor interne și altor organe de drept la combaterea criminalității;

m) să depisteze emiterile radio ale mijloacelor radioelectronice emițătoare a căror activitate periclitează securitatea de stat;

n) să participe, în conformitate cu legislația, la soluționarea problemelor ce țin de acordarea și retragerea cetățeniei Republicii Moldova, intrarea/ieșirea în/din țară a cetățenilor republicii și a străinilor, precum și de respectarea regimului de ședere a străinilor în țară;

o) să mențină în stare bună pregătirea de mobilizare a Serviciului, să formeze necesitățile și să țină evidența rezervelor efectivului;

p) în limita competenței sale, să planifice, să desfășoare activități și să prezinte organelor abilitate informațiile necesare pentru asigurarea securității militare a statului;

q) la declararea stării de asediu sau de război, în limita competenței sale, să coordoneze cu Statul-Major General al Forțelor Armate măsurile de menținere a regimului stării de asediu sau de război și să participe la asigurarea operațiilor de apărare a țării.

(1) Serviciul are dreptul:

a) să efectueze, în conformitate cu legislația, măsuri operative de investigații;

b) să întreprindă măsuri de profilaxie a infracțiunilor, care, conform legislației, țin de competența Serviciului;

c) să antreneze, în condițiile prevăzute de legislație, în mod deschis sau secret (inclusiv în calitate de colaboratori netitulari), persoane, cu acordul acestora, în vederea contribuției la îndeplinirea atribuțiilor ce-i revin Serviciului. Împuternicirile colaboratorilor netitulari sînt stabilite prin actele departamentale ale Serviciului;

d) să folosească, în bază de contract sau înțelegere verbală, în limitele necesare pentru efectuarea măsurilor operative de investigații, încăperile de serviciu, alte bunuri ale întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor de stat, ale formațiunilor militare, precum și încăperile și alte bunuri ale cetățenilor;

e) să utilizeze, în caz de extremă necesitate, în interes de serviciu, mijloacele de telecomunicații ale întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor, indiferent de tipul de proprietate, precum și ale asociațiilor obștești și cetățenilor, cu consimțămîntul acestora;

f) să utilizeze, în cazurile care nu suferă amîinare, mijloacele de transport ale întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor, indiferent de tipul de proprietate, precum și ale asociațiilor obștești, cetățenilor, cu excepția celor ce aparțin instituțiilor străine și persoanelor cu imunitate diplomatică. La cererea proprietarilor mijloacelor de transport, Serviciul le compensează, în modul stabilit de legislație, cheltuielile sau prejudiciile pricinuite;

g) să efectueze reținerea administrativă a persoanelor care au comis delikte ce țin de tentativa de pătrundere și de pătrunderea pe teritoriul pus sub pază specială al obiectivelor cu regim special și al altor obiective pázite, precum și să controleze actele de identitate ale acestor persoane, să le ceară explicații, să efectueze percheziția lor corporală, controlul și ridicarea obiectelor și actelor ce le aparțin; să întocmească procese-verbale cu privire la contravenții administrative;

h) să înainteze autorităților publice, administrației întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor, indiferent de tipul de proprietate, precum și asociațiilor obștești, indicații executorii privind înlăturarea cauzelor și condițiilor care contribuie la realizarea amenințărilor securității de stat;

i) să obțină, pe gratis, de la autoritățile publice, întreprinderi, instituții și organizații, indiferent de tipul de proprietate, informații necesare pentru exercitarea atribuțiilor ce revin Serviciului;

j) să elaboreze coduri de stat și mijloace tehnice de cifrare, să execute lucrări de cifru în cadrul Serviciului, precum și să exercite controlul asupra respectării regimului de secretizare la manipula-

rea informațiilor cifrate în cadrul subdiviziunilor de cifru ale autorităților publice, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor, indiferent de tipul de proprietate;

k) să creeze, în modul stabilit de legislație, întreprinderi, instituții, organizații și subdiviziuni necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor ce revin Serviciului și pentru asigurarea activității sale;

l) să antreneze, de comun acord cu Ministerul Afacerilor Interne, forțele și mijloacele acestuia la acțiuni de asigurare a securității de stat;

m) să creeze subdiviziuni publice și acoperite cu destinație specială în scopul executării atribuțiilor ce revin Serviciului;

n) să efectueze expertize criminalistice și de altă natură, precum și cercetări ce țin de competența Serviciului;

o) să detașeze în autoritățile publice, la întreprinderi, instituții și organizații de stat, în modul prevăzut de Guvern, și în cele private cu acordul conducătorilor acestora, ofițeri de informații și securitate pentru a ocupa funcții în cadrul lor, aceștia continuînd să îndeplinească serviciul special;

p) să stabilească relații cu serviciile speciale și organele de drept străine; să încheie, în modul stabilit și în limitele competenței sale, acorduri internaționale;

q) să dispună de reprezentanți oficiali ai Serviciului în țări străine, de comun acord cu serviciile speciale sau cu organele de drept ale acestor țări, în scopul combaterii mai eficiente a infracțiunilor cu caracter internațional;

r) să întreprindă măsuri pentru asigurarea securității proprii;

s) să se folosească, în scop conspirativ, de acte care codifică identitatea persoanelor cu funcții de răspundere, apartenența departamentală a subdiviziunilor, organizațiilor, încăperilor și mijloacelor de transport ale organelor care exercită activitate operativă de investigații, precum și identitatea persoanelor care colaborează cu aceste organe în mod confidențial;

t) să desfășoare cercetări științifice pe probleme ce țin de securitatea de stat;

u) să creeze grupuri de lucru în componența ofițerilor de informații și securitate și specialiștilor invitați de la alte autorități publice pentru desfășurarea cercetărilor pe probleme importante ce țin de asigurarea securității de stat;

v) să efectueze pregătirea și reciclarea personalului Serviciului, inclusiv în străinătate, să pregătească, în bază de compensare sau gratuit, cadre pentru serviciile speciale străine.

(2) Nu este admisă utilizarea drepturilor acordate Serviciului pentru îndeplinirea unor obligații care nu sînt prevăzute de legislație.

Serviciul este condus de un director, numit în funcție de Parlament, la propunerea Președintelui Republicii Moldova, pe un termen de 5 ani. Eliberarea din funcție a directorului se face de Parlament la propunerea Președintelui Republicii Moldova sau a deputaților în Parlament.

(3) Directorul Serviciului este în drept să participe la ședințele Guvernului.

(4) Directorul Serviciului are directori-adjuncți, care sînt numiți în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea directorului Serviciului.

(5) Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce revin Serviciului, se constituie un colegiu în a cărui componență intră: directorul (președinte), directorii-adjuncți, alte persoane cu funcții de conducere ale Serviciului.

(6) Membrii Colegiului Serviciului sînt confirmați de Președintele Republicii Moldova, la propunerea directorului Serviciului.²

BIBLIOGRAFIE

¹ Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548-XIII din 21.07.95, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 56 -57/624 din 12.10.1995.

² Legea nr. 753 din 23.12.1999, privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156 din 31.12.1999.

Prezentat: 5 septembrie 2011

E-mail: dulschi@mail.ru

Unele considerațiuni generale privind conceptul de politici publice

Orest TĂRĂȚĂ,

doctor în științe politice, conferențiar universitar,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Mariana IAȚCO,

doctor în politici publice, lector superior universitar,

Universitatea de Stat din Moldova

SOMMAIRE

Cet article traite le concept de politiques publiques tout en partant des définitions déjà existantes dans la littérature de spécialité. Les politiques publiques ont une histoire relativement courte, mais il y a de différentes perspectives de recherche du concept des politiques publiques. Plusieurs auteurs proposent et soulignent les aspects clefs de l'action publique, d'où la complexité de ce concept. En même temps, l'approche théorique et pratique du concept des politiques publiques permettrait aux fonctionnaires de l'administration publique de comprendre la complexité du processus de gouvernement et de trouver les solutions adéquates pour les problèmes publics. Dans ce contexte, la compréhension du concept des politiques publiques devient actuelle afin de moderniser et d'améliorer les pratiques démocratiques dans la République de Moldova, qui se trouve actuellement face aux provocations pour le processus de gouvernement démocratiques.

Momente introductive. Prezentul articol își propune ca scop să verse lumină asupra conceptului de politici publice. În cadrul științelor politice și administrative, analiza politicilor publice este una destul de recentă. Abordarea de bază a „disciplinei” are abia cinci decenii de existență, dar în același timp dezvoltarea a fost una amplă, dacă ne referim la volumul bibliografie de specialitate existentă, precum și la abordările multiple prezentate în studiile efectuate.

O distincție primară a conceptului de bază este necesară pentru a înțelege esența și natura politicilor publice. Pentru început, să constatăm esența etimologică a cuvântului. Astfel, limba română nu permite a face diferență între cele două concepte de bază introduse de anglo-saxoni: *politics* și *policy*.

Prin *politics* putem traduce politica înțeleasă ca o luptă pentru putere. Prin urmare, cînd dorim să studiem politica în sensul de *politics*, obiectivile noastre de studiu sunt forțele politice, electorale, instituțiile politice și parlamentare. Adică, activitatea ce are ca scop obținerea și menținerea puterii politice.

Prin *policy* înțelegem traducerea politicilor publice sau termenul de politică urmat de un adjectiv (social, economic, bugetar etc.), prin care facem referință la o acțiune publică, la un aspect pragmatic al activității de guvernare.

Din punct de vedere istoric, H. Laswell a fost cel care a apelat la termenul de *policy* în 1951, ulterior prezentând o serie de contribuții importante pentru analiza politicilor publice. În primul rând, a diferențiat două activități complementare și interdependente pentru această nouă sarcină: *cunoașterea a* (knowledge of) și *cunoașterea pentru* (knowledge in) acțiunea publică. [1]

Primul sens al *knowledge of* face referire la analiza și studiul procesului de politici, adică abordează aspectul cognitiv. Al doilea sens al *knowledge in* încearcă să încadreze date și teoreme în procesele deliberative și de decizie pentru a îmbunătăți activitatea publică. În general, în timp ce una se referă la partea teoretică, cealaltă are un caracter practic. Pentru cercetătorul H. Laswell aceste activități sunt îmbinate complex și implică un caracter interdisciplinar.

În continuare, discipolii săi au prezentat propriile lor abordări ale disciplinei. În realitate, de fapt, studiul politicilor publice s-a divizat în două mari curente, care se pot diferenția schematic în modul următor: cantitativ, unidisciplinar, normativ, economic, axat pe conținutul cunoașterii analizei politicilor și versus modul contextualizat, multidisciplinar, politico-administrativ, interesați în analiza pentru politici.

În literatura de specialitate existentă se consi-

deră că problema guvernării (*governance*) implică relații multiple dintre diverse subsisteme sociale și tendințe de reflectare a factorilor politici în studiul administrației. Urmare a acestor relații, persistă examinarea acțiunii administrative în cadrul politicilor publice, așa cum o politică publică reprezintă un fenomen complex ce rezidă în numeroase decizii luate de mai multe persoane și organizații publice. Deseori, aceasta este nuanțată de politicile anterioare și condiționată de alte decizii care uneori nu au o legătură evidentă cu o anumită politică promovată.

În acest sens, politicile publice prezintă dificultăți pentru specialiști, care au conceput numeroase modalități de abordare a fenomenului politicilor publice, cuprinzând o întreagă gamă de variabile care influențează procesul de luare a deciziilor publice.

Din perspectiva analizei, politicile publice se prezintă sub forma unui ansamblu de practici și norme elaborate de unul sau mai mulți actori publici din administrația publică centrală și cea locală.

Câmpul de studiu, constituit de analiza politicilor publice, cuprinde în același timp trei obiective: cunoașterea, acțiunea sau gestionarea și formularea politicilor. Cunoștințele generate pretind a fi adresate și aplicate la problemele concrete ale acțiunilor politice și administrative, care includ aspecte multiple și, prin urmare, foarte complexe, deoarece implică valori, percepții sociale, factori instituționali, actori publici, conflicte și ideologii cu privire la soluționarea problemelor publice.

În acest context, interesul științei politice față de procesul de formulare a politicilor publice a fost să găsească răspunsuri la următoarele întrebări:

- Care sunt rațiunile pentru care anumite probleme sunt calificate ca fiind publice, în timp ce altora li se refuză acest statut?

- Cum și pentru ce motive guvernele includ anumite probleme publice pe agenda lor, în timp ce pe altele le resping?

- Ce definiții capătă anumite probleme publice?

- Cum și din care rațiuni guvernele tind să aleagă anumite mijloace de acțiune, să utilizeze anumite instrumente?

- Cum guvernele aleg anumite modele de implementare și preferă anumite criterii de evaluare?

- De ce se mențin anumite politici, în timp ce la altele se decide să se renunțe sau să fie modificate? [2, 27]

Atare perspective tind să răspundă în esență unor preocupări diverse ale administrației publi-

ce, pentru optimizarea procesului de guvernare democratică și de a analiza efectele intervenției publice în transformarea problemelor respective.

Astfel, ca studiu științific, o politică publică cercetează acele procese de formulare și implementare a diferitelor interese publice, utilizate pentru a soluționa probleme specifice legate de viața societății. [3, 19]

În context, analiza politicilor publice are scopul de a produce informații relevante pentru luarea deciziilor publice și să constituie un suport practic și normativ pentru factorii decizionali în soluționarea problemelor publice cu aspect social sau economic.

Este fundamental să explicăm esența politicilor în baza a două aspecte-cheie:

„analiza politicilor” care se bazează pe elaborarea unor metodologii pentru determinarea rezultatelor unei politici și pentru a realiza comparații între politici alternative în ceea ce privește rezultatele lor;

„ciclul politicilor ” încearcă să explice politicile ca pe o succesiune logică de etape ca: stabilirea agendei ce se referă la procesul prin care problemele ajung în atenția publicului și a instituțiilor administrative; formularea politicilor privește procesul prin care sunt definite, evaluate, acceptate sau respinse politicile alternative de soluționare a unei probleme aflate pe agendă; urmează luarea deciziilor – procesul prin care instituțiile guvernamentale adoptă o anumită alternativă pentru soluționarea unei probleme; implementarea este procesul prin care instituțiile guvernamentale aplică în practică politica adoptată; și ultima este evaluarea procesului prin care rezultatele politicilor sunt monitorizate și evaluate. Deoarece rezultatele obținute pot constata reconceptualizarea problemei și a soluțiilor propuse. [4, 25]

Astăzi a devenit un imperativ necesitatea raportării sau a evaluării de către autoritățile publice cu privire la acțiunea publică. Momentul dării de seamă a favorizat dezvoltarea evaluării politicilor publice, al cărei obiectiv principal este de a determina eficiența acestora. Deci constă în a compara rezultatele politicilor publice cu obiectivele propuse și mijloacele utilizate pentru a fi realizate până la capăt. În același timp, evaluarea constă într-o activitate științifică, și mai este, totodată, o practică profesională în elaborarea unui ansamblu de mecanisme instituționale.

Actualmente, evaluarea este o activitate în dezvoltare, dar este important de remarcat faptul că frontierele între aceasta și cele ale monitorizării,

controlului gestionării, consultării, a cercetării aplicative și a auditului mai rămân a fi definite.

Definiții ale conceptului de politici publice. Pentru a ne apropia de o definiție a conceptului de politici publice, să reluăm unele definiții din literatura de specialitate. Politicile publice se referă la activitățile materiale sau simbolice pe care le gestionează autoritățile. Această primă definiție se concentrează pe două componente. Prima se raportează la determinarea principalilor actori ai politicilor: autoritățile publice. A doua componentă ne atenționează prin faptul că politicile publice sunt acțiuni concrete și elemente aparent simbolice ale acțiunii publice.

Pentru a înțelege acest moment, propunem o altă definiție, reluată de autorul J. C. Thoenig (1985), care se referă la „ceea ce guvernele decid să realizeze sau să nu realizeze”.[5, p. 18] În context, trebuie clarificat următorul moment. Nu se afirmă că faptul de a nu acționa este o politică publică, ci, dimpotrivă, se dorește evidențierea aspectului că decizia de a nu acționa cu privire la o anumită problemă confirmă în sine o politică publică. Prin urmare, există definiții ce cuprind ambele aspecte și consideră că o politică publică este nu doar o acțiune concretă, dar poate fi și o acțiune simbolică sau o nonacțiune.

Alt element-cheie în definiție se referă la un ansamblu de decizii al cărui obiectiv este distribuirea anumitor bunuri sau resurse. Asemenea abordare ne reamintește că o politică publică este nu o acțiune izolată, o măsură separată, ci reprezintă un complex sau o rețea de acțiuni care pot afecta sau privilegia anumiți indivizi ori grupuri sociale.

Un alt cercetător, C. Larrue (2000), propune următoarea definiție a politicilor publice: „O juxta-punere de activități, decizii sau măsuri coerente și adoptate, principalul, de către actorii sistemului politic-administrativ ai unui stat cu scopul de a rezolva o problemă colectivă”.[6, 28] Aceste decizii creează acte și documente de politici formalizate, de natură mai mult sau mai puțin coercitivă, cu obiectivul de a modifica comportamentul „grupurilor țintă”, care se află, desigur, în centrul problemei ce solicită o soluționare.

O altă perspectivă de conceptualizare a politicilor publice este cea propusă de W. Jenkins, care definește politicile publice ca „un set de decizii interdependente luate de un actor politic sau de un grup de actori politici cu privire la selecția scopurilor și la mijloacele de a atinge atare scopuri într-o situație specifică, în care ar trebui ca actorii politici, să poată lua decizii”. [7, 14]

Meritul definiției respective constă în faptul de a considera elaborarea politicilor publice un proces, unde autoritățile guvernamentale sunt supuse unor presiuni interne și externe, ce țin de lipsa resurselor sau de rezistența față de anumite alternative de soluționare a problemelor.

În același timp, autorul recunoaște că politicile publice reprezintă o serie de decizii interdependente. De asemenea, Jenkins propune un standard de evaluare în analiza politicilor publice. Deoarece procesul de elaborare a politicilor publice reprezintă un comportament al autorităților de a decide cu privire la anumite scopuri și mijloace de a le atinge într-o anumită situație. Prin urmare, în opinia autorului, trebuie să existe o coerență și concordanță între scopuri și mijloace, chiar dacă nu explică natura lor și mijloacelor implicate.

În momentul actual, în literatura occidentală, există un consens relativ al cercetătorilor cu privire la caracteristicile conceptului de politici publice. În sensul că o politică publică poate constitui în același timp:

- *un conținut* – deoarece activitatea publică se reprezintă sub forma unui conținut, produs ce decurge din mobilizarea resurselor. Anume aceste produse sunt rezultatul unor acțiuni ale instituțiilor administrative;

- *un program* – în sensul că politicile nu se reduc la un anumit punct de acțiune în mod izolat, ci la o rețea de legături între aceste acțiuni, formând o structură de referință în orientarea actelor de guvernare;

- *o orientare normativă* ce presupune că acțiunea publică nu este rezultatul unor răspunsuri haotice ci, dimpotrivă, este expresia finalităților și preferințelor pe care factorii decizionali, conștient sau nu, în mod forțat sau voluntar, nu poate decât să le accepte și pentru care este responsabil. Or, acțiunile publice comportă anumite valori și norme ce servesc drept bază pentru obiectivele guvernării;

- *un factor coercitiv* – se explică prin faptul că activitatea publică rezultă din autoritatea cu care sunt învestiți actorii guvernamentali. Adică, aceștia din urmă au o legitimitate a autorității legale sau exercită o coerciție care se bazează pe monopolul forței. Actul public se impune prin faptul că este abilitat ca o expresie a puterii publice și, prin urmare, autoritatea se impune colectivității;

- *un resort social* - prin faptul că o politică publică se definește prin resortul său, prin cetățenii ale căror situații, interese, comportamente sunt afectate de acțiunea publică. Analiza trebuie să

identifice publicul, indivizii, grupurile, instituțiile care intră în arealul de acțiune guvernamentală. [8, 19-20]

Aceste abordări teoretice, de fapt, reprezintă un ghid pentru analiza politicilor, care nu este totuși ușor de respectat în practică, mai ales în situații publice concrete.

În context, am propune și noi o viziune asupra conceptului de politici reieșind din ansamblul definițiilor abordate în literatura de specialitate. Astfel, *politicile publice reprezintă o rețea de decizii interdependente, care se referă la alegerea obiectivelor, priorităților, mijloacelor, resurselor alocate și punerea lor în practică pentru a orienta realitatea economică și socială în direcția dorită, în vederea furnizării bunăstării colective.*

La ora actuală, atenția și interesul care se acordă măsurării preformanțelor în politicile publice constituie încercarea de a raționaliza procesul elaborării politicilor. Atunci când ne referim la elaborarea politicilor ca un proces politic, trebuie să înțelegem valorile, ideile, normele care se reflectă în acest proces. În același timp, diferite aspecte ce divizează grupurile sociale și induc diferite percepții asupra scopurilor publice, necesitatea de a rezolva problemele publice pe căi de consens și dialog și factorii critici influențează dezvoltarea politicilor în fiecare etapă de înfăptuire a lor.

În această ordine de idei, am putea reliefa o înțelegere a interacțiunilor dintre analiza politicilor și politică și a circumstanțelor prin care considerațiile politice creează cadrul pentru utilizarea analizei. Se presupune că analiza este obiectivă și denotă raționalitate, fapt ce semnifică utilizarea instrumentelor economice, statistice, de planificare, algoritmi matematici și alte metode de cercetare pentru a ghida spre soluții raționale pentru problemele existente, pentru a contribui la creșterea producției și furnizării de bunuri și servicii publice.

Deoarece este important să distingem ceea ce reprezintă *studiul politicilor publice și analiza politicilor*, care au la bază drept criteriu gradul de neutralitate și interesele politice ale analiștilor. Autorii Howlett și Ramesh susțin că studiile asupra politicilor publice sunt examinate, mai ales, de mediul academic, se referă la metapolitică și sunt fixate pe înțelegerea proceselor de constituire a politicii publice. În timp ce analiza politicilor este condusă de niște funcționari publici sau de anume instituții de tip „think-tank” axate pe conceperea politicii reale. Prin urmare, primele au un caracter descriptiv și explicativ, în timp ce acestea din urmă au o orientare prescriptivă.[9]

Analiza politicilor publice: modele. Analiza politicilor publice reprezintă o preocupare relativ nouă pentru administrația publică. De exemplu, pentru administrația publică din Republica Moldova analiza politicilor constituie o activitate destul de recentă, chiar dacă guvernele anterioare s-au confruntat și mai înainte cu probleme privind înfăptuirea politicilor publice.

Diverse tipologii au fost dezvoltate pentru a analiza politicile publice. În acest efort, specialiștii în politici s-au bazat pe modele și instrumente propuse de către științele sociale. În continuare, vom face referință doar la unele dintre ele.

Problema care apare aici poartă următorul caracter: care este influența statului asupra înfăptuirii politicilor publice? Există și alți factori în societate care influențează procesul dat? Dacă da, atunci cum se balansează aceștia? Desigur, nu există un singur răspuns la aceste întrebări. Din atare perspectivă există câteva modele sau abordări de înfăptuire a politicilor publice.

În linii generale, putem distinge trei abordări teoretice de analiză frecventă în literatura occidentală de specialitate. Prima dintre ele, de natură funcțională, consideră că statul se potrivește unui „ghișeu” însărcinat cu deservirea tuturor cerințelor sociale. Astfel, politicile publice constituie răspunsurile acestor cerințe și sunt analizate dintr-o perspectivă de optimizare a deciziilor colective, a raționalității comportamentului birocrățiilor. În acest model găsim și reflectăm abordarea raționalității absolute, a raționalității limitate și a Școlii Public Choice. [10]

Conform celei de-a doua abordări, statul se prezintă monopolizat de către o anumită clasă socială, așa precum o percepe abordarea marxistă și neomarxiștii din anii '60 ai sec. al XX-lea sau de către anume grupuri specifice potrivit teoriei elitelor și celei a organizațiilor. Prin urmare, statul are un spațiu de autonomie limitat în raport cu interesele unei clase ori unui grup și politicile publice constituie o reflectare a intereselor grupurilor dominante. [11]

Cea de-a treia abordare se concentrează pe distribuirea puterii și a interacțiunilor între actorii publici prin intermediul reprezentării și organizării intereselor sectoriale sau categoriale conform abordării neocorporatiste.[12] Or, manifestă interes față de organizarea instituțională ce marchează aceste interacțiuni, așa precum o propune modelul neo-instituționalist.

În plus, unele modele numite taxonomii se dedică a clasifica politicile publice și a prezenta sche-

mele ciclului de politici. Astfel, găsim studii axate pe tipologii, care se adresează tipului de elaborare a politicilor publice și a consecințelor acestora. Alții oferă o analiză a problemelor ce apar pe parcursul diferitelor etape ce intervin în politicile publice. Există, de asemenea, contribuții ce abordează analiza fenomenelor de distribuire a puterii între actorii politicilor publice pentru a elabora tipologia lor.

În acest sens este important de semnalat că numeroase analize ale politicilor publice recurg la modelul sistemic. Pentru că mediul politic formează un subsistem cu structuri, actori și reguli. În fața presiunilor, solicitărilor și stimulărilor sistemul dat reacționează printr-un singur răspuns: politicile publice. Sistemul are propriile sale caracteristici sau *inputs* și generează ieșiri, soluții sau *output*. Modelul sistemic reprezintă un cadru interpretativ de abordare destul de sugestiv pentru analiștii de politici publice. [13]

În același timp, evident, modelele politicilor construite cu scopuri precise sunt reprezentări simplificatoare ale unor anumite aspecte ale problemelor. În context, un model poate avea forme foarte variate de la o imagine a problemei până la concepții exacte, diagrame, ecuații sau scenarii programate la calculator.

Să propunem un exemplu simplu, pentru a observa în ce măsură modelele sunt utile în analiza politicilor. Să presupunem că legislativul are inițiativa de a modifica legislația cu privire la limita de viteză pe drumuri. Se poate crea un model al problemei în modul următor: la început, se vor selecta variabile semnificative ale problemei, relevante pentru analiză. Și acestea ar fi: timpul economisit de șoferi în deplasări; numărul accidentelor; costul operării. Prin urmare, dacă limita de viteză crește, atunci se economisește timp, fiindcă se reduce timpul deplasărilor, în schimb crește probabilitatea numărului de accidente și, pe de altă parte, costul operării va crește, dacă mașinile circulă cu o viteză mai mică decât cea indicată.

Astfel, aspectele relevante ale problemei ne permit o înțelegere mai clară a situației. Desigur, în acest sens se poate realiza o analiză a impactului fiecărei variabile, de exemplu, pentru a calcula timpul economisit sau costul operării. Se susține faptul că modelele pot fi clasificate în mai multe moduri, ținând cont de scopurile pentru care au fost create, de funcțiile lor, de conținutul și forma pe care o pot lua.

Modele descriptive și normative. Cele descriptive au funcția de a explica evoluția problemelor publice și de a prezice scenariile sau consecințele

acestora. Modelele descriptive pot fi utile pentru a monitoriza rezultatele politicilor. Și, de obicei, apelează la anumiți indicatori, cum ar fi cei macro-economi (dinamica PIB, mărimea inflației, deficitul bugetar etc.) sau cei sociali, precum e nivelul de alfabetizare, accesul la serviciile medicale etc. În schimb, modelele prescriptive nu au rolul de a explica sau preciza anumite evoluții, ci de a propune niște reguli, norme sau recomandări. Ele fac apel la valorile a căror atingere este considerată dizerabilă. Pentru o guvernare democratică sunt esențiale: valorile, eficiența, dreptatea, respectarea drepturilor omului, conservării și protejării mediului etc.

Modele verbale și simbolice. Aceste modele sunt descrise într-o formă simbolică, de obicei utilizează tehnici matematice, statistice, logice, baze de date sau programe informatice etc. Deseori sunt greu de interpretat și mai dificil de explicat publicului sau factorilor de decizie, uneori chiar și specialiștilor, dar sunt de un mare ajutor la fundamentarea și îmbunătățirea deciziilor publice. Cele mai cunoscute modele, probabil, sunt cele care folosesc funcțiile liniare de tipul algoritmului matematic, când analistul de politici dorește modificarea unei variabile a politicii. Modele verbale sunt utilizate frecvent și devin folosite, pentru că permit formularea unor argumente, a unor puncte de vedere sau păreri generale, mai degrabă decât folosirea unor valori numerice exacte.

Modele statice și dinamice. Modelele statice se axează pe analiza unei situații date și se concentrează asupra raporturilor dintre variabilele problemei de politici. Însă acestea pot fi analizate și dinamic pentru a obține simularea evoluției viitoare. Una dintre cele mai cunoscute și mai simple forme de model dinamic este cea a arborelui de decizie, efectuat pentru proiecția în viitor a deciziilor asupra politicilor publice și a consecințelor acestora. Un exemplu, în context, ar fi politicile privitor la problema poluării, unde deciziile se ramifică și se poate cunoaște probabilitatea rezultatelor sau consecințelor. [14]

În final, am putea susține că importanța modelelor constă în aceea că: simplifică problemele de politici, ajutându-l pe analist să gestioneze mai bine complexitatea problemei abordate; contribuie la distingerea variabilelor semnificate de cele nesemnificate; permite prezicerea consecințelor adoptării unei politici; ajută la obținerea de informații relevante pentru decidenți; și, în cele din urmă, contribuie la o mai bună comunicare între actorii participanți la elaborarea unei politici; înlesnește procesul de realizare a politicilor publice.

Desigur, realizarea acestor modele necesită abilități, cunoștințe și măiestrie din partea specialiștilor de politici publice. Astăzi și pentru modernizarea administrației publice din Republica Moldova devine un imperativ încadrarea analizei problemelor de politici în modele care să corespundă adecvat complexității lor. În acest sens, conform strategiei de reformă a administrației publice cen-

trale în Republica Moldova, a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 33 privitor la regulile și cerințele unificate față de documentele de politici. [15] Se poate afirma că este un pas de bun augur în scopul perfecționării procesului decizional, îmbunătățirii calității documentelor de politici, asigurarea transparenței și participării la formularea și elaborarea politicilor publice în țara noastră.

BIBLIOGRAFIE

1. Laswell H. „*The Policy Orientation*”, în Lerner D., Laswell H., *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951.
2. Profiroiu M. *Politici Publice*, Ed. Economică, 2006, p. 27.
3. Potucek M., Lance T. Le Loup, „*Approaches to Public Policies in Central and Eastern Europe*” în *Public Policy in CEE Theories, Methods, Practices NISPAcee*, 2003, p. 19.
4. Miroiu A., Rădoi M., Zulean M., *Politici publice*, Ed. Politeia-SNSPA, Bcuruști, 2002, p. 25.
5. Thoenig J. C. Meny Y., *Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, p.18.
6. Larrue C., *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2000.
7. Howlett M., Ramesh M., *Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor*, Ed. Epigraf, Chișinău, 2004, p. 14.
8. Profiroiu M. *Politici publice*, Ed. Economică, 2006, p. 19-20.
9. Howlett M., Ramesh M., *Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor*, Ed. Epigraf, Chișinău, 2004.
10. Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, în Popescu L., *Politici Publice*, Ed. Economică, București, 2003.
11. Habermas J., *Raison et légitimité. Les problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Ed. Payot, Paris, 1988.
12. Bertrand J., Muller P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Ed. PUF, Paris, 1987.
13. Kauffer Michel E.F., *Las politicas publicas : algunos apuntes generales*, Ed. Ecosur, 2007, p. 4.
14. Miroiu A., Rădoi M., Zulean M., *Politici publice*, Ed. Politeia-SNSPA, Bcuruști, 2002, p. 55.
15. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici nr. 33 din 11 ianuarie 2007.

Prezentat: 27 iunie 2011.

E-mail: orestetarita@yahoo.com

Manipulatori și activizatori în guvernare

Dumitru PATRAȘCU,
doctor habilitat în pedagogie,
profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Tatiana ANDRIEȘ (PATRAȘCU),
magistru în management, studentă,
Universitatea din Concordia, Montreal (Canada)

SUMMARY

The author of the article considers problems of manipulators and energizers in public administration, types of manipulators and instruments to discover them, reasons of manipulators appearance, and systems of manipulating and particularities of energizers.

Fenomenul manipulării și actualizării este infinit, adică el a fost, este și va exista în viața umană. Exemple de manipulare proprie omului găsim chiar în Sfinta Scriptură. Trebuie să recunoaștem că manipulatorul ne pîndește peste tot și întotdeauna. Manipulator poate fi conducătorul care folosește timpul și talentul subalternilor în interesul propriu; alesul poporului care făgăduiește alegătorilor ceea ce nu poate și nu va putea îndeplini; guvernanții înscăunați și împuterniciți de partide pentru a le apăra interesele.

Toți aceștia pot prezenta pericol pentru noi. Cel mai periculos manipulator este cel ce s-a reținut în noi înșine și în persoana care se află la putere, la guvernare. Manipulatorul din interiorul nostru reprezintă acea parte a personalității noastre care conștient (aceasta este cinism) sau inconștient folosește diferite șiretlicuri pentru a controla și a supune situația intereselor și obiectivelor meschine.

Desigur, nu orice manipulare este dăunătoare, deoarece în lupta pentru existență avem nevoie de ea. Însă prea multe manipulări sînt dăunătoare. Ele ascund/maschează lipsa de spiritualitate, conduc la distrugerea familiei, carierei, organizației, societății, statului, vieții per ansamblu.

Psihologia umanistă percepe manipularea existentă în societatea contemporană ca pe ceva ce transformă oamenii în roboți, în persoane incapabile să-și manifeste simțurile în mod deschis și spontan.

Societatea din Republica Moldova este orientată spre relații de piață, unde cunoașterea omului, deocamdată, este pornită spre a-l manipula. Astfel, manipularea omului devine actuală, destul de importantă și periculoasă pentru noi, cei ce sîntem conduși. În țară nu există o economie de

pieță bazată pe un model avansat. De aceea, manipularea, la noi, se manifestă peste tot, în toate verigile societății. Acestea constituie produsul și consecințele moștenirii regimurilor de guvernare (sovietic totalitar, democrat-agrar, comunist-dictatorial, al alianței pentru integrarea europeană), care păstrează și dezvoltă relații antagoniste prin impunerea intereselor ce nu coincid cu cele ale poporului, lipsite de stima reciprocă a oamenilor. Ajutorarea celor de „jos”, teoria șurubului, distrugerea conștientă/inconștientă a economiei, a tradițiilor și culturii ne domină societatea. Însă debarasarea de această zestre, întipărită în mentalitatea și acțiunile noastre și ale guvernanților, nu este atât de ușor de înfăptuit.

Priviți la moldoveni. Ei sînt oameni foarte buni. Însă, totodată, sînt supărăcioși și fricoși. Nu trebuie să le spunem și să recunoaștem că sîntem cadavre. Aceasta este o caracteristică a „bolii” moldovenilor contemporani. Omul nostru este mort; el este ca o păpușă manipulată de păpușarii despre care auzim de la muritorii de rînd și guvernanți. Comportamentul păpușii este asemănător cu comportamentul cadavrului, care „permite” celor din jur să facă tot ceea ce vor cu el, deși el acționează într-un anumit mod asupra lor.

Așadar, contemporanul omului nostru, mai cu seamă a guvernantului, este dispus intenționat și premeditat pentru a manipula. Iar în această legătură moldoveanul are mari dificultăți cu emoțiile, este fidel în lucru și lipsit de dorințe vii și tendințe noi. Viața lui este destul de posomorită, pustie și fără sens. El e preocupat de manipularea celor din jur; este prins în plasa manipulărilor proprii și ale altora.

Moldoveanul contemporan va nega, cu spumă

la gură, că el este mort și fals. Mult mai aprins se manifestă atunci când i se pune diagnoza că este mort de viu, atunci când este manipulat.

Prin limbajul vorbit auzim și observăm: ei!? și ce dacă sînteți morți? Aceasta e o dovadă că avem nevoie de reanimare și psihoterapie. Trebuie să înviem, să ne smulgem părul din cap, să ieșim din mormînt sau din cazanul încins al iadului, unde ne-am băgat pe vrute sau nevrute.

Mișcarea de la manipulator spre activizator ne ajută să ne reîntoarcem la viață, să ne schimbăm mentalitatea proprie și a guvernanților. În esență, acest proces este o mișcare de ieșire din maladie spre însănătoșire. Cine știe, dacă fiecare dintre noi poate și vrea să parcurgă această cale de întemare, adică să se transforme dintr-un manipulator fără suflet într-un activizator viu, într-un om adevărat și creativ. Ceea ce poate avea loc numai atunci când societatea, în frunte cu guvernanții, se va putea trata de boli și de mentalitatea păgubitoare.

Care sînt pașii salvatori și de ieșire din ghearele manipulatorilor? Primul pas pe care trebuie să-l facem noi și cei care ne guvernează este conștientizarea că sîntem manipulați și să reacționăm împotriva ei. Însă nu ca o sentință fără milă asupra sa și a guvernanților noștri, ci ca un material care trebuie refăcut și reeducat. Nu vom deveni actualizatori, dacă nu credem că aceasta poate avea loc: punerea în fruntea statului a oamenilor cu virtuți.

Dar, conform unor teorii se propagă ideea că omul este „iresponsabil”, că el „pune responsabilitatea pe alții”, că „joacă în jocuri”, că este o „personalitate, care acționează în baza accepțiunilor alogice”.

Să revenim la manipulator. Studiile ne permit să vorbim despre manipulator că el este o persoană nenorocită, că tinde să joace cu cei din jur, precum îi conduce, are o atitudine față de oameni ca față de obiecte, nu-și recunoaște falsitatea și nerealizarea sa. De aceea acest om are nevoie de un ajutor din partea psihoterapeutului, care îl va înțelege și îi va ajuta să conștientizeze gravitatea maladiei sale.

Trebuie să spunem că, într-o anumită măsură, sîntem manipulatori și actualizatori. Adică avem un început, care ne permite să credem în sentimentele noastre, să știm necesitățile și preferințele noastre, să ne bucurăm de prieteni și să urim dușmanul, să oferim ajutorul necesar și să nu ne temem de agresiune.

Însă, dacă în noi există începutul manipulator, care ne impune să ne ascundem și să ne camuflăm propriile simțuri, atunci putem deveni mani-

pulatori. Primul care pășește pe calea manipulării este mediocritatea, deoarece diapazonul său comportamental este destul de mare. El începe de la dușmănie și ajunge pînă la lingușirea slugarnică. Pentru a ajunge la aceasta, el pierde multe forțe. Atîtea forțe cîte i-ar trebui manipulatorului pentru a se transforma în actualizator.

Deja am menționat că în actuala societate cunoașterea și manipularea omului s-au transformat într-un obiectiv, care i-ar impune relații înjositoare. Ele vin din manipulările care au loc în economia de piață și din dorința de a manipula oamenii și funcționarii aflați la guvernare. Acest cîmp psihologic formează „relații umane” care pun la dispoziție o psihologie „specifică” conducătorilor și guvernanților, ceea ce prinde rădăcini în educație, management, administrare și guvernare.

Nu rideți și nu vă posomorîți atunci când veți descoperi că sînteți manipulatori. Schimbați-vă, transformați-vă în actualizatori, deoarece aceasta e ceva posibil. Trebuie de ținut minte principalul. Nu vă trădați pe sine. Nu trădați rudele, colegii, prietenii, conducătorii, țara, neamul! Fiți adevărați patrioți ai propriei voastre persoane! Deoarece manipulatorul nu stă pe loc, el se dezvoltă, perfecționîndu-se continuu. El tinde să atingă secretele naturii psihice umane, pentru a-i controla pe cei din jur. De exemplu, conducătorul a reușit să-și cunoască subalternii. Și ce gîndiți? El va folosi aceste cunoștințe pentru binele lor? De multe ori, mai mult ca sigur că nu. Acestea îi trebuie pentru a-i manipula și a-i ține din strîns pe subalterni, pentru a-și asigura careva fapte și acțiuni neașteptate de la ei.

Oare acest joc cu subalternii îi aduce satisfacție conducătorului manipulator? Desigur că nu. Dimpotrivă, el îl epuizează. Însă nu se poate despărți de obișnuințele păguboase de a controla și manipula. Ele vin din familie, școală, universitate și activitatea profesională. Astfel, manipulatorii nu se nasc; ei se formează pe parcursul vieții. Manipulările au devenit o obișnuință cotidiană în viața noastră. Noi încetăm să le observăm. Dar ele sînt asemănătoare păsărilor, care sînt multe în jur, însă nu le vedem și la care nu ne gîndim și nici nu reacționăm.

În continuare, vă propunem să descoperiți de sine stătător manipulatorii și activizatorii, începînd cu propria persoană și ajungînd pînă la guvernanți.

Cercetările ne permit să afirmăm că manipularea devine un flagel al omului contemporan. Ea are un caracter universal, este infinită și prezentă în toate epocile societății umane. Paradoxul omului contemporan constă în aceea că, fiind rațional și educabil, se lasă pradă inconștientului și duce o

viață josnică.

Nu toți oamenii – agricultorii, intelectualii, managerii, guvernanții – sînt înșelători și falși. Noi ne temem să cunoaștem viața, să ne privim adecvat propria persoană. Noi îmbrăcăm niște măști și participăm la mascarada generală, numind-o viață.

Mai mult ca atît, manipulatorul se teme ca nu cumva cineva, fie chiar un om apropiat și iubit, să știe sau să afle sentimentele sale adevărate. Tănuirea/ascunderea/dosirea simțurilor adevărate este o pată rușinoasă a manipulatorului. El vrea să obțină numai cîștig pentru sine, îmbrăcînd o mască de om binevoitor și zîmbăreț, uitînd că masca nu-l acoperă pe deplin și că esența lui adevărată va ieși cîndva la suprafață.

Manipulatorul este un jucător bun în viață. El este ca jucătorul în pocher, care tinde permanent să-și ascundă cartea goală. Jucătorul profesionist poate să-și acopere indiferența, însă cîtă energie nervoasă îl costă această mină! În viață, nu rareori, înțilnim astfel de „jucători”. De exemplu, guvernarea actuală din Republica Moldova este un exemplu viu al manipulării. Cu cît mai mult se joacă în schimbul Constituției, în alegerea Președintelui țării, în partajarea funcțiilor guvernamentale etc., cu atît mai mult vedem cum partidele politice și guvernanții manipulează cetățenii țării și organisme internaționale.

Cel mai răspîdit tip de manipulator este omul, care în comunicare impune limbajul de „acoperire”, adică cu expresii de tipul „Da, aceasta, desigur, este foarte interesant”, însă în același timp nu manifestă niciun interes. El recurge la expresii ucigașe de tipul: „N-am mai făcut...”, „Nu merge...”, „Nu avem timp...”, „Nu avem brațe de muncă...”, „Nu este prevăzut în buget...” etc.

Dacă doriți să-l treziți și să puneți la punct manipulatorul mincinos, puneți-l într-o situație dificilă. Spuneți-i, de exemplu: „Eu nu te cred”. Aceasta îl va scoate din sărite și masca îi va dispărea pe loc.

Alte particularități, pe care le descoperim la manipulator, sînt următoarele: el nu poate să se bucure de viață, nu este sincer, zîmbește amăriu/cu ciudă/. El este un automat preocupat, care nu-și asumă responsabilitate pentru comportamentul și erorile sale; dă vina în permanență pe toți. Dar, acesta nu-i un lucru atît de ușor: să dai vina pe alții. De aceea manipulatorul seamănă cu un pește viu aflat pe-o tîgaie fierbinte. Astfel, el o duce pe parcursul întregii vieți – se sucește, se-nvrîște, se justifică, se strîmbă, se vinde, trece dintr-un partid în altul, numai ca să fie la putere, la guvernare.

Manipulatorul citează savanți, scriitori, politici-

eni etc. El n-a citit nimic, în afară de niște frînturi din creștomații, pe care le-a învățat pe de rost; are o erudiție superficială. Scopul său este de a face impresie, a aduna oamenii din jur și de a-i prinde în undiță, ca să-i manipuleze. El nu studiază viața, ci colecționează obiecte *deștepte*, cuvinte și citate, cu ajutorul cărora aruncă praf în ochi.

Manipulatorul suferă în urma manipulărilor sale. Chestiunea constă în aceea că activitatea mecanică nesinceră, care a transformat viața noastră într-o muncă pe care n-o iubim. Atitudinea sa față de activitatea desfășurată seamănă cu munca unui argat angajat cu ziua, căruia i s-a urît și vrea să scape cît mai repede de ea. Manipulatorul pierde simțul bucuriei vieții, nu are emoții și sentimente profunde; consideră că timpul de distracție și satisfacție, de învățare și dezvoltare s-a terminat, l-a părăsit odată cu copilăria și tinerețea; la maturitate are numai probleme și greutăți. Astfel, atingînd maturitatea, manipulatorul are un mod de viață vegetativ, fără a atinge obiectivele și sensul existenței sale.

Manipulatorul își dorește o avansare permanentă în funcții. Dar, dacă nu reușește, el întreprinde o serie de acțiuni pentru a înlătura persoanele demne și competente, se angajează să-i mintuiască pe toți de pe fața pămîntului! El se dereglează mintal, terorizîndu-i pe cei din jur, convertește subalternii împotriva celor demni și competenți, se comportă cu ură față de oameni, este cu sufletul deșert și nemiluitor, stupid.

Manipulatorul iubește foarte mult să administreze, necunoscînd care e diferența dintre conducere, dirijare, management și administrare. El nu se simte teafăr fără aceasta; este robul acestei necesități. De aici se desprinde un **paradox al manipulatorului**: *cu cît el iubește mai mult să administreze, cu atît mai puternic îi apare necesitatea de a fi condus de cineva.*

Manipulatorul folosește concepțiile psihologice pentru a-și îndreptăți comportamentul nedestoinic. Amintim că psihologia n-a fost niciodată slugă în justificarea comportamentului periculos și autodistrugător, să încurce individului să-și dezvolte la maximum potențialul creativ. Psihologia încearcă să explice cauzele comportamentelor, în același rînd și al manipulatorilor. Scopul său este de a ajuta omul să se perfecționeze, să devină mai bun și fericit.

În concepția manipulatorului omul devine un obiect. De unde consideră că omul poate fi decupat/desfăcut ca și obiectele. Deci, în opinia manipulatorului, omul poate fi manipulat ca și obiec-

tele. Dar aceasta nu-i chiar așa. Nu putem diviza omul, fără a-l distruge, a-l omori. Deci, nu putem manipula omul fără a-i dăuna.

Evidențierea particularităților manipulatorului ne permite să vă propunem o taxonomie a manipulatorilor aflați la guvernare. Dar trebuie să menționăm că în fiecare om se află câțiva manipulatori,

care în diferite momente ale vieții încearcă să ne conducă. Între acești manipulatori există unul dominant. În continuare, nominalizează tipurile de bază ale manipulatorilor aflați la guvernare. Pentru referințe la persoane concrete, vă propunem să-i evidențiați de sine stătător și să-i înscrieți în coloana rezervată din Tabelul 1.

Tabelul 1. Tipuri de manipulatori aflați la guvernare

Tipul manipulatorului	Caracteristica tipului	Varietățile tipului	Numele, prenumele manipulatorilor
1. Dictatorul	El își supraapreciază puterea. El domină, ordonă, citează autorități, își conduce victimele sale.	Supraveghetorul Șeful Boss-ul Dumnezeul Mic	
2. Cîrpa	Este victima dictatorului și opusul lui. Cîrpa manifestă o mare măiestrie în interacțiune cu dictatorul. Ea își supraapreciază sensibilitatea. Procedeele de acțiune sînt: a uita, a nu auzi, a tăcea, a trăda.	Ipohondru Prostul/Stupidul Cameleonul Conformistul Sfiosul Renunțătorul	
3. Calculatul	El supraapreciază necesitatea de tot și de a-i controla pe toți. El minte, evită, se stăruie să păcălească și să controleze pe alții.	Afaceristul Jucătorul în pocher Reclamatorul Șantajistul	
4. Lipitoarea	Este opusul Calculatului. Supraapreciază dependența sa. Este omul care vrea să fie obiectul grijii. Își permite și impune pe ascuns ca alții să facă lucrul său.	Parazitul Tinguitorul Văicărătorul Copilul veșnic Ipohondrul Întreținutul Neputinciosul	
5. Huliganul	Supraapreciază agresivitatea, duritatea, rea-voința sa. Conduce apelînd la diferite amenințări.	Ofensatorul Inamicul Gangsterul Amenințătorul Femeia arțăgoasă	
6. Băiatul bun	Supraapreciază grija, dragostea și atenția sa, te omoară prin bunătatea sa. Ciocnirea cu el este mai greoaie, decît cu huliganul. Nu puteți lupta cu băiatul bun. În conflictul huliganului cu băiatul bun huliganul pierde.	Slugarnicul Moralistul Binevoitorul Omul statului Omul organizației	
7. Judecătorul	Supraapreciază critica sa. El nu crede nimănui, are o mulțime de învinuiri, se indignează, iartă greu.	Atotștiutorul Acuzatorul Denunțătorul Acumulatorul de probe Defăimătorul Apreciatorul Răzbunătorul Impunătorul de recunoaștere a vinei.	

8. Avocatul.	Este contrariul judecătorului. Subliniază susținerea sa și indulgența față de erori. El îi strică pe alții, avînd emoții. Le permite celor pe care îi apără să stea pe picioare și să devină independenți. Nu se preocupă de lucrurile sale, are grijă de alții.	Cloșca cu pui Consolatorul Ocrotitorul Ajutorul Salvatorul Martirul Neprecupețitul	
--------------	--	--	--

Manipulatorul își găsește fără greș partenerul cel mai potrivit tipului său. De exemplu, conducătorul top de tip *cîrpă* își alege un adjunct *dictator*, pentru ca să-l manipuleze cu manierele sale de subminare.

Se consideră că manipularea apare datorită conflictului veșnic al omului cu sine însuși, deoarece în viața cotidiană omul trebuie să se sprijine pe propria persoană și pe mediu. Astfel, se pot evidenția următoarele cauze ale apariției manipulării:

1) Conflictul intrauman și mediul social. Aici apare *problema încrederii în sine și a încrederii în alții*.

2) *Lipsa adevărată de a iubi omul.*

3) *Riscul mare și nedeterminarea din jur fac omul neputincios.*

4) *Frica de situații dificile.*

5) *Omul învață pe parcursul vieții numai cîteva ipoteze privitor la viață.*

Care sînt sistemele de manipulare ale guvernanților?

Studiile întreprinse ne permit să evidențiem patru sisteme de manipulare.

1. Manipulatorul activ încearcă să conducă pe alții cu ajutorul metodelor active. El nu demonstrează slăbiciune, joacă rolul omului plin de putere. De regulă, el se folosește de rangul și starea sa socială. El devine „cîinele de sus”, bîzîndu-se pe slăbiciunea altora și obține controlul asupra lor. Tehnicile sale preferate sînt „responsabilitățile și așteptările”, iar principiul de bază este tabelul de ranguri.

2. Manipulatorul pasiv este opusul celui activ. El se preface neputincios și stupid, joacă „cîinele de jos”. În timp ce manipulatorul activ cîștigă, biruind adversarii, manipulatorul pasiv cîștigă, răbdînd înfrîngerea, permițînd manipulatorului activ să gîndească și să lucreze. Manipulatorul pasiv obține o biruință distrugătoare. Ajutorii lui cei mai buni sînt pasivitatea și moli-ciunea.

3. Manipulatorul competitor percepe viața ca un turneu permanent, ca lanț infinit de cîști-

guri și pierderi. El își atribuie rolul de luptător vigilant. Pentru el viața este o luptă permanentă, iar oamenii sînt adversari și dușmani reali sau potențiali. El oscilează între „cîinele de sus” și „cîinele de jos”, reprezentînd aliajul manipulatorului pasiv și activ.

4. Manipulatorul indiferent joacă cu indiferență, stăruindu-se să fie plăcut, să se debaraseze de contacte. Deviza lui este: „Mie mi-e indiferent”. Metodele sale sînt sau active, sau pasive; el este *ba femeie arțăgoasă, ba martir, ba neputincios*. Într-adevăr, el nu-i indiferent. De aceea a și început jocul complex de manipulare.

Deci filozofia manipulatorilor aflați la guvernare este: a celui de tip activ constă în supremație și stăpînire a situației cu orice preț; a celui de tip pasiv – niciodată să nu provoace iritare; a celui de tip competitiv – să cîștige cu orice preț; a celui de tip indiferent – să respingă grija.

Cu ei trebuie să fim vigilenți și să-i ținem minte, punîndu-i la punct. Ei pot fi prevăzuți, le punem diagnosticul și calculăm cum se vor comporta în anumite situații. Pentru ca manipulatorul să devină imprevizibil, el trebuie să devină actualizator. Dar, **cine este actualizatorul?**

Abraham Maslow le consideră personalități autoactualizatoare pe acele persoane care trăiesc viața din plin; mai deplin decît individul mediocru. Nu-i vorba despre soartă și noroc, ci despre deprinderea de a folosi potențialul propriu intern al persoanei. În opinia savantului, actualizatori sînt foarte puțini. Diferența dintre manipulatori și actualizatori se poate evidenția prin compararea stilurilor de viață.

Stilul de viață al manipulatorului se bazează pe minciună, neconștientizare, control și cinism, pe cînd la actualizator se observă onestitatea, conștientizarea, libertatea și încrederea. Tranziția de la manipulator la actualizator are loc datorită mișcării de la apatie spre neplenitudine și spon-taneitate. Particularitățile contrastante ale manipulatorului și actualizatorului aflat la guvernare sînt concretizate în Tabelul 2.

Tabelul 2. Particularitățile contrastante ale manipulatorului și actualizatorului aflat la guvernare

Particularitățile manipulatorului	Particularitățile actualizatorului
1. <i>Minciuna</i> (falsul și escrocheria). Aplică procedee, metode, maniere, „se dă în comedii”, joacă roluri, în fel și chip se stăruie să provoace impresie. Este fără simțuri, dar le alege stăruitor și se exprimă în funcție de circumstanțe.	1. <i>Cinstea</i> (transparența, sinceritatea, autenticitatea). Este capabil să fie cinstit în toate simțurile. Îl caracterizează sinceritatea, expresivitatea.
2. <i>Inconștiinciozitatea</i> (apatia, plictiseala). Nu conștientizează importanța reală a vieții. Are o „viziune de tunel”, adică vede și aude numai ceea ce vrea să vadă și să audă.	2. <i>Conștiinciozitatea</i> (răspuns, plenitudinea vieții, interes). Se vede și se aude pe sine și pe alții. Este capabil să formuleze de sine stătător o opinie despre operele literare, muzică, lucruri, viață în genere și cu minuțiozitate despre guvernare, administrare.
3. <i>Controlul</i> (închiderea, premeditarea). Pentru el administrarea și viața este un joc de șah. Se străduiește să controleze situația; el, de asemenea, este controlat. Exterior, își păstrează liniștea pentru a ascunde planurile proprii față de oponenți.	3. <i>Libertatea</i> (spontaneitate, deschidere). Este liber în exprimarea potențialului personal. Este stăpînul activității și vieții sale.
4. <i>Cinismul</i> (lipsa credinței). Nu are încredere în nimeni și nici în sine. În adîncul firii sale nu are încredere în natura umană. Împarte oamenii în două categorii mari: în cei care sînt controlați și în cei care controlează.	4. <i>Încrederea</i> (credința, convingerea). Crede în sine și în oameni permanent, tinde să facă legături cu viața și să birue greutățile aici și acum.

În fine, constatăm că analizatorul se află într-o securitate mai mare decît manipulatorul. Guvernantul actualizator înțelege că el este unic, iar unicitatea îi dă valoare. Actualizatorul caută originalitate și unicitate în propria persoană. Ma-

nipulatorul, dimpotrivă, îngroapă/ascunde originalitatea sa în adîncuri, repetînd, copiind și multiplicînd modelele comportamentale străine. El se stăruie, gîfîie, se cațără spre putere, să ajungă la guvernare.

BIBLIOGRAFIE

1. Patrașcu D., Gaștea R. *Fantasma mentalității*, Chișinău, Tip. centrală, 2011, 370 p.

Prezentat: 29 iunie 2011.

E-mail: dumitru.patrascu200@yahoo.ru

Clarificări conceptuale ale politicilor publice (perspectivă complexă)

Tatiana SAVCA,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Public policies is a relatively new field of investigation on the scientific area of the Republic of Moldova that is why the basic notions need to be clarified and thoroughly explained. The article presents a three-dimensional definition of the notion "public policies" (as a discipline, as a process and as a system) a fact that will facilitate the understanding of the given concept by the reader.

Consolidarea capacităților administrației publice din Republica Moldova este o condiție primordială în stabilirea unui sistem de guvernare eficient și orientat social, susținut în implementarea obiectivelor sale de către actorii sociali. O direcție de consolidare este reprezentată de politicile publice. Politicile publice sînt acțiunile realizate de către autoritățile publice ca răspuns la problemele care apar în societate.

Întru înțelegerea fenomenului complex de politici publice este nevoie de a efectua unele clarificări noționale ale conceptului de politici publice. Vom expune subiectul în conformitate cu ideea expusă de Barbara Nelson în lucrarea „Manual de știință politică”¹ prin care cercetătoarea susține că definirea termenului „politică publică” poate fi divizată în trei tradiții de definire: a) politica publică ca domeniu științific (susținător al ideii Lawrence Mead); b) politica publică ca proces (susținători Larry Lynn, Peter Guy, Peters); c) politica publică ca sistem (Brewer Gary, Peter de Leon).

Politicile publice reprezintă o disciplină de studiu. Istoricul politicilor publice este foarte recent, deși eforturi de analiză a politicii publice au fost realizate cu patru mii de ani în urmă în orașul babilonian Uruk (Codul lui Hammurabi²).

Elemente de analiză a politicilor publice regăsim și în antichitate, care vine cu lucrările filozofilor Platon (căuta logica dezvoltării schimbărilor politice), Aristotel (căutarea unei forme ideale de conducere a statului), Zenon (susținea că statul ideal trebuie să fie global, cetățenia – universală, legea – unică, să nu depindă de teritorii).

În Epoca Renașterii, valoros pentru domeniul politicilor publice este aportul cercetătorilor Toma d'Aquino (independența autorității statului de autoritatea bisericii), Machiavelli (ordinea socială

poate fi atinsă numai prin intermediul unui stat puternic, poporul nu are putere, decizia este luată numai de domnitor) și alții.

Ideile mai multor gânditori au ajutat la explicarea fenomenului politic, precum: Hobbes (menționa că societatea evoluează prin două stări: naturală și statală); Lock (susținea că sarcina statului este să asigure condiții de autodezvoltare); Im. Kant (demonstră că cea mai performantă formă de organizare a statului este republica, este necesară o pace veșnică bazată pe superioritatea legilor); Hegel G. (prezintă actul legislativ ca o activitate liberă de interesul maselor și prerogativa structurilor politice profesionale).

Cu toate acestea, cercetările nemijlocite din domeniul politicilor publice au o istorie nu atât de îndelungată în comparație cu alte domenii ale științei, chiar dacă unele idei și postulate au fost expuse cu mulți ani înainte.

În timp ce studiul despre politică are o istorie lungă, studiul politicii publice, putem spune că este o creație a secolului al XX-lea. Daniel Mc Coll argumenta faptul că studiile moderne despre politici încep în 1922, cînd Charles Merriam s-a gîndit să lege teoria și practica despre politici cu înțelegerea activităților actuale ale guvernului.

Mai apoi, în perioada anilor 40 ai secolului trecut, încep să apară în rîndul facultăților în instituțiile de învățămînt superior facultăți de administrație publică care abordează problemele gestionării statale.

Însăși disciplina *Politicile publice* a apărut în anii '60 ai sec. al XX-lea, sub influența științei politice, sociologiei, economiei și a altor discipline, dar cu toate acestea apariția ei nu s-a realizat dintr-odată³.

Politicile publice startează, mai cu seamă, după cel de-al doilea război mondial. Cercetările operaționale, folosite cu mare succes în Marea Britanie

și Irlanda de Nord pe parcursul războiului, s-au ocupat mai ales de sursele securității complexe a statului. Mai târziu, aria analizei s-a extins și asupra politicilor publice civile.

Harold Lasswell, un pionier al acestei cercetări, a propus aproximativ prin 1950 înființarea disciplinei "analiza politică". În același timp, a apărut și analiza sistemică ca metodă a analizei surselor politicilor, promovată de o corporație din Santa Monica, California (RAND CORPORATION).

Ca disciplină aparte, "analiza politicilor publice" s-a cristalizat în perioada anilor 1968 – 1975, îndeosebi, în Statele Unite ale Americii.

Astfel, această disciplină a apărut în programele de studii superioare din instituțiile de învățământ superior. Ideile promovate în cadrul disciplinei încep a fi discutate pe marginea revistelor de specialitate și în cadrul asociațiilor profesionale.

Momentul crucial al dezvoltării disciplinei în cauză a fost recunoașterea de către guverne că analiza politicilor publice constituie un suport important întru ridicarea nivelului lor de elaborare a politicilor, în perfecționarea procesului de construire a politicilor prin instituționalizarea componențelor sale.

Primele organizații pentru studiul politicilor s-au format în 1971 în Statele Unite, așa-numitele „think tank”-uri. Studiile despre politici la începuturile lor aveau în vedere probleme specifice ale politicilor, determinanții cauzali ai diferitelor politici, precum și relația dintre politici și efectele sociale. Spectrul european de organizații este prezentat de Clubul de la Roma, Fondul Soros, Open House, Institutele de Politici Publice din diferite țări etc.

Studiile politicilor publice caută să înțeleagă de ce națiunile fac un anumit lucru sau nu îl fac, și cum fac ele acest lucru. Ele leagă procesele de rezultat și pun mai mult accentul asupra impactului, asupra evaluării sistematice a rezultatelor și asupra consecințelor nedorite.⁴

Etapă actuală de cercetare a domeniului respectiv este prezentată de un șir de cercetători de domeniu recunoscuți, de talie mondială, așa ca Goodin Robert, Klingemann Hans-Dieter, Theodor Lowi, Deborah Stone, Lawrence Mead, William N. Dunn, Aaron Wildavsky, Ira Sharkansky, Almond Gabriel, Nelson Barbara, Hofferbert Richard, Majone Giandomenico, Peters Guy, Wright Vincent, Frederick Lane și alții.

Un aport important în cercetarea politicilor publice a fost oferit și de cercetătorii români. Astfel, savanții Ioan Alexandru, Adrian Miroiu,⁵ Mire-

ille Radoi,⁶ Marian Zulean,⁷ Alina Mungiu-Pippidi și Sorin Ioniță,⁸ Florin Bondar,⁹ Luminița Popescu¹⁰ și alții au publicat volume în care tratează problematica generală a politicilor publice, instrumentele de evaluare a politicilor publice și analiza sectorială a diferitelor politici publice.

Literatura de specialitate rusă ne oferă studii interesante realizate de Atamanciuk G., Șahmalov F., Smorgunov V., Torunkov K., Roi O., Cirkin V., Velihov L., Mironov B., Sungurov A., Dațiuk S., Vinogradova T., Gornii M. și alții.

În Republică Moldova, prima instituție de învățământ ce valorifică domeniul administrației publice apare în 1993, odată cu deschiderea Academiei de Studii în domeniul Administrației Publice (actualmente, Academia de Administrație Publică) și încadrarea în planurile de învățământ a disciplinei Politici publice, începînd cu anul 2000. Mai apoi astfel de cursuri au fost înscrise și în planurile de învățământ ale altor instituții universitare. Societatea civilă care explorează domeniul politicilor publice este reprezentată de Institutul de Politici Publice, IDIS Viitorul, ADEPT, Expert-Group etc.

Literatura de specialitate autohtonă relevă mai multe publicații ce se referă nemijlocit la analiza unor politici publice, atât sectoriale, cît și generale. Astfel, sînt cunoscute deja seria de publicații sub denumirea de „Politici publice” ale IDIS Viitorul, studiile și rapoartele Institutului de Politici Publice, reviste științifice ca „Moldoscopia”, „Administrația Publică”, anualele de cercetări științifice ale instituțiilor universitare, cum ar fi Academia de Administrație Publică, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, USEM, IȘA, materialele conferințelor internaționale științifico-practice ce abordează problematica administrației publice, guvernării și serviciilor publice, managementului politic etc.

Lista cercetătorilor și analiștilor politici ce au abordat problematica politicilor publice în Republica Moldova este completată de astfel de personalități ca M. Platon, V. Popa, V. Munteanu, I. Paladi, V. Ioniță, A. Barbăroșie, O. Nantoi, V. Cibotaru și alții.

Cu referință la principalele reviste științifice de domeniu, așa ca *Public Administration Review* (SUA), *American Political Science Review* (SUA), *L'Administration* (Franța), (Marea Britanie), *Economie și Administrație publică* (România), *Problemy teorii i praktiki upravleniia, Gosudarstvennaia sluzba* (Rusia), *Administrație publică: teorie și practică* (Ucraina), *Probleme de administrare* (Belarusi) pu-

tem constata că articolele de politici publice sînt publicate ocazional.

Probleme generale de politici publice sînt abordate în cîteva reviste mai specializate, așa ca *Policy Sciences*, *Policy Studies Journal*, *Policy Studies Review*, *Journal of Policy Analysis and Management* (SUA); *Polis* (Rusia), *Revista Română de Științe Politice*, *Revista Națională de Administrație Publică* (România).

Analiza lucrărilor de specialitate apărute în țara noastră și în străinătate denotă faptul că procesul de elaborare, în aspect teoretic și practic, al politicilor publice nu a făcut, pînă acum, subiectul unui studiu amplu în Republica Moldova. Cercetările politicilor publice au fost realizate în mod discret, ocazional. Ele necesită o abordare sistemică, identificînd toți factorii interni și externi ai procesului de formulare a politicilor publice și stabilind relațiile și interferențele între acești factori.

Să revenim la definirea conceptului de politică publică. Sensul sintagmei **“politici publice”** difere de la autor la autor. În corespundere cu Dicționarul de termeni administrativi, politicile publice reprezintă niște reguli și programe ale unui sistem politic, adoptate individual sau colectiv. Ele se pot

manifesta într-o varietate de forme, incluzînd legi, ordonanțe, decizii ale tribunalelor, ordine ale executivului, decizii ale administrațiilor publice sau chiar înțelegeri nescrise despre ceea ce trebuie de făcut.

Mai mulți cercetători susțin că politica publică se poate defini ca un ansamblu de acțiuni ale instituțiilor guvernamentale (în sens larg), în fața unei probleme specifice competențelor sale. În acest sens, politica definește un cadru general în care se integrează un ansamblu de activități care se pot exprima prin mai multe forme. Astfel, de exemplu, se poate vorbi de politica de sănătate, de locuințe, de securitate sau de politica împotriva drogurilor.

Savanții francezi Variato-Manuel Santo și Pierre-Eric Verrier definesc politica publică ca o sumă a acțiunilor exercitate de către o autoritate publică pentru a rezolva o problemă sau de a menține o situație satisfăcătoare într-un domeniu în care această autoritate este competentă.¹¹

Literatura de specialitate prezintă mai multe definiții ale noțiunii de politici publice. Tabelul T 1 integrează mai multe definiții formulate de cercetătorii din domeniu încadrate într-un spectru cronologic.

Tabelul T 1. **Definirea noțiunii de politică publică**

Autorul	Anul	Definiția	Lucrarea
William Jenkins	1978	Politicile publice sînt „un set de decizii interrelaționate, luate de un actor politic sau de un grup de actori, privind o serie de scopuri și mijloace necesare pentru a le atinge într-o situație dată.”	<i>Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective</i> , Londra, 1978
Thomas Dye	1984	politicile publice sînt „tot ceea ce un guvern decide să facă sau să nu facă ”.	<i>Understanding Public Policy</i> Ed. 5 Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall, 1984
B. Guy Peters	1986	Politicile publice sînt suma activităților guvernelor, fie că acționează direct, fie prin intermediul unor agenți, dacă au o influență asupra vieții cetățenilor.	<i>American Public Policy</i> , ed. 2, Chatham, N. J. Chatham House, 1986
James Anderson	1990	Politicile publice sînt „un curs al acțiunii urmat de un actor sau mai mulți actori politici, cu un scop, în încercarea de a rezolva o problemă”. O acțiune cu un anumit scop îndeplinită de un actor sau de un grup de actori, în privința unei relații cu o problemă specifică. Politici publice sînt acele politici elaborate și urmate de organe guvernamentale și funcționari guvernamentali.	<i>Public Policymaking</i> , Boston, Houghton Mifflin, 1990

V. M. Santo și P. E. Verrier	1993	Politica publică ca o sumă a acțiunilor exercitate de către o autoritate publică pentru a rezolva o problemă sau de a menține o situație satisfăcătoare într-un domeniu în care această autoritate este competentă.	<i>Le management public</i> , 1993
Lawrence Mead	1995	Politica publică – “abordare a studiului politicii care analizează procesul guvernării în lumina problemelor publice majore”.	<i>Public policy: vision, potential, limits</i> , Policy Currents, 1995
A. Mungiu –Pippidi	2002	Politica publică – „acea direcție de acțiune sau lipsă a acțiunii aleasă de autoritățile publice ca răspuns la o anumită problemă sau la un set de probleme interconectate.”	<i>Politici publice: teorie și practică</i> , Polirom, Iași, 2002
Profiroiu Marius	2006	O politică publică reprezintă un ansamblu de măsuri luate de o autoritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice.	<i>Politici publice. Teorie, analiză, practică</i> , Ed. Economică, București, 2006
Popescu L. G.	2006	Politicele publice – “decizii politice în favoarea unei anumite stări dorite, inclusiv opțiunile în favoarea anumitor mijloace considerate a fi adecvate atingerii obiectivelor proiectate”.	<i>Administrație și politici publice</i> , Ed. Economică, București, 2006
Trandafira Andrei	2007	Politicele publice sînt acțiunile colective ce au ca scop satisfacerea preferințelor cetățenilor, indiferent dacă sînt de tip guvernamental, de guvernanță sau de alt tip.	<i>Politici publice și administrație publică</i> , Polirom, 2007
Platon Mihail	2008	Forma de activitate socială organizată de instituțiile statului pentru reglarea raporturilor cu cetățenii conform deciziilor politice, principiilor și formelor democratice de participare a cetățenilor la conducere. Ansamblul de programe guvernamentale pentru realizarea unor obiective de interes general: eradicarea sărăciei, construcția de locuințe, îmbunătățirea protecției sociale etc.	<i>Dicționar explicativ al funcționarului public</i> , Combinatul Poligrafic, Chișinău, 2008
Bondar Florin	2009	PP – este „rezultatul unei intervenții guvernamentale”. PP – „implicarea unei autorități care are capacitatea și legitimitatea de a iniția, promova, implementa, susține respectiva politică.”	Metode și tehnici de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice, București, IPP, 2009

Sursa: elaborată de autor în baza cercetării literaturii de specialitate.

Analizînd totalitatea de accepțiuni ale termenului de politică publică găsim elemente esențiale comune, astfel o politică publică:

- nu este aprobată și promovată printr-un singur act sau decizie, ci reprezintă un grup de decizii formale, prin intermediul cărora este implementa-

tă politica publică;

- este adoptată de instituții politico-administrative și contează pe garanția guvernamentală, devenind obligatorie spre executare;

- se poate prezenta sub mai multe forme: o reglementare juridică, un discurs politic, o formă de

restructurare a serviciilor publice;

- mobilizează resurse pentru a genera anumite produse și servicii în societate;
- are o încărcătură valorică pe care o promovează;
- este orientată spre satisfacerea anumitor interese.

În realizarea sarcinii de satisfacere a interesului public, politicile publice pot să¹² furnizeze *beneficii directe cetățenilor* (de exemplu, școlarizarea, asistența medicală gratuită, asigurarea securității vieții și veniturilor, servicii de stare civilă, ordinea publică etc.); *să interzică comportamente ce pun societatea în primejdie* (de exemplu, pedepsesc crima, corupția, evaziunea fiscală, încălcarea regulilor

de circulație etc.); *protejeze cetățeni, activități sau lucruri* (de exemplu, protejarea minorităților naționale, tineretului ca segment de populație specific; protejarea monumentelor și operelor de artă autohtone, dezvoltarea meșteșugăritului și altele); *să promoveze* (de exemplu, turismul ecologic, încurajează agroturismul prin micșorarea impozitelor, să promoveze brand-urile competitive autohtone, stil sănătos de viață etc.).

Noțiunea de politică publică este o noțiune cu multiplă încărcătură de sens, redată prin componentele sale. Tabelul T 2 explică conținutul acestor componente pentru o clarificare mai bună a conceptului de politică publică.

Tabelul T 2. *Înțelegerea politicii publice*

Componente ale politicii publice	Abordarea
un conținut	Activitatea publică apare sub forma unei substanțe, a unui conținut. Pentru a genera rezultate sau produse trebuie alocate resurse. Aceste produse rezultă dintr-un proces de muncă și de acțiune.
un program	O politică publică nu se rezumă la un act punctual luat în considerare în mod izolat. În spatele unui act se află un cadru mai general în care se integrează politica publică dată.
o orientare normativă	Activitatea publică nu este rezultatul unor răspunsuri aleatorii la necesitățile cetățenilor, ci din contra, este expresia finalităților și preferințelor pe care decidentul, conștient sau nu, în mod voluntar sau forțat de împrejurări, le acceptă și este răspunzător de realizare. Politicile satisfac anumite interese, poartă anumite valori.
un factor coercitiv, de constrângere	Activitatea publică provine din natura autoritară cu care este investit actorul guvernamental. Acesta are o legitimitate a autorității legale sau exercită o coerciție care se bazează pe monopolul forței. Actul public se impune tocmai prin faptul că este abilitat ca expresie a puterii publice.
un resort social	O politică publică se definește în cele din urmă prin resortul sau prin cetățenii ale căror situații, interese, comportamente sînt afectate de aceste acte și dispoziții.

Sursa: tabel elaborat în baza lucrării autorilor Y. Meny și J. C. Thoenig, *Politiques publiques*, Press Universitaires de France, 1989.

După cum susține Cr. Pîrvulescu, în studierea politicilor publice cercetătorii disting un triplu demers, și anume: demersul¹³ descriptiv, explicativ și prescriptiv.

Abordarea descriptivă ține de cercetarea politicii publice prin cadrul său comportamental, adică a instituțiilor ce sînt responsabile de elaborarea și implementarea politicii publice și relațiilor între ele. Abordarea prescriptivă ține de cercetarea a tot ce prevede, prescrie politica publică spre executare. Abordarea explicativă ține de abordarea politi-

cii prin prisma tuturor actelor normative ce au fost adoptate pentru implementarea politicii publice și a subiecților-beneficiari.

Deci, reieșind din sarcina de cercetare a politicii publice, putem alege una dintre abordările propuse sau să integrăm toate cele trei puncte de vedere în cercetarea procesului politicilor publice.

Pentru a clarifica poziția politicilor publice și a contura domeniul, este important să cercetăm relația dintre știința politică, politicile publice și domeniul administrației publice.

Literatura de specialitate elucidează mai multe argumente evocînd diferența dintre aceste două domenii: știința politică și politicile publice.

Dicționarul¹⁴ limbii române explică clar că: „Politica este știința și arta de a guverna un stat; forma de organizare și de conducere a unei comunități umane prin care se instituie și se menține o anumită ordine internă și se garantează, se asigură securitatea externă; activitate, orientare, acțiune a unei clase sociale, a unor partide, a unor grupări sociale (în raport cu statul), determinată de interesele și de scopurile lor (în domeniul conducerii treburilor interne și externe); activitate, orientare, acțiune a organelor puterii și a conducerii într-un stat, care reflectă orînduirea socială și structura economică a țării; ideologie care reflectă această activitate, orientare, acțiune; un mijloc, o tactică, comportare pentru atingerea unui scop”.

Politica publică, la rîndul său, reprezintă:¹⁵ „Ansamblul mijloacelor tactice folosite pentru relațiile dintre guvern și public; ansamblul de programe guvernamentale pentru realizarea unor obiective

de interes general: eradicarea sărăciei, construcția de locuințe, îmbunătățirea protecției sociale etc.; forma de activitate socială organizată de instituțiile statului pentru reglarea raporturilor cu cetățenii conform deciziilor politice, principiilor și formelor democratice de participare a cetățenilor la conducere”.

Deci politica se conturează ca un set de declarații, de intenții în actul de guvernare, iar politica publică precum un cadru de acțiune pentru implementarea acestora.

Cu referire la raportul dintre știința politică și politicile publice, cercetătorii Martin Potucek și Lance T. LeLoup, la rîndul lor, delimitează știința politică de politicile publice. Astfel, ei susțin că știința politică tradițională privește politica ca o luptă pentru putere, un conflict de interese, un domeniu profesional de activitate umană (a politicienilor), o activitate specializată. Pe cînd politicile publice se interesează de procesul politic și social prin care sînt satisfăcute necesitățile umane (tabelul T 3).

Tabel T 3. *Diferențierea dintre știința politică și politicile publice*

Știința politică	Politică publică
Ideologie	Tehnologie
Conflict	Consens
Luptă pentru putere	Servicii
Reguli	Cooperare
Reprezentare	Satisfacere a necesităților
Luarea deciziilor pe termen scurt	Luarea deciziilor pe termen lung

Sursa: M. Potucek, Lance T. LeLoup, *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe, in Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, pag. 15.

La rîndul său, cercetătorul M. Platon¹⁶ susține că știința politică se preocupă de elaborarea și implementarea politicii publice prin intermediul deciziilor, considerate ca avînd autoritate și obligativitate pentru societate.

Literatura de specialitate ne demonstrează că există două caracteristici ale politicii publice asupra cărora au căzut de acord cercetătorii și anume, este vorba despre *natura interdisciplinară* și importanța *dimensiunilor aplicative ale acesteia*.

Studiile despre politicile publice preiau elemente de la mai multe discipline:¹⁷ *știința politică*: preocuparea de procesul prin care se iau deciziile privind politicile; *administrația publică*: preocuparea de rolul birocrăției în formularea politicii și implementarea deciziilor; *economia*: preocuparea de concepte precum: raționalitatea instrumentală,

cost/beneficii; *sociologia*: preocuparea de clasă, statutul și problemele sociale; *psihologia*: preocuparea de logică, valori și etică.

Această listă este completată de Marius Profiroiu¹⁸ prin includerea altor domenii învecinate, cum ar fi: istoria și lecțiile politice ale trecutului, antropologia și importanța culturii, legile matematicii și instrumentele de măsurare și analiza, științele naturale etc.

În opinia noastră, natura interdisciplinară a studiilor privind politicile publice poate fi atît un atu, cît și un dezavantaj datorită lipsei de hotare și parametri care poate fi sursa unei confuzii și a lipsei de claritate în dezvoltarea cercetărilor.

Cea de-a doua caracteristică-cheie a studiilor politicilor publice constă în dimensiunile aplicative ale acestora și în relevanța, directă sau indirectă

tă, a acestora pentru problemele reale cu care se confruntă societatea. Această dorință de a furniza informații, care ar putea conduce la rezolvarea mai bună a problemelor publice, a reprezentat un factor crucial pentru dezvoltarea acestui domeniu științific. Ea ar putea însă reprezenta și o slăbiciune prin percepția acestui domeniu ca fiind lipsit de merit științific. Această percepție este sporită de folosirea greșită și politizarea analizei politicilor publice, ea fiind folosită ca instrument de apărare.

Deci, după cum sesizăm, la compartimentul respectiv, *există o serie de opinii divergente*: unii autori consideră că politicile publice oferă un teren favorabil pentru dialogul între cercetătorii de diverse specialități; alții percep acest câmp al politicilor publice ca pe un fel de revoluție a ideilor care sînt dificil de înțeles, dar revoluție realizată în câmpul politicii. La aceasta a contribuit și faptul că politologii au exprimat puncte de vedere mai mult decît formale în cadrul analizei acțiunii guvernamentale.

Politica publică (*public policy*) **ca disciplină științifică** analizează acele procese de formulare și implementare a diferitelor intervenții publice, utilizate pentru a rezolva probleme specifice legate de

viața societății.¹⁹ După cum am menționat, politica publică este o disciplină științifică care traversează multe alte discipline științifice. Ea depășește granițele științelor sociale tradiționale atît prin structura sa tematică, cît și prin scopul cognitiv și prin metodele de investigare utilizate.

Cercetînd raportul „administrație publică – politici publice” cercetătorii la fel nu dau un răspuns clar. Unii autori consideră politicile publice un domeniu integral al administrației publice, iar alții – un domeniu aparte. Sau, de exemplu, cercetătorul I. Paladi consideră că politicile publice sînt parte componentă a managementului public.

Considerăm că relația dintre aceste trei subiecte – știința politică, administrație publică, politici publice – ar fi următoarea: **știința politică – politici publice – administrație publică**. Politicile publice joacă un rol intermediar între științele politice și cele administrative și se plasează ca domeniu de cercetare de tangență, fiind puntea de legătură între aceste două sfere de științe.

Un alt moment de clarificare a spațiului politicilor publice ar fi identificarea domeniilor de interes. Tabelul T 4 prezintă aceste domenii în felul următor:

Tabelul T 4. **Domenii de interes ale politicilor publice ca disciplină științifică**

Politici publice		
Politici generale	Politici economice	Politici sociale
Politici privind drepturile omului. Politici de mediu Politica de securitate internă și externă. Politici în domeniul migrației. Politici de transport și telecomunicații. Politici de media (informare).	Politici (fiscală, monetară, investițională). Politici de cercetare – dezvoltare. Politici inovaționale.	Politici demografice.
		Politici de angajare.
		Politica de asistență.
		Politici de securitate socială (protecția socială).
		Politici educaționale
		Politici de ocrotirea sănătății
		Politici de ocrotire a familiei și copilului.
		Politici de incluziune și coeziune socială.
		Politici de susținere a grupurilor social-vulnerabile și indivizilor marginalizați.

Sursa: elaborată de autor. Notă. Lista domeniilor nu pretinde a fi exhaustivă.

După cum observăm, domeniile de interes au o mare amplitudă de extindere. Începînd de la asigurarea drepturilor și libertăților omului (politici cu aplicație asupra tuturor membrilor societății), pînă la politici de susținere a grupurilor social-vulnera-

bile (politici cu țintă strict individualizată).

Politicile publice ca proces. Desfășurarea procesului politicii publice este reprezentat de o succesiune de etape în dezvoltarea și urmărirea obiectivului, care începe odată cu gîndirea, continuă cu

acțiunea și se termină cu rezolvarea. Aceste etape sînt în mod frecvent prezentate nu ca alcătuind o linie, ci un cerc, fapt ce sugerează că între două etape există o progresie naturală. Modelul „ciclului” procesului de desfășurare a politicii cuprinde următoarele etape²⁰: identificarea problemei; recunoașterea problemei de elaboratorii de politici; identificarea alternativelor de răspuns la problemă; compararea soluțiilor alternative; luarea deciziei (soluția aleasă devine politică); implementarea politicii; evaluarea impactului politicii; modificări posibile ale politicii.

Un interes științific deosebit prezintă aspectele prin care am putea explica procesul politicilor publice. Astfel, în viziunea cercetătorilor Mihaela Păceșilă și Mădălina Voican, explicarea politicilor se bazează pe două aspecte principale²¹:

- „*ciclul politicilor*” explică politicile ca pe o succesiune logică de „pași” (ex.: definirea problemei, identificarea răspunsurilor alternative, evaluarea opțiunilor, decizia, implementarea, evaluarea);

- „*analiza politicilor*” în stil american, care se bazează pe elaborarea unor metodologii pentru determinarea rezultatelor unei anumite politici și pentru a realiza comparații între politici alternative în ceea ce privește rezultatele lor.

O altă distincție clasică este cea dintre *policy analysis* (analiza politicilor) și *policy design* (elaborarea politicilor).

Policy analysis (analiza politicilor) presupune o privire neutră, expertul studiază o politică publică fără să-și asume *a priori*, în mod conștient vreo alternativă prestabilită, o alegere precisă și din mai multe opțiuni posibile. Analiza constă în identificarea tuturor consecințelor pe care le implică toate alternativele disponibile sau imaginabile, precum și în descrierea lanțului de efecte previzibile. Analiza trebuie să răspundă, astfel, la două întrebări, și anume: „Care sînt alternativele de acțiune imaginabile din punct de vedere politic pe care actorul guvernamental le poate lua în considerare în situația în care se află?”; „Cum și de ce o astfel de alternativă și nu alta apare pe scena politică?”

Cercetătoarea M. Rădoi²² evidențiază următoarele trăsături definitorii ale analizei politicii publice: *multidisciplinaritatea* (aplică metode și cunoștințe din domenii diferite), *orientarea spre rezolvarea de probleme* (nu are caracter pur academic), *asumarea normativității*.

În schimb, **policy design** (elaborarea politicilor) desemnează o abordare mult mai angajată, mai activă, în acest caz analistul nu se limitează la simpla observare a alternativelor, ci elaborează el

însuși astfel de alternative. Factor de decizie sau consilier al unui decident, expertul își exprimă, în mod conștient, preferința pentru un rezultat final care trebuie obținut, pentru un efect concret care trebuie indus. El va modela apoi mijloace și soluții care au cele mai mari șanse de a genera rezultatul dorit, de a atinge ținta stabilită.

O altă distincție²³ este cea dintre **studiul politicii publice** și **analiza politicii publice**, care are la bază drept criteriu gradul de neutralitate și interesele politice ale analiștilor. Howlett și Ramesh arătau că *studiile asupra politicii publice*, coordonate mai ales de academicieni, se referă la metapolitică și sînt axate pe înțelegerea proceselor de constituire a politicii publice, în timp ce *analizele politicilor* sînt conduse de către funcționari sau de către organisme private de „think tank” și sînt axate, în general, pe conceperea politicii reale. Primele sînt descriptive și explicative, în timp ce acestea din urmă au o orientare mai curînd prescriptivă.²⁴

Politicile publice ca sistem. Pentru prezentarea politicilor publice ca sistem, vom aduce definiția lui Garz Brewer și Peter deLeon. Autorii susțin că „politicile publice reprezintă cele mai importante decizii ale unei societăți, acțiuni, sprijinite de aprobarea largă și/sau de teama unor sancțiuni.”²⁵ Politicile sînt procese la nivel sistemic care se petrec în șase etape: inițiere, estimare, selecție, implementare, evaluare, finalizare.

Sistemul politicilor publice este explicat și prin prezența a unui set de categorii proprii acestui domeniu. Totalitatea categoriilor ce elucidează fenomenul complex al politicilor publice (în tratarea Luminiței Popescu)²⁶ cuprinde: viziunea strategică; misiunea politicii publice; valori; obiectivele; strategia; tacticile; capitalul uman.

După cum se știe, o sarcină deosebită a managementului politic este furnizarea valorilor, bunurilor publice acceptate de spațiul public, dar cu condiția celor mai mici costuri economice, sociale și politice pentru societate. Pentru realizarea adecvată a acestor așteptări ale societății este nevoie de a determina profilul, direcția principală de evoluție a unui anumit domeniu de interes public. Astfel, **conceptul de viziune strategică** implică anticiparea conturului, imaginii domeniului dat în următorii ani, luînd în considerare evoluțiile viitoare atît în plan național, cît și internațional (evoluția europeană, mondială, continentală...).

Viziunea strategică ca punct de pornire în elaborarea unei politici publice trebuie să conțină răspunsul la două întrebări de bază: Care este nivelul de dezvoltare spre care se tinde? Cînd și cum se

poate ajunge acolo?

În elaborarea viziunii strategice trebuie să se pornească de la ceea ce comunitatea crede și dorește la un anumit moment (cum ar fi: se dorește construcția economiei de piață, proprietate publică sau proprietate privată?).

O altă categorie folosită în sistemul politicilor publice este misiunea. **Misiunea** reprezintă rolul, rostul sau menirea politicii publice. Misiunea oricărei politici publice este satisfacerea intereselor grupurilor ce definesc spațiul public. Exemplu: politica de tineret – grupul de definire – tineretul; misiunea politicii publice – satisfacerea intereselor generale ale tineretului.

Următoarea categorie importantă în sistemul politicile publice – valorile. **Valorile** reprezintă suma calităților caracteristice promovate de politica publică. Reprezentanții managementului politic trebuie să promoveze prin politicile publice formarea, menținerea sau schimbarea culturii actorilor spațiului public. „Politica publică... este reprezentată și de valori pentru că valoarea motivează participării la procesul de formulare a politicilor, asigură obiectivele acestora... Cele mai importante în procesul de policy-making se referă la: egalitate, individualism, eficiență, securitate, libertate, democrație.”²⁷

Va avea succes (va fi eficace și eficientă) acea politică publică care va susține și se va baza pe valorile cunoscute și acceptate de grupurile largi ale spațiului public.

Nu putem vorbi de eficacitatea și rezultativitatea unei politici publice fără stabilirea unor obiective concrete. **Obiectivul** – reprezintă o stare dorită, un rezultat, un deziderat sau finalitatea unor acțiuni întreprinse într-un anumit domeniu, realizabil după o perioadă stabilită de timp.

Obiectivele unei politici publice sînt influențate de filozofia autorităților publice, adică de aspirațiile managementului politic, ce rezultă din programele partidelor politice, și aspirațiile managementului administrativ, ce decurg din programele de guvernare. Astfel, obiectivele politicilor publice reprezintă numai acele finalități care descriu stări viitoare pentru care managementul administrativ este de acord să inițieze, elaboreze, implementeze

și să monitorizeze programe de acțiune.

Strategia ca concept exprimă opțiunea aleasă, prevăzînd căile și resursele necesare, circumstanțele care vor fi întrunite pentru atingerea obiectivelor. Fiecare opțiune strategică are o serie de costuri (directe, indirecte, asociate), produce anumite efecte. Alegerea variantei strategice convenabile (politic și public) este condiționată de rezultatele evaluării acestor costuri și efecte.

Pentru realizarea strategiei se elaborează tacticile politicilor publice. **Tacticile reprezintă** modalitatea concretă de folosire a căilor și mijloacelor adecvate pentru opțiunea strategică aleasă.

O deosebită importanță în sistemul politicilor publice are **capitalul uman**, reprezentat de totalitatea potențialului uman plus cunoștințele acestuia care trebuie valorificate.

Astfel, cele analizate ne conduc la ideea că definirea politicii publice prezintă dificultăți pentru analiști, care au conceput numeroase modalități de abordare a politicilor publice. Dată fiind complexitatea sarcinii, majoritatea analiștilor au pus accentul doar pe un număr limitat de factori, deși se recunoaște necesitatea unei abordări complete care să cuprindă întreaga gamă de variabile ce influențează procesul de elaborare a politicilor publice. Evident rămîne faptul că politicile publice sînt un fenomen real, atotcuprinzător prin care se manifestă activitatea administrației publice.

Studiind literatura de specialitate ce definește politica publică sub mai multe aspecte, am ținut să prezentăm un spectru larg de definiții, tipologii, categorii care ar elucida mai profund conceptul de politică publică.

Așadar, este evident faptul că despre politicile publice s-a scris mult în cadrul științei politice și a celorlalte științe sociale, însă contrar a ce se poate crede, nici ideea, nici noțiunea însăși de politici publice nu a ocupat un loc central în preocupările actuale. Cu referire la Republica Moldova, eforturile de dezvăluire a esenței și conținutului politicilor publice sînt mai mult de conotație practică, deseori reprezentînd interesul agențiilor guvernamentale și nu elementul dezbătut pe marginea disputelor științifice teoretice.

BIBLIOGRAFIE

¹ Goodin R., Klingemann H.-D. (coord.), Manual de știință politică, Collegium, Polirom, Iași, 2005, pag. 481-508.

² Codul Hammurabi – descoperit în 1902 la Susa – codul regelui Hammurabi (1793 -1750 î. Hr), unul dintre fondatorii Imperiului Babilonian, reprezintă una dintre cele mai vechi culegeri de legi și se păstrează actualmente în Luvru (Paris).

³ Birkland, Thomas A., An Introduction to the Policy Process : Theories, Concepts and Models of Public Policy Making , Second Edition , 2001, p. 4.

⁴ Potůček Martin, Lance T. Le Loup, Public Policy in CEE Theories, Methods, Practices NISPAcee, 2003, p. 11.

⁵ Miroiu A., Introducere în analiza politicilor publice, Polirom, București, 2002.

⁶ Rădoi M., Evaluarea politicilor publice, București, Tritonic, 2005.

⁷ Zulean M., Politica de securitate națională, 2010.

⁸ Mungiu-Pippidi A., Ionița S., Politici publice: teorie și practică, ed. Polirom, București, 2002, pag. 350.

⁹ Bondar Florin (coordonator), Politici publice și administrație publică, Polirom, Iași, 2007, pag. 387.

¹⁰ Popescu Luminița Gabriela, Politici publice, Editura Economică, București, 2003.

¹¹ V. Santo, P. Verrier, Le management public, ed. Presses Universitaires de France, 1993, p. 40.

¹² Savca T., Politici publice. În manualul Participarea publicului la procesul decizional în Republica Moldova, Primex COM, Chișinău, 2001.

¹³ Pîrvulescu Cr., Politici și instituții politice, editura TREI, București, 2002, pag. 17-18.

¹⁴ Dicționar Enciclopedic, Cartier, Chișinău, 2003, pag. 703.

¹⁵ Platon M., Dicționarul explicativ al funcționarului public, Chișinău, 2008, pag. 229.

¹⁶ Platon M., Administrația publică. Curs de lecții, ed. Universul, Chișinău, 2008.

¹⁷ Potůček Martin, Lance T. LeLoup, Public Policy in CEE Theories, Methods, Practices NISPAcee, 2003, p. 12.

¹⁸ Profiroiu M., Politici publice. Teorie, analiză, practică., ed. Economică, București, 2006, pag. 26.

¹⁹ Potůček Martin, Lance T. Le Loup, Approaches to Public policies in Central and Eastern Europe în Public Policy in CEE Theories, Methods, Practices NISPAcee, 2003, p. 19.

²⁰ Young Eoin, Quinn Lisa, Cum să scriem un document eficient de politică publică, ed. ARC, Chișinău, 2007, pag.

²¹ Păceșilă Mihaela, Voican Mădălina, Expertiza și ciclul politicilor publice, în revista Cercetări practice și teoretice în Managementul urban, anul 2, nr. 4, 2007, pag. 45.

²² Rădoi Mireille, Evaluarea politicilor publice, Tritonic, București, 2005, pag. 25.

²³ Brooks Stephen și Gagnon Allain G., Social Scientists ,Policy , and the State, Praeger , New York,1990 în Michael Howlett , M . Ramesh, Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor, trad. engl., Editura Epigraf, Chișinău , 2004, p. 18.

²⁴ Howlett Michael, M . Ramesh, Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor, trad. engl., Editura Epigraf, Chișinău , 2004, p. 18.

²⁵ Brewer G., deLeon P., Foundations of Policy Analysis., Homewood, Ill., Dorsey Press, 1983, pag. 9.

²⁶ Popescu L. G., Politici publice, editura Economică, București, 2003.

²⁷ Profiroiu M., Politici publice. Teorie, analiză, practică., ed.Economică, București, 2006, pag. 139.

Prezentat: 10 septembrie 2011.

E-mail: tatisav@rambler.ru

Societatea civilă și statul de drept



Delimitări conceptuale ale modalităților de înfăptuire a administrației publice locale

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Relations between the central and local administration are characterized by different degrees of dependence on the center, therefore either by the centralization, or by deconcentration or by decentralization, principles underlying the organization and functioning of public administration.

Înainte de a discuta despre aplicarea principiilor de organizare și funcționare ale unei administrații moderne, se impun o serie de delimitări conceptuale referitoare la centralizare, descentralizare, desconcentrare, pentru o înțelegere adecvată a subiectului și pentru formularea unor alternative și recomandări.

Raporturile dintre administrația centrală și cea locală se caracterizează prin diferite grade de dependență față de centru, respectiv, fie prin centralizare, fie prin desconcentrare sau prin descentralizare, principii care stau la baza organizării și funcționării administrației publice.

În viziunea profesorului Paul Negulescu, în orice țară sunt două categorii de interese: unele care au un caracter cu totul general privind totalitatea cetățenilor, întreaga colectivitate și altele, care sunt speciale unei anumite localități. Pentru armonizarea acestor categorii de interese statul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare situațiilor concrete. Inițial, centralizarea și descentralizarea nu au fost noțiuni juridice, se apreciază în doctrina actuală, ele exprimau tendințele politicii administrative, legate de istorie, de regimul constituțional, de cerințele practice, ulterior, odată cu apariția dreptului administrativ ele luând forme concrete. [1]

În realitate nu există regimuri total centralizate sau total descentralizate, astfel încât problema centralizării și descentralizării în administrația publică s-a pus și se pune în orice stat, indiferent de structura sa, de forma de guvernământ și de regimul politic. Problema descentralizării puterii de stat este strâns legată de cea a centralizării ei. Gradul de dependență a administrației locale de administrația centrală reprezintă criteriul care separă

sistemele centralizate de cele descentralizate. [2]

Putem spune că în organizarea administrației publice a unui stat se cunosc două sisteme de organizare administrativă: centralizarea și descentralizarea, iar desconcentrarea administrativă reprezintă o variantă a sistemului centralizat.

În ultimele decenii doctrina administrativă se bazează pe trei principii fundamentale privitoare la organizarea administrației publice, respectiv teritoriale:

- a) principiul centralizării;
- b) principiul descentralizării;
- c) principiul desconcentrării.

În cazul centralizării, toate sarcinile administrative revin statului care le asigură printr-un sistem uniform, ierarhizat și unificat, în care autoritatea centrală adoptă decizii, iar autoritățile teritoriale le execută. Treptat însă statul a cedat din atribuțiile sale unor autorități plasate la nivel local, menținându-și un drept de control sau, în unele cazuri, acordând o libertate totală, aplicându-se, astfel, principiile desconcentrării sau descentralizării.

Acest sistem administrativ a cunoscut o lungă istorie, fiind promovat de doctrinele etatiste, caracterizate prin elementul dominant pe care-l acordau centralismului de stat în detrimentul inițiativei locale, fiind specific organizării statale și administrative din antichitate și evul mediu.

Doctrinile etatiste s-au bucurat de o largă popularitate, mai ales în cea de-a doua jumătate a secolului al XIX-lea, reușind să se impună în importante state europene ca Franța, Germania, Rusia etc. Cele mai importante variante ale doctrinelor etatiste au fost considerate:

a) doctrina socialismului de stat, reprezentată prin lucrările lui Schumacher, care a jucat un rol important în Germania la finele secolului al XIX-lea;

b) doctrina solidaristă, al cărui reprezentant de marcă a fost Leon Bourgeois;

c) doctrinele socialiste și comuniste. [3]

Centralizarea în administrația publică înseamnă, în plan organizatoric, subordonarea ierarhică a autorităților locale față de cele centrale, nerecunoscând dreptul colectivităților umane de a se autoadministra, existând o voință unică ce se transmite din centru spre unitățile administrativ-teritoriale.

Este incontestabil faptul că interesele întregii comunități nu pot fi încredințate decât puterii centrale.

Într-un regim administrativ centralizat funcționarii publici din conducerea autorităților locale sunt numiți de către autoritățile centrale. Și în acest fel cetățenii nu mai participă la administrarea treburilor lor, sunt lipsiți de inițiativă.

Cu alte cuvinte, în cadrul unui sistem centralizat autoritatea publică centrală ia deciziile și exercită conducerea, asigurându-se o funcționare coordonată, promptă și eficientă a serviciilor publice, printr-o administrație ierarhizată și unificată, iar autoritățile locale execută deciziile primite de la centru.

Un asemenea sistem nu exclude organizarea teritoriului statal în circumscripții, care sunt însă simple delimitări teritoriale destinate să permită o implantare rațională a serviciilor statului pe ansamblul teritoriului național. În acest sens, un regim centralizator pur organizează numai circumscripții teritoriale, dar nu recunoaște colectivitățile locale. [4]

Acest lucru prezintă însă unele dezavantaje, deoarece interesele locale nu-și pot găsi o rezolvare optimă, autoritățile centrale neputând cunoaște în specificitatea lor aceste interese care diferă de la o localitate la alta. Concentrarea, la nivel central, a modului de conducere a unor servicii publice de interes local are ca urmare supraaglomerarea autorităților centrale, ceea ce duce la rezolvarea cu întârziere și superficialitate a problemelor care s-ar rezolva mai operativ și mai bine de către autoritățile locale.

1. Centralizarea administrativă ca sistem de organizare statală prezintă următoarele caracteristici:

a) statul era singura persoană de drept public politico-teritorială, existând o supunere directă sau indirectă a autorităților locale în exercitarea atribuțiilor lor puterii ierarhice;

b) interesul public era unul, cel al statului centralizat, fiind, astfel, exclusă posibilitatea autorităților

lor locale de a acționa în baza unei inițiative proprii;

c) rezumarea activității autorităților locale la traducerea voinței autorităților ierarhice și nu a colectivităților locale;

d) existența unui control anterior și posterior privind oportunitatea și ilegalitatea actelor emise, controlul ierarhic, putând anula, modifica sau suspenda actele autorităților locale. [5]

Actele emise de către autoritățile locale, în regimul centralizării (atunci când acestea primesc competențe de a le emite) pot fi anulate de autoritățile centrale (în virtutea dreptului de control ierarhic) ori de câte ori nu sunt în concordanță cu decizia „centrului”.

În cadrul sistemului centralizat, administrația statului este riguros ierarhizată, pe principiul subordonării ierarhice, existând pe planul exercitării dreptului de control, mai multe trepte de efectuare a controlului și de luare a măsurilor legale corespunzătoare, fapt ce se constituie în garanții suplimentare pentru apărarea intereselor celor administrați.

2. Descentralizarea în administrația publică este un regim juridic în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral. În acest regim administrativ, statul conferă unor autorități publice și dreptul de exercitare a puterii publice în unele probleme.

Ideea de descentralizare are la bază existența unei colectivități locale care, bine ancorată într-o altă colectivitate mai vastă, se administrează ea însăși, își girează propriile afaceri, concept care este exprimat prin „*sebstverwaltung*” (care înseamnă dreptul de a se administra pe sine însuși), „*local government*” (guvernare locală sau administrație locală), al căror corespondent francez ar fi „*autoadministrare*”. [6]

Putem desprinde concluzia că descentralizarea reprezintă nu un scop în sine, ci un mijloc care permite apropierea nivelului deciziei de cel care o va suporta sau va beneficia de aceasta.

Prin urmare, descentralizarea reprezintă nu opusul centralizării, ci micșorarea ei. Problema ce preocupă orice națiune este deci cea a gradului de descentralizare necesar, ce variază după întinderea teritoriului, mărimea populației, condițiile economice și politice existente, tradiții etc. [7]

În cazul descentralizării, statul nu-și asumă singur sarcina administrării, ci o împarte, în anumite cote, cu alte categorii de persoane, cum sunt colectivitățile locale.

Sistemul descentralizării înlocuiește puterea

ierarhică-specifică centralizării – cu controlul administrativ de legalitate.

Descentralizarea reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat, necesare pentru satisfacerea intereselor locale. Descentralizarea este un principiu de organizare și conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităților administrativ-teritoriale. Conform acestui principiu, are loc un transfer limitat al puterii de decizie de la autoritățile publice centrale către cele locale. [8]

Descentralizarea este acel sistem potrivit căruia administrarea intereselor locale (comunale, orașenești sau raionale) se realizează de către autoritățile liber alese de către și dintre cetățenii colectivităților respective, care au la dispoziție, conform normelor constituționale, mijloace financiare proprii și putere autonomă de decizie.

Descentralizarea nu reprezintă o alternativă a centralizării, deoarece ambele forme de administrare sunt necesare într-un stat democratic. Acest regim administrativ se fundamentează pe un patrimoniu propriu al unităților administrativ-teritoriale, distinct de cel al statului, care asigură mijloacele materiale și financiare necesare satisfacerii intereselor și nevoilor locale.

În cazul descentralizării administrative, deși autorităților locale li se încredințează puterea de decizie, puterea ierarhică a organelor centrale față de cele locale este înlocuită cu tutela administrativă.

Pentru elaborarea strategiei de descentralizare trebuie să se țină seama de toate aceste aspecte.

Descentralizarea este o formă a procesului de guvernare, ceea ce înseamnă că nivelul de performanță atins de autoritățile publice centrale se va regăsi și la autoritățile publice locale.

Însă este necesar de menționat că în competența autorităților administrației publice locale nu sunt date toate problemele din unitatea administrativ-teritorială respectivă, ci numai „o parte”, și anume partea „importantă” a treburilor publice.

Descentralizarea este un principiu de organizare și conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităților administrativ-teritoriale. O bună guvernare descentralizată include forme și proceduri care permit societății să-și atingă obiectivele vizate, obiective ce se axează, în principal, pe eradicarea sărăciei, creșterea susținută a nivelului de viață și echitatea socială dintre indivizi.

Noțiunea de descentralizare are o accepție largă și una restrânsă.

În sens larg, prin descentralizare se înțelege orice transfer de atribuții din plan central în plan local, indiferent de procedul folosit.

În sens restrâns, descentralizarea este legată de procedul de realizare a acestuia. Un procedu este cel al transferului de atribuții către unitățile administrativ-teritoriale (descentralizarea teritorială). Al doilea procedu al descentralizării este acela al serviciului public, când se realizează desprinderea unor servicii publice din competența centrală sau locală și se conferă acestora personalitate juridică.

Altfel spus, descentralizarea se prezintă ca o democrație locală, aplicată în administrație.

Există diferite tipuri de descentralizare care se disting, deoarece au diferite caracteristici, implicații politice și condiții pentru succes. Există patru tipuri de descentralizare, care includ: descentralizarea politică, descentralizarea administrativă, descentralizarea fiscală și descentralizarea de piață.

Evidențierea deosebirilor dintre aceste concepte ne permit a evidenția multiplele dimensiuni pe care le presupune descentralizarea și nevoia de coordonare dintre ele. Cu toate acestea există o clară suprapunere în definirea fiecăruia dintre acești termeni, și definițiile individuale nu sunt atât de importante ca nevoia pentru o concepție cuprinzătoare. Descentralizarea politică, administrativă, fiscală și de piață poate apărea în diferite forme și combinații în diverse țări.

Din punct de vedere politic, descentralizarea este o instituție democratică ce implică participarea cetățenilor sau a reprezentanților acestora în rezolvarea treburilor de interes public, fiind expresia a ceea ce se numește „democrație aplicată administrației”.

Descentralizarea politică este recunoscută și de Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, care consideră descentralizarea drept unul dintre principiile democratice comune Europei.

Descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu descentralizarea politică ce implică federalismul.

Descentralizarea politică urmărește să le acorde cetățenilor și reprezentanților aleși de ei mai multă putere în luarea deciziilor. Ea poate, de asemenea, să sprijine democratizarea, prin acordarea cetățenilor și reprezentanților lor mai multă influență în formarea și implementarea politicilor publice. [9] Din punct de vedere politic descentralizarea este expresia „democrației aplicată adminis-

trației”, asigurându-se un sistem în care cetățenii, prin intermediul autorităților locale alese, participă la conducerea treburilor publice locale. [10]

Adepții descentralizării politice susțin că deciziile luate printr-o participare mai mare vor fi mai bine informate și mai relevante pentru diferitele interese ale societății decât cele luate doar de către autoritățile politice naționale.

Conceptul de descentralizare politică implică faptul că selecția reprezentanților din jurisdicțiile electorale locale le permite cetățenilor să-și cunoască mai bine reprezentanții politici și să le comunice mai bine oficialilor aleși nevoile și dorințele lor.

Descentralizarea politică cere adesea reforme constituționale sau de stat, dezvoltarea partidelor politice pluraliste, întărirea legisturii, crearea unităților politice locale, încurajarea grupurilor efective de interes public, acestea fiind componente importante ale descentralizării.

Sunt elocvente, în acest sens, cuvintele lui Alexis de Tocqueville, precum că „instituțiile comunale înseamnă pentru libertate ceea ce înseamnă școlile primare pentru știință, ele o aduc la îndemâna poporului; ele îl obișnuiesc să o folosească și îl învață să-i guste binefacerile. O națiune poate să-și instaureze o formă de guvernare liberă, dar fără instituții comunale ea nu poate dobândi spiritul de libertate”. [11]

Dimensiunile politice ale descentralizării sunt în general preocupate de creșterea participării publice prin implicarea activă a cetățenilor în instituțiile publice. Programele care se ocupă cu descentralizarea cer implicarea formală a guvernelor în inițierea procesului. Dacă mediul politic de bază nu atrage după sine reforma, este puțin probabil ca descentralizarea să fie trecută în agenda guvernamentală sau, odată inițiată, să fie un succes.

Arta europeană a autonomiei locale recunoaște caracterul politic al descentralizării, considerând principiul descentralizării unul dintre principiile democratice comune Europei.

În majoritatea țărilor aflate în dezvoltare, se înregistrează o tendință de centralizare dominantă și birocrație prematură a sistemelor politice. În această perspectivă statele nu favorizează implementarea eficientă a formelor de descentralizare politică și administrativă bazate pe transferul de putere de la nivelul central la cel local. Aceasta pentru că descentralizarea politică are adesea provocări înrădăcinate în practicile birocratice ale departamentelor administrative ale guvernului. În consecință, doar puține state au experimentat serios descentraliza-

rea politică.

În majoritatea cazurilor, colaborarea dintre instituțiile politice în cazul descentralizării lasă de dorit. Cele mai multe inițiative de descentralizare stipulează o gamă de reguli și reglementări care acoperă interacțiunea dintre consiliile locale și agențiile centrale guvernamentale. Felul în care aceste reguli sunt interpretate în practică are un impact decisiv asupra implementării cu succes a unui sistem veritabil și viabil de descentralizare, care asigură mai multe dintre serviciile și bunurile cerute de cetățeni.

Pentru ca democrația reprezentativă să aibă succes, trebuie să fie completată de mecanisme ale participării cetățenilor, să permită celor aleși să decidă mai bine care sunt nevoile și prioritățile oamenilor și, de asemenea, să creeze un sentiment al proprietății serviciilor asigurate de guvern.

Din punct de vedere administrativ descentralizarea conține ideea că autoritățile alese de comunitățile locale sunt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor. Descentralizarea, în doctrina contemporană, este considerată o problemă exclusiv administrativă, spre deosebire de federalism, care are o semnificație politică. Descentralizarea instituțională caută să redistribuie autoritatea, responsabilitatea și resursele financiare către serviciile publice dintre diferitele niveluri de guvernare.

Acesta este transferul de responsabilitate pentru planificarea, finanțarea și administrarea unor funcții publice de la guvernul central și agențiile sale către unitățile de pe teren ale agențiilor guvernamentale, unități subordonate sau niveluri de guvernare, autorități publice semiautonomes sau autorități pe întreaga zonă, regionale și funcționale.

Acesta este o componentă de bază a descentralizării. Pentru ca guvernele locale și organizațiile să-și îndeplinească în mod eficient sarcinile descentralizate ar trebui să aibă un nivel corespunzător al veniturilor colectate local sau transferate de la guvernarea centrală, cât și autoritatea de a decide asupra cheltuielilor.

O comunitate care se dezvoltă e o comunitate care depinde din ce în ce mai mult de propriile decizii și resurse pe care le gestionează și din ce în ce mai puțin de ajutor de dinafară. Dacă deciziile și gestionarea resurselor nu sunt luate în interiorul comunității, aceasta va deveni dependentă.

Acest lucru se poate obține în două feluri: fie guvernul central cedează baza de venit care va putea fi exploatată de autoritățile locale, fie acesta colectează veniturile prevăzute și le transferă către

niveluri guvernamentale mai joase.

În multe țări în curs de dezvoltare, guvernele locale sau unitățile administrative dețin autoritatea legală de a impune taxe, dar baza acestora este, de obicei, atât de redusă încât nu reușesc să adune destule venituri și, astfel, depind de subvențiile guvernului central. În multe cazuri, controlul exercitat de guvernul central este atât de înrădăcinat, încât nici o încercare nu este efectuată cu scopul de a exercita această autoritate fără o aprobare prealabilă (Banca Mondială).

Din aceste motive, inițiativele de descentralizare recunosc importanța furnizării de resurse financiare către instituții descentralizate pentru a le ajuta să-și îndeplinească funcțiile și responsabilitățile. Lipsa unei acordări de fonduri adecvată către unitățile de nivel inferior a fost singurul fapt mai important care a subminat multe dintre încercările de descentralizare. Astfel, pentru ca unitățile descentralizate să îndeplinească responsabilitățile care le-au fost transferate vor avea nevoie de un nivel adecvat de resurse fiscale.

O reformă reală a administrației locale nu se poate rezuma numai la delegarea de responsabilități către autoritățile locale. Fără o abordare mult mai serioasă a segmentului descentralizării fiscale, care trebuie să asigure resursele financiare necesare unei decizii performante a administrației, nu putem vorbi de reforme. Transferul de sarcini către autoritatea locală, nedublat de transferul de fonduri, va afecta în mod direct procesul investițional.

Fără o descentralizare fiscală nu poate exista o descentralizare administrativă reală. Accelerarea procesului de descentralizare fiscală de la administrația publică centrală către autoritățile publice locale prin transferarea competențelor în gestionarea anumitor activități trebuie să fie simultană cu generarea unor resurse financiare autonome la nivel local.

Descentralizarea economică și de piață implică atât fenomenul de privatizare, cât și cel de reglementare care transferă responsabilitățile și funcțiile de la sectorul public către cel privat.

Obiectivul acestor forme de descentralizare este să realizeze managementul problemelor politice printr-o punere în practică mai receptivă, eficientă și viabilă la nivel local.

Pentru ca descentralizarea să fie eficientă în schimbarea vieții oamenilor ar trebui să existe o îmbinare corectă între dimensiunea politică, administrativă, fiscală și economică, acestea mergând împreună cu formarea de capacități.

Dacă guvernul național descentralizează doar

funcțiile administrative, atunci nu face altceva decât să aducă birocrația mai aproape de oameni, fără să transfere puterea politică la nivel local. Dacă transferă puterea politică fără autoritatea fiscală, atunci creează autorități locale fără mijloace de a-și îndeplini funcțiile. Astfel, o combinație echilibrată a acestor tipuri de autorități ar trebui să fie transferată în concordanță cu exigențele specifice impuse de condițiile naționale și locale.

În general, descentralizarea administrativă sau desconcentrarea tinde să aibă loc la început, urmată de o descentralizare politică și, în final, de descentralizarea fiscală. La fiecare pas, întocmirea programelor ar trebui să se axeze pe crearea de raționamente privind reprezentarea, responsabilitatea, transparența, mobilizarea resurselor, formarea capacităților locale, purtătorii de cuvânt locali și viabilitatea acestora.

Oricând veniturile sunt colectate pe plan local sau central, strângerea lor nu reprezintă un succes în sine, ci este limpede că guvernele naționale trebuie într-un fel să acorde guvernelor locale accesul la suficiente resurse corespunzătoare responsabilităților și funcțiilor pe care le dețin. Pe de altă parte, eșecurile în descentralizare nu sunt doar rezultatul lipsei de resurse și de cunoștințe tehnice ale personalului guvernelor locale, ci reflectă și anumite constrângeri care domină relația dintre guvernele locale și cele subordonate.

Descentralizarea economică și de piață reprezintă procesul treptat de deconectare dintre stat și întreprinderile sale sau serviciile furnizate de stat, de la controlul și subvențiile guvernului și înlocuirea acestui canal cu o rețea legată de forțele pieței. Acest proces presupune existența unei economii centrate pe piață, cu un regim economic privat cu infrastructura necesară, gata să-și asume funcțiile cedate. Aceasta nu este în mod clar realitatea multora dintre țările în curs de dezvoltare, nici măcar în toate regiunile unei singure țări.

Astăzi, literatura de specialitate a impus două forme ale descentralizării:

- *descentralizarea teritorială*, care presupune faptul că teritoriul statului este împărțit în unități administrativ-teritoriale, care se bucură de independență față de autoritatea centrală. În prima accepțiune de *descentralizare teritorială*, de cele mai multe ori cele două noțiuni de descentralizare și de autonomie se folosesc împreună, ideea de descentralizare implicând și ideea de autonomie locală. [12] Conducerea unităților administrativ-teritoriale create aparțin autorităților administrației publice locale, care au competență materială generală.

În acest sens, Paul Negulescu definea principiul descentralizării ca un regim administrativ care admite „...ca îngrijirea intereselor locale sau specifice să fie încredințate la autorități ai căror titulari aleși de corpul electoral local pot stabili norme valabile pentru locuitorii din acea localitate...”:

- *descentralizare tehnică (pe servicii)*, prin care unul sau mai multe servicii publice sunt scoase din competența autorităților centrale sau locale și sunt organizate în mod automat. [13]

Procesul de descentralizare a serviciilor publice va asigura preluarea atribuțiilor administrative și financiare ale unor activități de către autoritățile administrației publice locale (consilii raionale, consilii locale) și reprezintă unul dintre obiectivele pe care administrațiile publice le au de îndeplinit în perioada următoare.

Descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituții publice sau a unor instituții de utilitate publică care au dobândit personalitate juridică și care au la bază proprietatea privată a statului ori a unor persoane fizice sau juridice. [14]

Putem spune că descentralizarea este un fenomen complex, care implică transferul prerogativelor de la un nivel central la unul local, prin acordarea unei mai mari libertăți de acțiune, proces ce ar trebui însoțit, pentru a fi eficient, și de un transfer al resurselor financiare.

Desconcentrarea reprezintă redistribuirea de competențe administrative și financiare între diferite niveluri ale administrației centrale.

Desconcentrarea administrativă este considerată ca o formă intermediară între organizarea centralizată și cea descentralizată, caracterizată printr-o oarecare independență a organelor locale în fruntea cărora sunt funcționarii numiți de organele centrale.

Practic însă, centralizarea administrației există în orice moment, deoarece, pe de o parte, agenții sunt subordonați ierarhic puterii administrative centrale, iar, pe de altă parte, deciziile lor sunt imputabile exclusiv statului. [15]

Apropierea desconcentrării de centralizare reiese din numirea titularilor puterii locale de către centru, ei nefiind aleși de electoratul local.

Ceea ce o apropie de descentralizare este faptul că titularii puterii locale au competența să rezolve ei problemele locale, fără să le mai înainteze șefului său ierarhic de la centru, dar el este supus controlului acestuia și obligat să se conformeze actelor superiorului său. [16] Deciziile sunt date în competența agenților și organismelor locale aflate la fața locului, și care au putere de decizie, însă ră-

mân supuși centralizării.

Prin desconcentrare administrativă, profesorul A. Teodorescu înțelegea „a lărgi cât mai mult atribuțiile agenților puterii centrale așezați în județe și comune”, iar profesorul Paul Negulescu, analizând același principiu, îl definea astfel: „Când se acordă unei autorități locale sau speciale, ai cărui titulari sunt numiți de puterea centrală, dreptul de a lua anumite deciziuni, nu se poate zice că avem descentralizare, cu toate că s-ar putea acorda o oarecare autonomie acelei autorități. În cazul acesta avem o diminuare a sistemului de centralizare. Această formă micșorată de centralizare poartă numele de desconcentrare”. [17]

Prin desconcentrarea serviciilor publice se înțelege transferul unor atribuții care revin nivelului central de administrare, unor entități subordonate, ce funcționează în teritoriu, fiind vorba de o formă diminuată a sistemului de centralizare.

Diferența rezidă în faptul că la nivel teritorial nu există agenți, ca în cazul centralizării, dar organe (instituții) administrative, numite, revocabile și răspunzătoare în fața autorităților administrației centrale de stat, ce au o competență proprie și putere de decizie.

Justificarea desconcentrării o regăsim, de exemplu, în Franța, în expunerea de motive a decretelor din 1964: „Pentru a face față la nevoi crescând, statul se vede obligat să intervină în cele mai diverse forme în viața țării... În fața acestor fenomene și a acestei politici, adaptarea structurilor administrative se impune... Restructurarea dată va facilita desconcentrarea, care va avea ca avantaje apropierea administrației de administrați și accelerarea deciziilor”.

Desconcentrarea îmbracă două forme: *orizontală și verticală*.

Prima vizează încredințarea unui reprezentant unic al statului (cum ar fi prefectul) a responsabilității serviciilor desconcentrate ale diferitelor ministere, în timp ce cea de-a doua așază aceste servicii după o ierarhie directă în care șeful serviciului depinde doar de ministrul de resort.

Prin desconcentrare nu se promovează interesul local, ci se dorește realizarea sarcinilor autorităților publice centrale, menținându-se puterea ierarhică, în detrimentul principiului autonomiei.

Desconcentrarea orizontală concentrează autoritatea teritorială în mâinile reprezentantului unic al guvernului, întărește puterea acestuia și aplică asupra teritoriului un sistem ce se dorește coerent, elaborat la nivel național. În cazul desconcentrării verticale se conservă o anumită continu-

itate administrativă, dar se tinde spre sectorializarea ministerială.

În unele țări, cum ar fi Franța, România ș. a., a fost adoptată varianta desconcentrării orizontale (prefectul conduce serviciile publice desconcentrate), fără a exista o analiză individuală a serviciilor publice, pentru a identifica, în vederea unor performanțe maxime, pentru care dintre acestea este utilă desconcentrarea verticală. Acest lucru a condus la numeroase disfuncționalități, pentru că, practic, există o dublă subordonare a acestor servicii – față de prefect și minister – și implicit la decizii contradictorii.

În cele mai multe cazuri este vorba de servicii strict specializate, fiind evident că prefectul nu se poate implica în conducerea activităților specifice și, dacă se menține acest sistem, trebuie precizat exact în ce constă activitatea de conducere a prefectului și pentru ce competențe există o subordonare față de minister.

Justificarea sistemului actual rezidă în faptul că dincolo de apropierea de cei administrați, apare nevoia de a realiza o contrapondere autorității aleșilor locali pentru a menține autoritatea statului. Tendințele europene, mai ales în Franța, sunt de a scoate de sub autoritatea prefectului acele servicii care presupun o utilizare privată: educația, inspecția muncii, încasările, cheltuielile publice și controlul conturilor și de a le transfera către colectivitățile locale.

Având în vedere amploarea descentralizării, desconcentrarea are ca menire crearea unui interlocutor etatic pentru autoritățile locale, destul de puternic pentru a lua decizii prin care să oblige diferite servicii să acționeze sub responsabilitatea sa.

3. Desconcentrarea este destinată echilibrării, pe de o parte, a tendințelor centralizatoare care vor să concentreze deciziile etatice la nivelul administrației centrale și, pe de altă parte, celor de teritorializare a puterilor prin care se dorește apropierea de nevoile reale ale unei țări.

Așadar, desconcentrarea reprezintă o formă diminuată a centralizării ce presupune deplasarea în teritoriu a unor competențe etatice, menținându-se relația de subordonare față de nivelul central. În cazul serviciilor descentralizate, nu există o subordonare față de nivelul central, ci doar forme de control. [18]

Desconcentrarea sistemului administrativ se poate defini și ca o dispersare teritorială a sarcinilor administrative, ce implică deschiderea unor birouri regionale sau raionale ale ministerelor centrale și a altor agenții statale urmate de delegația autorității

de la centru către aceste reprezentări locale ale autorităților centrale. Așadar, există componente ale autorităților publice centrale care nu pot fi supuse procesului de descentralizare. Ele pot fi, cel mult, desconcentrate.

Astfel, desconcentrarea sistemului administrativ reprezintă transferul responsabilităților de la organele administrației centrale către reprezentanțele acestora în teritoriu, care, deși sunt la dispoziția cetățeanului, rămân subordonate centrului. Putem afirma că desconcentrarea exprimă o variantă îmbunătățită a centralizării, reprezentând o centralizare atenuată sau o slabă descentralizare.

În realitate, acest sistem mărește centralizarea, întrucât, în caz că se dovedește eficient, extinde controlul autorităților centrale asupra chestiunilor locale ce ar putea rezulta în frustrarea participării cetățenilor.

Pentru o mai bună și mai complexă înțelegere a problemei, considerăm că se impune și definirea altor doi termeni, și anume – cel de *devoluție* și de *delegare*.

Devoluția este un termen utilizat în unele state anglo-saxone (Marea Britanie, Irlanda, Statele Unite) și implică transferul puterii politice și al autonomiei politice către unitățile guvernamentale locale cu politicieni aleși pe plan local. Acest sistem conferă autonomie autorităților locale în domenii clar stabilite de luare a deciziilor prin drepturi constituționale, implicând un transfer real al responsabilității.

Devoluția poate duce la dominarea exercitată de către elitele locale și la neechilibre regionale între zone bogate în resurse și cele sărace. De aceea este necesară stabilirea unui echilibru între interesele locale legitime, pe de o parte, și interesele naționale legitime, pe de cealaltă parte. Acest bilanț poate fi realizat prin transferuri de venituri necesare de la guvernele centrale către cele locale.

Devoluția presupune transmiterea competențelor și a surselor de venituri de la autoritățile publice centrale în beneficiul autorităților publice locale, fiind un fenomen mai important decât desconcentrarea, care nu presupune decât un transfer la nivel local al politicii centrale.

Delegarea reprezintă exercitarea, de către autoritățile administrației publice locale sau de către alte instituții publice, a unor competențe în numele unei autorități a administrației publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta.

Delegația este o formă mai extinsă a descentralizării. Prin delegație guvernele centrale transferă responsabilitatea luării deciziilor și administrării

funcțiilor publice către organizațiile semiautonomie necontrolate în întregime de guvernul central, dar în ultimă instanță care răspund în fața acestora. Guvernele delegă responsabilități când creează firme sau corporații publice, autorități imobiliare, de transport, sectoare cu servicii speciale, sectoare școlare semiautonomie, corporații regionale pentru dezvoltare sau unități pentru implementarea proiectelor speciale. De obicei, aceste organizații iau decizii cu un grad înalt de discreție. Ele pot fi scutite de constrângerile unui personal obișnuit de serviciu civil și pot să încaseze bani pentru servicii direct de la beneficiari. Acestea pot avea și libertatea de a plăti salariile personalului lor.

Delegarea presupune exercitarea competențelor administrației publice centrale de către administrația publică locală, în numele și în limitele stabilite de administrația publică centrală.

Concluzionând cele prezentate, putem spune

că *centralizarea* răspunde nevoii de unitate națională, în timp ce *descentralizarea* răspunde nevoii de diversitate. Procesul de descentralizare reflectă convingerea că regenerarea durabilă, creșterea economică, calitatea serviciilor publice și participarea democratică deplină pot fi atinse eficient în cazul în care instituțiile guvernamentale nu sunt supercentralizate.

Ambele forme de administrație coexistă în diferite sisteme politice. Un exces de centralizare sau de autonomie locală absolută nu este benefic, fiind necesară instaurarea unui sistem de colaborare mai eficient între autoritățile naționale, regionale și locale.

Cât privește *desconcentrarea*, aceasta nu este o variantă a descentralizării, ele reprezintă două procese distincte: desconcentrarea este pentru guvernul central transferul factorilor de decizie către proprii agenți locali, descentralizarea este transferul de putere către organele alese de populație.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol, Tofan Dana, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 218.
2. Vida, Ioan. *Puterea executivă și administrația publică*, Editura Regia Autonomă, Monitorul Oficial, București, 1994, p.16,172-196.
3. Nicola, Iordan, *Managementul serviciilor publice locale*, Editura All Beck, București, 2003, p. 40 .
4. Manda, Corneliu, *Știința administrației*, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 286.
5. Popa, Victor, *Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale*, Inst. Pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS „Viitorul”. – Chișinău, Editura TISH, 2008, p.12.
6. Laubadere, Andre de, Venezia, Jean Claude, Gaudement, Yves, *Traite de droit administratif*, tome I, 14 edition, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 85-86.
7. Dincă Dragoș, *Servicii publice și dezvoltare locală*, Editura Lumina Lex, București, 2008, p. 191.
8. Cușnir, Vitalie, *Unele aspecte ale reformei administrativ-teritoriale și administrării locale*, în Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova, Chișinău, 2003, Tipografia Centrală, p. 241.
9. Șandor Sorin Dan, Tripon, Ciprian, *Romanian public servants on public administration reforms*, Revista Transilvană de Științe Administrative no 23E / June / 2008, p. 25.
10. Șandor Sorin Dan, Tripon, Ciprian, *Romanian public servants on public administration reforms*, Revista Transilvană de Științe Administrative no 23E / June / 2008, p. 27.
11. Roată, Valentin, *Particularități ale autonomiei locale în legislația unor state ale Uniunii Europene*, Căiete de Drept Internațional, nr. 16 (3/2007) ale Facultății de Științe Economice și Administrative din cadrul Universității „Eftimie Murgu” din Reșița, p. 44.
12. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, II, ediția a 4-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 452.
13. Petrescu, Rodica, *Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României*, Revista Transilvăneană de Științe Administrative, nr.1(2)/1999, Cluj-Napoca, p. 19.
14. Manda, Corneliu, *Știința administrației*, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 146.
15. Gheorghe, Filip, Onofrei, M., *Elemente de știința administrației*, Editura Junimea, Iași, 2004, p. 118.
16. Preda, Mircea, *Drept administrativ*, Partea generală, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 345.
17. Negulescu, Paul, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Principii generale, Editura Marvan, București, 1934, p.p. 609-623.
18. Dincă, Dragoș, *Deconcentrarea serviciilor publice*, <http://www.cadranpolitic.ro>, p.1-17

Prezentat: 12 septembrie 2011.

E-mail: a_bantus@yahoo.com

Libertatea sindicală.

Reglementări internaționale și interne

Eufemia VIERIU,
doctor în drept, lector superior,
Universitatea Petrol-Gaze Ploiești (România)

SUMMARY

Being considered a fundamental human right, freedom of association, as a counterbalance of the activity of enterprises, was recognized by the Universal Declaration of Human Rights, IOM Conventions, as well as by the Council of Europe and the European Union.

Consacrat ca un drept fundamental al omului, libertatea sindicală, contrapondere a activității întreprinderilor, a fost recunoscută prin Declarația Universală a Drepturilor Omului, prin convențiile OIM, precum și cele ale Consiliului Europei și Uniunii Europene.

Marile curente de gândire socială din a doua jumătate a secolului al XIX –lea au susținut necesitatea proclamării și respectării libertății de asocierie sindicală. Prin enciclica *Rerum Novarum* (Asupra condiției muncitorilor), publicată de Papa Leon al XIII-lea la 15 mai 1891, se proclama solemn dreptul muncitorilor și al patronilor de a se asocia sau de a deveni membri ai unor asociații profesionale. Se sublinia chiar că statul nu trebuie să le interzică, fiind un drept natural.

Termenul de **sindicat** provine din latina veche, din cuvântul *sindiz* care însemna un avocat care reprezintă o colectivitate, care, la rândul său, vine de la cuvântul grecesc *sundikos* care înseamnă asistent de justiție: *dike*-norma, dreptul și *sun*-ceea ce însoțește norma pentru aplicarea ei. Termenul exprimă deci chiar obiectul principal de activitate a sindicatelor: apărarea drepturilor și intereselor salariaților pe plan individual și colectiv.

Libertatea de asociere, mai ales cea sindicală, a fost consacrată în documente internaționale abia în a doua jumătate a secolului trecut, după un secol de preocupări interne și internaționale în materie. Libertatea de asociere sindicală se regăsește consacrată în documente internaționale de referință, precum:

- Declarația Universală a Drepturilor Omului, 1948;
- Convenția nr. 87/1948 a Organizației Internaționale a Muncii;
- Pactul Internațional referitor la drepturile civile și politice ale Organizației Națiunilor Unite, 1966;

- Pactul Internațional referitor la drepturile economice, sociale și culturale al ONU, 1966;

- Convenția Europeană a Drepturilor Omului, 1950;

- Carta Socială Europeană, 1961, revizuită.

Consacrată ca un drept fundamental al omului, libertatea sindicală, contrapondere a activității întreprinderilor, a fost recunoscută prin Declarația Universală a Drepturilor Omului, prin convențiile OIM, precum și cele ale Consiliului Europei și Uniunii Europene. Apărute încă în perioada avântului industrializării, sindicatele s-au manifestat ca un factor de echilibru social, una din instituțiile esențiale ale societății civile și ale democrației, unul dintre partenerii negocierilor colective și ai dialogului social care a jucat și joacă un rol deosebit în dezvoltarea dreptului muncii.¹ Sindicatele reprezintă concretizarea dreptului fundamental la asociere și o cale importantă de asigurare a justiției sociale.

Organizația Internațională a Muncii a adoptat, mai ales după cel de-al Doilea Război Mondial mai multe convenții ce au ca obiect de reglementare drepturi și libertăți fundamentale ale omului. Printre acestea și unele, ratificate și de România, care constituie la nivel internațional un mecanism eficient de promovare și protecție a libertății sindicale: Convenția nr. 87/1948 și Convenția nr. 98/1949. Într-o opinie² cele două convenții sunt complementare, prima reglementând expres raporturile dintre angajatori, lucrători, organizațiile lor cu autoritățile publice, iar cealaltă – relațiile între patroni, lucrători și asociațiile acestora. Ulterior acestor convenții, fundamentale în materie, OIM a elaborat și altele care nuanțează principiile de bază.

Convenția nr. 87/1948 privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical³

Principiul fundamental statuat de convenție

este acela al asigurării dreptului liber exercitat al angajatorilor și angajaților de a se organiza în vederea promovării și apărării intereselor lor. Convenția nu face vreo diferență între dreptul unui partener social (lucrătorul) și celălalt (angajatorul) de a se organiza în sindicate. Termenul „lucrător” trebuie înțeles în sens larg – toți cei care au un raport juridic de muncă, indiferent de izvorul acestuia. De asemenea, au acest drept în mod egal toți lucrătorii, indiferent de sectorul de activitate în care muncesc, pentru a-și constitui un sindicat. În convenție se tranșează și problema controversată a sindicalizării forțelor armate și de poliție, stabilindu-se că legislația națională e în drept să determine gradul în care garanțiile convenției sunt aplicabile acestor categorii.

Organizațiile muncitorilor și patronilor au dreptul, fără autorizație permanentă, să se constituie în organizații sau să se afilieze acestora. Au dreptul de a-și elabora statutele și regulamentele administrative, să-și aleagă liber reprezentanții, să-și organizeze gestiunea și activitatea și să-și formuleze programul de acțiune. Autoritățile publice au obligația de a se abține de la orice intervenție de natură a limita acest drept și de natură a împiedica exercitarea lui legală. Se interzice dizolvarea sau suspendarea acestor organizații pe cale administrativă. Dobândirea personalității juridice a organizațiilor muncitorilor sau patronilor nu trebuie să facă obiectul unor condiții restrictive. Se recunoaște prin convenție și dreptul organizațiilor de a se constitui în federații sau confederații și de a se afilia la astfel de organizații internaționale.

În ceea ce privește dreptul la grevă, acesta nu este prevăzut expres de textul convenției, dar el este acoperit prin garantarea dreptului de a decide al acestor organizații asupra propriei activități. În plus, dreptul la grevă e un corolar implicit al libertății sindicale și al dreptului de negociere colectivă. Nu poate fi un drept absolut el putând fi obiectul unor reglementări naționale și interzis pentru anumiți lucrători din categoria celor care acționează în sectoare vitale pentru viața socio-economică sau poate fi limitat „în cazul serviciilor esențiale”.⁴

Elementele substanțiale ale convenției au fost preluate de legislația română în art. 217-223 din Codul muncii și Legea nr. 54/2003. Art. 220 din Codul muncii prevede dreptul salariaților de a se constitui într-un sindicat recunoscut la nivelul tuturor angajatorilor, cu respectarea drepturilor și libertăților garantate de Constituție și de legile speciale. Art. 2 al. 1 din Legea sindicatelor recu-

noaște că salariații și funcționarii publici au dreptul să constituie organizații sindicale și să adere la acestea, iar persoanele care exercită în mod legal o meserie ori profesiune independent, membrii cooperatori, agricultorii, persoanele în curs de calificare au dreptul, fără nicio îngrădire sau autorizație prealabilă, să adere la o organizație sindicală.

Convenția nr. 98/1949 privind dreptul de organizare și de negociere colectivă⁵

Obiectivul convenției este acela de a proteja lucrătorii care exercită dreptul de a se organiza și de a promova negocierea colectivă, statuând relațiile dintre organizațiile angajatorilor și cele ale lucrătorilor.

Protecția se referă la discriminările antisindicale, mai ales pentru a elimina un refuz la angajare pe considerente de afiliere sindicală sau participare la activități sindicale. Muncitorii sunt protejați și împotriva concedierilor sau unor alte consecințe suferite pe temeiul activității sindicale.

Organizațiile de muncitori și de patroni trebuie să beneficieze de o protecție adecvată împotriva oricăror acte de ingerințe ale unora față de celelalte, fie direct, fie prin agenții sau membrii lor, în formarea, funcționarea și administrarea lor. Se au în vedere, în special, măsurile ce tind să provoace crearea de organizații de muncitori dominate de un patron sau de o organizație de patroni sau să sprijine organizații de muncitori în scopul de a le pune sub controlul unui patron sau unei organizații patronale.

Ideea protecției contra actelor de discriminare sindicală este reluată în alte instrumente OIM: Convenția nr. 135/1971, recomandarea nr. 143/1971 privind reprezentanții lucrătorilor, Convenția nr. 151/1978 privind relațiile de muncă în funcția publică și Convenția nr. 158/1983 asupra concedierii. Pentru că limita dintre un act antisindical și un act ce ține de puterea patronală, dar care poate afecta libertatea sindicală, este una sensibilă, Recomandarea nr. 143/1971 sugerează, ca mod de luptă împotriva acestei practici, inversarea sarcinii probei. Conform acestei sugestii angajatorul ar trebui să demonstreze că măsura sa e justificată.

Convenția urmărește și să sporească rolul negocierilor colective în reglementarea condițiilor de muncă. Statele care ratifică acest act își asumă obligația pozitivă de a lua măsuri de promovare a negocierilor colective. În ceea ce privește forțele armate și poliția, statele sunt chemate să se pronunțe asupra măsurii în care garanțiile prevăzute de convenție li se aplică.

Convenția nr. 154/1981 privind promova-

rea negocierilor colective⁶ se aplică în toate ramurile de activitate economică. Reglementarea negocierii colective pentru forțele armate, poliție și funcționarii publici revine legislației și practicii naționale.

Convenția explică noțiunea de „negociere colectivă” ca fiind orice negociere ce are loc între un angajator, un grup de angajatori sau una sau mai multe organizații de angajatori, pe de o parte, și una sau mai multe organizații ale lucrătorilor, pe de altă parte, în vederea fixării condițiilor de muncă și angajare și/sau reglementării relațiilor între angajatori și lucrători și/sau reglementării relațiilor dintre angajatori și organizațiile lor și una sau mai multe organizații ale lucrătorilor.

Se cere statelor ce ratifică să adopte măsuri în funcție de circumstanțele naționale, în vederea promovării negocierii colective. Este necesară și dezvoltarea unor proceduri convenite între organizațiile lucrătorilor și ale angajatorilor, căci negocierea nu trebuie obstaculată de inexistența, insuficiența sau neadecvarea regulilor de procedură. Organele și procedurile de reglementare a conflictelor de muncă trebuie concepute pentru a contribui la promovarea negocierii colective.

Făcând aplicarea Convenției nr. 135/1971 privind reprezentanții lucrătorilor, Convenția nr. 154/1981 lasă la latitudinea legislației naționale măsura în care termenul de negociere colectivă nu include în mod egal și negocierile cu acești reprezentanți. Dacă acești reprezentanți sunt acceptați la negocieri, există cerința ca ei să nu contribuie la diminuarea situației organizației lucrătorilor. Convenția nr. 154/1981 nu instituie o barieră în cadrul mecanismelor și instituțiilor de conciliere și/sau arbitraj la care părțile la negociere participă voluntar. De altfel, ea se aplică, având în vedere preexistența Convenției 144/1976 privind consultările tripartite destinată să promoveze punerea în aplicare a normelor internaționale ale muncii, numai după consultări prealabile și prin acord între puterea politică și organizațiile angajatorilor și lucrătorilor.

O dispoziție importantă este cea din Recomandarea nr. 163/1981 care nu se regăsește în Convenția 154/1981 este cea privitoare la negocierea în cunoștință de cauză. Se recomandă ca părțile – angajatori și lucrători – să aibă acces la informațiile necesare. Această prevedere se regăsește în Codul muncii și Legea 130/1966 republicată.

OIM a considerat „precare” din punctul de vedere al libertății sindicale două domenii: lucrătorii rurali și funcționarii publici.

În Convenția nr. 141/1975 privind organizațiile lucrătorilor rurali reia și nuanțează la specificul agriculturii dispozițiile Convenției 87/1948 privind libertatea sindicală, urmărind exercitarea acestei libertăți și în agricultură în condiții de egalitate, inclusiv în ceea ce privește dobândirea personalității juridice a organizațiilor sindicale ale lucrătorilor rurali.

Această convenție nu e ratificată de România. Decizia ratificării ar trebui să atragă după sine modificarea legislației în vigoare, a Legii nr. 54/2003 privind sindicatele.⁷

Convenția nr. 151/1978 privind relațiile de muncă în funcția publică are ca obiect de reglementare protecția funcționarilor publici ce își exercită dreptul sindical, promovarea principiului noningerinței autorităților publice în acest cadru, dreptul la negociere sau participarea la determinarea condițiilor de muncă, instituirea unor garanții pentru reglementarea diferendelor ce pot apărea pe parcursul exercitării funcției publice.

Prin „agenți publici” se desemnează toate persoanele încadrate de autoritățile publice sub rezerva că legile naționale pot determina gradul în care garanțiile convenției se vor aplica anumitor agenți, cum ar fi: personalul forțelor armate, poliției sau înalți funcționari publici, inclusiv demnitari. Organizațiile funcționarilor publici trebuie să beneficieze de independență. Libertatea sindicală a funcționarilor publici e garantată cu rezerva respectării obligațiilor ce decurg din statutul și natura funcțiilor pe care le exercită. Diferendele dintre autoritatea publică și agenții publici trebuie să constituie un obiect al negocierii colective sau soluționarea să se realizeze după o procedură care să se caracterizeze prin independență, imparțialitate.

România nu a ratificat această convenție, deși Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999) respectă, în linii generale, prevederile sale.

Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale, 1950,⁸ Consiliul Europei

Art. 11 al Convenției prevede dreptul de a înființa un sindicat. S-a exprimat opinia⁹ că redactarea e mult prea generală, se referă doar la dreptul de a înființa un sindicat și la dreptul de afiliere la un sindicat, și nu se referă la dreptul organizațiilor de acțiune liberă.

Într-un alt paragraf sunt pomenite și derogările de la acest drept, pe considerente de ordine publică sau din rațiuni legate de exercitarea drepturilor în cadrul forțelor armate, ale poliției sau administrației de stat.

Protecția dreptului de asociere și libertății sindicale prin această convenție e inferioară celei oferite de Convenția nr. 87/1948 a OIM. Iar legislația română în materie e compatibilă cu dispozițiile Convenției.

Carta Socială Europeană¹⁰

Este un document de referință al secolului al XXI-lea în materia drepturilor sociale și reprezintă un corespondent în domeniul social al Convenției europene a drepturilor omului, cuprinzând un ansamblu de drepturi fundamentale în domeniul muncii, angajării, relațiilor sociale și securității sociale. Ea a fost redactată cu asistența OIM.

Carta socială europeană din 1961 a fost modificată în 1988, 1991 și 1995, iar la 4 octombrie 1994 România semnase și această Cartă. În 1997, România e al zecelea stat membru și primul din Europa Centrală și de Est care a ratificat Convenția în formă revizuită.

Carta socială europeană are cinci părți. Substanța ei e dată de primele două părți care definesc 19 drepturi, garantate de statele contactante:

- dreptul la muncă;
- dreptul la condiții de muncă echitabile;
- dreptul la securitate și igiena muncii;
- dreptul la remunerație echitabilă;
- dreptul sindical;
- dreptul la negociere colectivă;
- dreptul la protecție al copiilor și adolescenților;
- dreptul la protecție al lucrătoarelor;
- dreptul la orientare profesională;
- dreptul la pregătire profesională;
- dreptul la ocrotirea sănătății;
- dreptul la securitate socială;
- dreptul la asistență socială și medicală;
- dreptul de a beneficia de serviciile sociale;
- dreptul persoanelor cu o capacitate fizică sau mentală diminuată de a beneficia de formare profesională și readaptare profesională și socială;
- dreptul familiei la o protecție socială, juridică și economică;
- dreptul mamei și al copilului la o protecție socială și economică;
- dreptul de a exercita o activitate lucrativă pe teritoriul celorlalte state contractante;
- dreptul lucrătorilor migranți și al familiilor lor la o protecție și asistență socială;

La 5 mai 1988 se adaugă încă 4 drepturi printr-un protocol adițional:

- dreptul la șanse egale și tratament egal în materie de muncă și de profesie, fără discriminare bazată pe sex;

- dreptul lucrătorilor la informare și consultare în cadrul întreprinderilor;

- dreptul lucrătorilor de a lua parte la stabilirea și îmbunătățirea condițiilor de muncă și a mediului de muncă;

- dreptul persoanelor în vârstă la protecție socială.

Carta socială europeană cuprinde în prezent 31 de drepturi, pentru că s-au adăugat următoarele 8:

- dreptul la protecție socială a persoanelor în cazul concedierii;

- dreptul lucrătorilor la protecție a creanțelor în cazul insolvenței celui ce i-a angajat;

- dreptul la demnitate în muncă;

- dreptul oricărei persoane cu responsabilități familiale care au sau care urmează să ocupe un loc de muncă de a exercita muncă fără a fi supuse la discriminări prin concilierea muncii cu responsabilitățile familiale;

- dreptul reprezentanților lucrătorilor la protecție contra actelor susceptibile a le aduce prejudicii și dreptul la facilitare în exercitarea funcțiilor lor;

- dreptul lucrătorilor de a fi informați și consultați în procedurile concedierilor colective;

- dreptul la protecție contra sărăciei și excludere socială;

- dreptul la locuință.

Partea a III-a definește angajamentele statelor contractante, cea de-a IV-a se referă la aplicarea ei, iar ultima statuează derogările admise.

Pintre articolele ratificate de România se numără și **art. 5 referitor la dreptul sindical**. Se statuează principiul libertății de a constitui organizații sindicale și de a adera la acestea atât pentru lucrători, cât și pentru patroni. Acestui drept îi corespunde o obligație „de a face” – absența vreunei dispoziții legale sau practice administrative care ar aduce atingere libertății sindicale și patronale.

Carta admite unele restricții la care face referire în art. 6 dacă sunt prescrise prin lege și sunt necesare într-o societate democratică pentru a garanta respectarea drepturilor și libertăților altor sau pentru a proteja ordinea publică, securitatea națională, sănătatea publică sau bunele moravuri.

Astfel, principiul înregistrării obligatorii a sindicatelor nu e incompatibil cu art. 5 cu condiția ca persoanele interesate să dispună de garanții suficiente, cu caracter administrativ și jurisdicțional, împotriva unor refuzuri abuzive de înregistrare.

Se aduce atingere libertății sindicale prin omisiunea de a proteja membrii de sindicat în privința

imunităților prevăzute în materia răspunderii civile, precum și concedierea pe motiv de apartenență la un sindicat. Se protejează libertatea sindicală împotriva ingerințelor autorităților în activitatea sindicală, dar sunt admise și considerate necontrare art. 5 din Convenție anumite forme de intervenție a statului în afacerile sindicatului. Se admite, în această idee angajarea răspunderii sindicatului pentru grevele nelegale pentru a fi posibilă acoperirea pagubelor cauzate de o faptă ilegală, ceea ce nu atinge în vreun fel libertatea sindicală în sensul avut în vedere de art. 5 al Cartei. E acceptabilă obligația de a vota pe buletin secret pentru alegerea liderilor sindicali sau pentru declanșarea unei acțiuni revendicative.

În schimb, se consideră ca fiind ingerințe în privința constituirii sindicatelor și îngrijire a libertății protejate de art. 5 limitarea prin lege a dreptului unui sindicat sau confederații de a-și alege sau desemna liderii. O lege nu poate deci stipula că liderii pot fi doar persoane ce exercită efectiv profesia în cauză.

Art. 5 protejează dreptul de a adera la un sindicat, dar, în egală măsură, și dreptul de a nu fi membru al unui sindicat sau de a se retrage dintr-un sindicat. În general, orice formă de sindicalism obligatoriu e considerată incompatibilă cu art. 5 din Cartă.

Nu se permite statelor contractante să introducă în convențiile colective clauze prin care au prioritate la angajare sindicalizații. O astfel de clauză ar reprezenta o presiune împotriva lucrătorilor care nu doresc afilierea la un sindicat. În aceeași idee patronul nu poate rezilia contractul unui salariat care refuză aderarea la un sindicat ca urmare a existenței unui acord de monopol sindical la încadrarea în muncă. Chiar dacă lucrătorul cunoștea condițiile puse de angajator, lipsa protecției împotriva concedierii e o încălcare a libertății sindicale.

Privarea unui lucrător de dreptul la o protecție economică în caz de șomaj, chiar și în cazul lucrătorilor nesindicalizați, reprezintă o măsură inadmisibilă care nu stimulează lucrătorii să devină sau să rămână membri de sindicat și e contrară spiritului și literei art. 5 din Convenție.

Conform art. 5, sunt exceptați de la exercițiul deplin al dreptului la libertate sindicală membrii forțelor armate și poliției. Dar și în privința acestora orice formă de sindicalism obligatoriu e interzisă. Unele țări, în spiritul art. 5, permit înființarea de organizații profesionale ale membrilor poliției care să aibă prerogative sindicale cum ar fi responsabilitatea de a discuta condițiile de muncă

și salarizare, dreptul de întrunire. Sunt admise în privința acestor organizații restricția de a fi alcătuite doar din membrii forțelor armate și de poliție și lucrătorilor din poliție de a adera doar la organizații sindicale ale poliției și organizațiilor sindicale ale poliției de a adera doar la organizații internaționale ale poliției.

În privința funcționarilor orice restricție care impune apartenența lor doar la sindicatele formate doar din funcționari nu este compatibilă cu prevederile Cartei.

Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor (Uniunea Europeană), adoptată la Strasbourg la 9 decembrie 1989 e, în esență, o declarație a principiilor pe care se fundamentează modelul comunitar de drept al muncii. Carta comunitară are rolul de a direcționa orientările în politica socială a UE, apreciată la acel moment ca insuficientă.

În timp ce Carta socială europeană acoperă aspectele de politică socială a statelor, Carta comunitară e mai explicită în privința unor instituții ale dreptului muncii.¹¹

Convențiile OIM, Carta socială europeană a Consiliului Europei, precum și regulamentele Uniunii Europene în materie socială promovează principii convergente.

Prin Tratatul de la Amsterdam se reorganizează competențele Uniunii Europene în domeniul social. Pentru unele competențe se cere ca directiva ce le instituie să aibă acordul majorității calificate a Consiliului Uniunii Europene, la propunerea Comisiei în codecizie cu Parlamentul European și după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetelor Regiunilor. Pentru altele se cere unanimitatea, iar altele sunt excluse competenței comunitare. Printre cele excluse se află și dreptul de asociere, alături de dreptul la grevă, dreptul la lock-out și salarizare. Excluderea acestor domenii din competența comunitară surprinde. Ea ar putea fi explicată prin faptul că aceste patru domenii sunt puternic corelate cu factorii de propulsie socială, în fiecare stat și la acest nivel trebuie rezolvate și nu la nivel comunitar. O serie de alte argumente pentru fiecare în parte au fost aduse de un autor autohton.

În caz de conflict între convențiile OIM ratificate și o directivă comunitară, statul membru UE va observa întotdeauna prescripțiile comunitare. Dacă preexistă o convenție a OIM și ulterior se adoptă o directivă, pentru statele UE primează directiva, legislația muncii comunitare având prioritate față de normele internaționale ale muncii. Dacă

preexistă o directivă și se adoptă o convenție a OIM în aceeași materie, statele membre ale UE pot ratifica și convenția, dacă nu contravine directivei, legislația muncii comunitară fiind prioritară.

În cazul domeniilor excluse din competența UE, dar care sunt ratificate prin convenții OIM, cum este și organizarea sindicală și patronală, statele membre pot ratifica și convenția, dacă sunt interesate.

Declarația Universală a Drepturilor Omului (Organizația Națiunilor Unite), adoptată și proclamată de Adunarea Generală ONU prin Rezoluția 217A (III) din 10 decembrie 1948, nu e un document juridic, nu are caracter obligatoriu pentru statele membre. Constituția României prevede că „drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România e parte”.

Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice¹³ menționează dreptul la nediscriminare, interdicția muncii forțate, dreptul de asociere, respectiv, de asociere în sindicate. Dreptul de asociere este prevăzut într-un mod mai flexibil decât normele OIM, fără a prevedea garanțiile ce se regăsesc în convențiile OIM. Domeniul de aplicare a dreptului de asociere este mai amplu în pact și corespunde celui din convenția OIM.

Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale, culturale¹⁴ conține printre alte drepturi specifice dreptului muncii și dreptul de a se asocia în sindicate.

În general, aceste două pacte prevăd norme ce sunt depășite de nivelul garanțiilor date de convențiile OIM.

Legislația română

Dreptul de asociere în sindicate e prevăzut de Constituție¹⁵ în art. 40 al. 1, face obiectul Capitolului II al Titlului VII din Codul muncii¹⁶ și e detaliat de Legea sindicatelor nr. 54/2003¹⁷.

În doctrină se face distincție între dreptul de asociere în sindicate și libertate sindicală, deși dreptul de asociere în sindicate e o premisă indispensabilă a exercitării depline a libertății sindicale. Se distinge între libertatea sindicală două aspecte: individual și colectiv.¹⁸

Libertatea sindicală individuală cuprinde:

- dreptul oricărei persoane ce are clitatea și capacitatea cerute de lege să se asocieze pentru a constitui un sindicat sau să adere la unul;
- dreptul oricărei persoane să nu adere la un sindicat;
- dreptul membrilor de sindicat să desfășoare

activitate sindicală;

- dreptul fiecărui membru de sindicat de a-i fi garantată libertatea sindicală, ceea ce înseamnă interzicerea presiunilor și represaliilor de orice fel în legătură cu apartenența sa la un sindicat sau cu activitatea prestată în sindicat.

Pot să constituie sindicate „persoanele încadrate în muncă și funcționarii publici” (art. 2 al. 1 din Legea sindicatelor). Noțiunea „persoane încadrate în muncă” nu se referă și la persoanele care își desfășoară activitatea în baza unui mandat comercial sau a unui contract civil de prestări de servicii. Ele nu pot constitui un sindicat, textul referindu-se doar la salariați.

Orice funcționar public, inclusiv polițistul,¹⁹ poate participa la constituirea unei organizații sindicale, cu excepția celor care dețin „funcții de conducere” (art. 4 din Legea sindicatelor).

Persoanele în curs de calificare, cele care exercită o meserie sau o profesiune independent, membrii cooperatori, agricultorii au dreptul de a adera la un sindicat, nu și acela de a constitui un sindicat. Asupra acestei teze s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, iar Curtea Constituțională a decis că prevederea e conformă Constituției și în acord cu prevederile internaționale.²⁰

Expresie a libertății sindicale e și aspectul negativ – dreptul de a nu adera la un sindicat. În plus, art. 33 din Legea sindicatelor permite membrilor unei organizații sindicale să se retragă, fără a fi obligat să arate motivele, iar în art. 1 al. 3 stabilește că nicio persoană nu poate fi constrânsă să facă sau să nu facă, să se retragă sau să nu se retragă dintr-o organizație sindicală.

Nici legal, nici prin contractele colective de muncă sau individuale nu se pot realiza discriminări negative sau pozitive după cum salariatul este sau nu membru de sindicat într-o anumită unitate. Încălcarea dreptului de a nu aparține unui sindicat are consecințe diverse în dreptul comparat.²¹ În Franța, ca și în România, e interzisă orice înțelegeră de natură să afecteze dreptul persoanei de a nu deveni membru de sindicat. În sistemul anglo-saxon, Israel și țări latino-americane e permisă condiționarea ocupării unor posturi de apartenență la un sindicat. Astfel de condiții se pot introduce în contractele colective, dar în acest cadru nu e permisă și limitarea, ca atare, a însuși exercitiului dreptului sindical. În Germania se acceptă această diferențiere între sindicaliști și nesindicaliști doar dacă e vorba de o utilitate socială (sănătate publică, securitate națională).

Angajarea, repartiția în muncă, formarea pro-

fesională, avansarea, salarizarea, acordarea de avantaje sociale, măsurile disciplinare, concedierea nu trebuie să depindă în vreun fel de apartenența și activitatea sindicală a unui individ. Clauzele de neafiliere sindicală din contractele de muncă sunt nule. S-ar atinge libertatea sindicală prin orice manifestare a angajatorilor de natură a favoriza un anumit sindicat.

Libertatea sindicală colectivă cuprinde:

- dreptul oricărui sindicat de a se asocia în uniuni sindicale, federații, confederații și dreptul de a se afilia la astfel de organisme;
- dreptul oricărui sindicat de a nu se constitui sau de a nu se afilia la astfel de organisme;
- dreptul oricărui sindicat de a-și alege reprezentanții sau liderii;
- dreptul sindicatelor de a-și stabili propria democrație sindicală și propria disciplină sindicală.

Conform art. 41 din Legea sindicatelor, două sau mai multe organizații sindicale se pot asocia după criteriul ramurii de activitate, al profesiei sau după criteriul teritoriului în vederea constituirii unei federații profesionale. La rândul lor, două sau mai multe federații profesionale din ramuri de activitate diferite se pot asocia în vederea constituirii unei confederații sindicale. S-au formulat și critici asupra acestor prevederi, deoarece permit o fărâmițare sindicală excesivă.²²

Raporturile sindicate – organizații economice (statale sau politice) sunt guvernate de următoarele principii de natură a asigura libertatea sindicală:

- a) egalitatea în drepturi și pluralism sindical în raporturile dintre diferite sindicate;
- b) interdicția oricărei ingerințe sau forme de intimidare în raporturile sindicatelor cu partidele politice;
- c) egalitatea de drepturi și parteneriat în raporturile sindicatelor cu unitățile în care sunt constituite, patronii, organizațiile patronale.

În România libertatea sindicală e protejată și garantată prin prevederile Codului muncii și, mai ales, ale Legii sindicatelor.

În primul rând, sindicatele se constituie liber în sensul că nu e necesară o autorizare prealabilă, că nu e posibilă dizolvarea sau suspendarea activității în baza unor acte de dispoziție ale autorităților administrației publice sau ale patronatelor (art. 39 din Legea sindicatelor). Adeziunea la un sindicat e liberă ca și neadeziunea sau retragerea.

E importantă, sub aspectul independenței sindicatelor și în strânsă legătură cu principiul libertății sindicale, prevederea art. 7 al. 1 din Legea

sindicatelor: „Organizațiile sindicale au dreptul de a-și elabora reglementări proprii, de a-și alege liber reprezentanții, de a-și organiza gestiunea și activitatea și de a-și formula programe proprii de acțiune cu respectarea legii”. Legea sindicatelor menționează expres independența sindicatelor față de autoritățile publice, partidele politice și patronate în art. 1 al. 2. Deci legiuitorul nu reglementează organizarea internă a sindicatelor, rămânând de la momentul legiferării în poziție neutră. Dar, fără a fi o atenuare a libertății sindicale, potrivit art. 26 al. 2 activitatea economico-financiară și modul de virare a obligațiilor către bugetul de stat sunt supuse controlului organelor administrației de stat competente.

Derivat din libertatea sindicală e și pluralismul sindical ce dă posibilitatea să se constituie mai multe sindicate în aceeași ramură, în același domeniu, teritoriu sau unitate. Legea română împune critei de reprezentativitate.

Tot în spiritul libertății sindicale, art. 9 din Legea sindicatelor și art. 223 al. 1 din Codul muncii asigură reprezentanților aleși în organele de conducere ale sindicatelor protecția împotriva oricăror forme de condiționare, constrângere sau limitare a exercitării funcțiilor lor.

Conform art. 10 al. 1 din Legea sindicatelor și art. 223 al. 2 din Codul muncii pe durata executării mandatului și pe o perioadă de 2 ani de la încetarea acestuia, reprezentanții aleși în organele de conducere ale sindicatelor nu pot fi concediați pentru motive ce nu țin de persoana salariatului, pentru necorespondere profesională sau pentru motive ce țin de îndeplinirea mandatului pe care l-au primit de la salariații din unitate. În plus, prevederea din Legea sindicatelor include și interdicția modificării contractului individual de muncă.

În legătură cu prevederea art. 223 al. 2 din Codul muncii s-a pronunțat și Curtea Constituțională²³ care a considerat că reprezintă o garanție legală împotriva eventualelor acțiuni de constrângere, de șantaj sau de reprimare, de natură să împiedice exercitarea mandatului. Liderii sindicali se află într-o situație diferită față de ceilalți salariați, iar protecția lor legală este nu numai justificată, ci și necesară. Curtea Constituțională a invocat și prevederile Convenției OIM nr. 135/1971 privind protecția reprezentanților lucrătorilor în întreprinderi și înlesnirile acestora, ratificată și de România. S-a stabilit că prevederea din Codul muncii are caracterul unei măsuri de protecție și nu de privilegiu tocmai pentru a se asigura egalitatea între sindicat și unitate, în caz contrar unitatea ar avea un mijloc

de presiune asupra reprezentantului sindical.

Într-o opinie contrară²⁴ prevederile art. 223 al. 2 din Codul muncii sunt „în neconcordanță cu principiile care guvernează într-o economie de piață, atât activitatea agenților economici, cât și eficiența activității autorităților și instituțiilor publice”. Se consideră că măsura de protecție instituită de Convenția OIM se referă doar la motivele ce țin de împlinirea mandatului lor primit de la salariați.

Tot pentru a proteja libertatea sindicală, Legea sindicatelor, în al. 1 și 2 ale art. 11, prevede că pe perioada în care persoana din organul de conducere este salariată de organizația sindicală, contractul său individual de muncă sau, după caz, raportul de serviciu se suspendă, iar acesta își păstrează funcția și locul de muncă avute anterior, precum și vechimea în muncă. La revenirea în post li se va asigura un salariu care nu poate fi mai mic decât cel ce putea fi obținut în condițiile de continuitate la acest loc de muncă.

Desfășurarea activității sindicale nu poate constitui un motiv pentru desfacerea contractului individual de muncă. Sunt vizați cei aleși în organele sindicale (unitate, teritoriu, ramură, național), chiar și când organizația respectivă nu e reprezentativă. Pentru alte motive ce nu țin de activitatea sindicală se aplică art. 60 al. 1 lit. h și art. 223 al. 2

din Codul muncii. Interdicția continuă să-și producă efecte și dacă cei în cauză au fost revocați din funcțiile de conducere pentru încălarea prevederilor statutare.

În practică angajatorul, prin măsurile sale, nu trebuie nici să avantajeze, nici să dezavantajeze pe liderii sindicali. Interesul pentru o astfel de conduită e reciproc și e o condiție necesară pentru un dialog corect și pentru asigurarea prestigiului liderilor sindicali în rândul personalului salariat.²⁵

Membrii aleși în organele de conducere ale sindicatelor, care lucrează nemijlocit în unitate, în calitate de salariați, au dreptul la reducerea programului lunar cu 3-5 zile pentru activități sindicale, fără afectarea drepturilor salariale (art. 35 din Legea sindicatelor).

Legea sindicatelor consideră ca fiind infracțiuni ce se pedepsesc cu închisoare de la 6 luni la 2 ani sau amenda și următoarele fapte ce aduc atingere exercițiului libertății sindicale:

- împiedicarea exercițiului dreptului de liberă organizare sau asociere sindicală, în scopurile și limitele prevăzute de lege;

- condiționarea sau constrângerea, în orice mod, având ca scop limitarea exercitării atribuțiilor funcției membrilor aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale.

BIBLIOGRAFIE

1. Andrei Popescu, *Dreptul internațional al muncii*, Editura CH Beck, București, 2006;
2. Ion Traian Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, Editura LuminaLex, București, 2003.
3. N. Voiculescu, *Dreptul muncii. Reglementări interne și comunitare*, Editura Rosetti, București, 2003.
4. Constituția României revizuită.
5. Codul muncii.
6. Legea sindicatelor nr. 54/2003.

Prezentat: 5 iulie 2011.

E-mail: sae@aap.gov.md

NOTE

¹ Valer Dorneanu, *Introducere în dreptul muncii, dreptul colectiv al muncii*, Editura Fundației „România de Măine”, București, 2000, p. 139.

² Andrei Popescu, *Dreptul internațional al muncii*, Editura CH Beck, București, 2006, p. 191.

³ Ratificată de România prin Decretul nr. 213/1957, B Of nr. 4 din 18 ianuarie 1958.

⁴ Andrei Popescu, op. cit., p. 192.

⁵ Ratificată de România prin Decretul nr. 352/1958, B Of nr. 34 din 30 august 1958.

⁶ Ratificată de România prin Legea nr. 112/1992.

⁷ Andrei Popescu, op. cit., p. 199.

⁸ Ratificată de România prin Legea nr. 30/1994 publicată în Monitorul Oficial nr. 135 din 31 mai 1994.

⁹ Andrei Popescu, op. cit., p. 275.

¹⁰ Adoptată la Strasbourg la 3 mai 1966, ratificată de România prin Legea nr. 74/1999, Monitorul Oficial nr. 193 din 4 mai 1999.

¹¹ Andrei Popescu, op. cit., p. 280.

¹² Vezi: Andrei Popescu, op. cit., p. 319-320.

¹³ Ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974 Monitorul Oficial nr. 140 din 20 noiembrie 1974.

¹⁴ Ratificat prin Decretul 212/1974.

¹⁵ Revizuită prin Legea nr. 429/2003 și republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.

¹⁶ Aprobat prin Legea nr. 53/2003. Monitorul Oficial nr. 72 din 5 februarie, cu modificările ulterioare.

¹⁷ Publicată în Monitorul Oficial nr. 73/2003.

¹⁸ N. Voiculescu, Dreptul muncii. Reglementări interne și comunitare, Editura Rosetti, București, 2003, p. 92-95.

¹⁹ Conform Conv. OIM nr. 87/1948 măsura în care garanțiile prevăzute de convenție se aplică forțelor armate și poliției va fi determinată de legislația națională.

²⁰ Decizia nr. 25/2003, Monitorul Oficial nr. 73 din 5 februarie 2003.

²¹ Ion Traian Ștefănescu, Tratat de dreptul muncii, Editura Lumina Lex 2003, p. 131.

²² N. Voiculescu, op. cit. p. 97.

²³ Decizia nr. 24 din 22 ianuarie 2003.

²⁴ I. T. Ștefănescu, op. cit., p. 146.

²⁵ I. T. Ștefănescu, op. cit., p. 151.

Considerațiuni privind natura și esența statului

Natalia BANTUȘ,
doctor în drept

SUMMARY

Speaking about the nature and essence of the state, we mention the existence of multiple theories, accompanied by a large number of definitions of it. State definitions are as numerous as contradictory, depending on the doctrine that share some or other authors. Speaking of state, first, we must see in it a political entity, established on a territory defined by borders, people whos the territory belongs, and an institutionalized power exercising sovereignty over the territory and over the rules of conduct.

Încă în Roma antică, romanii au folosit două noțiuni referitoare la stat, și anume, „*res publica*” (pentru perioada republicii) și „*imperiu*” pentru perioada imperiului (dominatului). Pentru același tip de organizare politică a unei colectivități umane, grecii foloseau denumirea de „*polis*” [1, p. 61].

Mai târziu, în sec. al XVI-lea, termenul „stat” a fost utilizat în operele unor iluștri gânditori, cum ar fi Nicollo Machiavelli care în lucrarea sa „*Il Principe*” (scrisă în 1513 și publicată în 1532) începe Capitolul I cu o frază faimoasă: „*Tutti li stati, tutti e' dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati*” (Toate statele, toate dominațiile și imperiile care au putere asupra oamenilor, au fost și sunt republici sau principate). Scopul statului constă în asigurarea fiecăruia de a se folosi liber de avere și securitate [2, p. 4; 181].

Gânditorul francez Jean Bodin, autorul celebrei lucrări „*Les six livres de la République*”, fundamentează conceptul de suveranitate a poporului, pe care o prezintă distinct de suveranitatea monarhului, calificând-o ca absolută și nelimitată. Caracterul absolut și indivizibil al suveranității, în opinia lui Jean Bodin, rezultă din imperativul unității statului [3, p. 58].

În secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, statul era conceput ca rezultat al unui pact sau contract social între guvernați și grupul minoritar, investit de aceștia cu prerogative de conducere politică. Unii dintre cei mai de seamă reprezentanți ai teoriei contractului social au fost, în Anglia, Thomas Hobbes și John Locke, iar în Franța, Jean-Jacques Rousseau. Spre deosebire de Hobbes și Locke, care fundamentau puterea absolută a Regelui încredințată acestuia de popor, Rousseau susținea că poporul rămâne în continuare suveran, putând să-l constrângă pe rege să-i respecte voința [4, p. 99].

Pe parcursul evoluției și dezvoltării teoriei statului, precum și a dreptului constituțional, conceptul statului este exprimat din perspective diferite care întrunesc elementele caracteristice, cele mai generale, ale tuturor statelor, indiferent de perioada existenței lor. O teorie despre stat, pe deplin satisfăcătoare nu există, deoarece dezbatere despre natura, formele, funcțiile statului au existat și există în prezent în cercurile specialiștilor din domenii variate (politologie, drept, sociologie, filozofie etc.) care cercetează și analizează probleme legate de dezvoltarea statului, a vieții sociale și politice.

Astfel, Adhémar Esmein a definit statul ca fiind personificarea juridică a unei națiuni, precum și ca subiect și suport al autorității publice [5, p. 1]. Maurice Hauriou definea, la rândul său, statul ca fiind personificarea juridică a unei națiuni înfăptuită ca urmare a centralizării politice, economice și juridice a elementelor națiunii și realizată în vederea creării regimului [6, p. 304].

În opinia unui alt constituționalist francez, Léon Duguit, statul ar fi apărut, și rămâne astfel, ca fenomen natural rezultat prin diferențierea naturală între indivizi și prin impunerea de către un grup social a forței sale asupra celeilalte părți a populației [7, p. 655].

În epoca contemporană, definițiile date statului au păstrat elementele clasice ale conceptului. Astfel, prof. Constantin G. Dissescu scria că statul este o unitate alcătuită din reuniunea mai multor oameni pe un teritoriu determinat în forma guvernanților și guvernaților [8, p. 429]. Statul, în opinia prof. Anibal Teodorescu, este forma superioară de societate omenească investită cu puterea exclusiv de comandă asupra colectivității de indivizi așezați pe un teritoriu determinat, ce îi aparține în propriu [9, p. 22]. Prof. George Alexianu arăta, la rândul său, că statul este o grupare

de indivizi, reușiți printr-o legătură națională pe un teritoriu determinat și guvernați de o putere superioară voințelor individuale [10, p. 72].

Hans Kelsen, de asemenea, preciza că, în general, statul este considerat o grupare de indivizi trăind pe un anumit teritoriu bine determinat și supusă unei puteri organizate juridicește [11, p. 24; 114].

În același context, și prof. Tudor Drăganu definește statul ca o instituție având ca suport o grupare de oameni așezată pe un spațiu delimitat, capabilă de a-și determina singură propria sa competență și organizată în vederea exercitării unor activități care pot fi grupate în funcțiile: legislativă, executivă și jurisdicțională [12, p. 94].

La fel și prof. Ion Deleanu menționează că statul semnifică dimensiunea specială și esențială a societății politice, societate care a rezultat din fixarea unui teritoriu determinat al unei colectivități umane relativ omogene, întruchipând națiunea, și care este guvernată de o putere instituționalizată, având capacitatea și mijloacele de a exprima și de a realiza voința unei părți din colectivitate ca voință generală [13, p. 8].

Dintre savanții moldoveni vom menționa pe prof. Gheorghe Avornic, care definește statul ca o entitate politică constituită dintr-un teritoriu delimitat de frontiere, dintr-o populație și dintr-o putere instituționalizată. Titular al suveranității, el, statul, susține Gheorghe Avornic, personifică din punct de vedere juridic națiunea [14, p. 62]. Statul este unitatea formată de un ansamblu de indivizi reușiți printr-o legătură națională, locuind pe un teritoriu determinat, opinează Tudor Catan, care le este propriu lor, și dominat de un Guvern, adi-

că de o putere investită cu dreptul de a formula ordine și de a face ca acestea să fie executate [15, p. 25].

Am putea aduce multiple definiții, dar, indiferent de formulările folosite în definirea statului de diverși autori, elementele esențiale ale definițiilor sunt următoarele:

a) forma de organizare politică a unei colectivități umane constituite istoric;

b) localizarea geografică (teritoriul);

c) existența unui grup conducător investit cu atribuții de guvernare și de exercitare a autorității publice în numele poporului;

d) prerogativa grupului conducător de a stabili și a apăra ordinea statală și, în cadrul acesteia, ordinea juridică.

Totuși dacă ne referim la stat, considerăm că dintre elementele menționate mai sus, trebuie să le desprindem pe cele mai importante dintre ele, pe cele care atestă faptul incontestabil că statul, în primul rând, este o asociație umană constituită pe bază teritorială. Această teză însă rămâne discutabilă, în raport cu unele fenomene contemporane, precum dezvoltarea grupurilor internaționale (spirituale, profesionale, sindicale, economice etc.), amplificarea emigrației, intensificarea eforturilor de unificare legislativă prin convenții, dezvoltarea mijloacelor de comunicare [16, p. 137]. Astfel, vorbind de stat, în primul rând, trebuie să vedem în el o entitate politică constituită dintr-un teritoriu delimitat de frontiere, dintr-un popor căruia îi aparține teritoriul respectiv și dintr-o putere instituționalizată care exercită suveranitatea poporului asupra teritoriului și a normelor de conduită.

BIBLIOGRAFIE

1. Henri Brun, Guy Tremblay, *Droit constitutionnel*, Les Editions Yvon Blais Inc, Québec, 1990, pag. 61.
2. Niccolo Machiavel li, *Principele*, editura Minerva, București, 1995, pag. 4, 181.
3. Niccolo Machiavelli, *Il Principe*, <http://www.belpaese2000.narod.ru/Teca/Cinque/Machiav/princ.htm>
4. Jean Bodin, *Les six livres de la République*, citat de Marian Voiculescu, *Istoria doctrinelor politice*, editura Hiperion XXI, București, 1992, pag. 58.
5. Jean Jacques Rousseau, *Contractul social sau principiile dreptului public*, editura Științifică, București, 1957, pag. 99.
6. Adhémar Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5e édition, Sirey, Paris, 1909, pag. 1.
7. Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Sirey, Paris, 1916, pag. 304.
8. Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, volume I, Paris, 1927, pag. 655.
9. Constantin G. Dissescu, *Drept constituțional*, Soccec, București, 1915, pag. 429.
10. Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, volumul I, Ediția a II-a, Institutul de Arte Grafice, București, 1929, pag. 22.
11. George Alexianu, *Curs de drept constituțional*, volumul I, Casa Școalelor, București 1930, pag. 72.

11. Hans Kelsen, Teoria generală a statului, București, 1928, pag. 24.
12. Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice, volumul I, Târgu Mureș, 1993, pag. 94.
13. Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, volumul II, editura Europa Nova, București, 1996, pag. 8.
14. Gheorghe Avornic, Teoria generală a dreptului, ediția a II-a, editura Cartier, Chișinău, 2004, pag. 62.
15. Tudor Catan, Teoria generală a dreptului, Chișinău, 2001, pag. 25.
16. Charles Rousseau, Droit International; Charles Rousseau, Droit International Public, 11e édition, Dalloz, Paris, 1987, pag. 137.

Prezentat: 12 septembrie 2011.

E-mail: bantusnatalia@yahoo.com

Economie și finanțe publice



Produsul intern brut – oglininda reflectării activității economice

Andrei BLANOVSCI,
*doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

În prezentul articol sînt examinate conținutul, formele de manifestare și metodele de calculare ale produsului intern brut (PIB). O atenție deosebită se acordă analizei participării diferitelor ramuri și sectoare ale economiei naționale a Republicii Moldova în crearea PIB-ului, cunoașterii acestui important indicator macroeconomic pentru elaborarea unei politici științifice.

1. Esența și formele de manifestare ale PIB-ului. În teoria economică, noțiunea de PIB este definită ca fiind o mărime sau un indicator macroeconomic ce măsoară în expresie bănească activitatea economică a unităților economice ale unei țări desfășurată în decursul unei perioade, de regulă, într-un an, din care s-a scăzut consumul intermediar. Se numește brut, pentru că include valoarea amortizării sau consumul capitalului fix. I se mai spune și produs social brut. Mulți autori consideră că această denumire este mai adecvată. Atare părere este, în viziunea noastră, justă, deoarece în procesul de creare a PIB-ului are loc îmbinarea întregului ansamblu de relații sociale și economice.

PIB-ul se manifestă în două forme: a) natural-materială (cereale, produse animaliere, metale, țesături ș. a.) denumite valori de întrebuințare și b) valorică (unități monetare). Cunoașterea formei natural-materiale este necesară, deoarece oamenii consumă pâine, carne, lapte, ouă, fructe și alte produse alimentare; îmbracă haine, încălță cizme, pantofi, și nu bani. Bani servesc doar ca echivalent general în procesul de schimb al valorilor de întrebuințare.

În economia de piață, majoritatea absolută a valorilor de întrebuințare devin marfă, se măsoară în bani. De aceea, este necesară cunoașterea și a formei valorice a PIB-ului, care arată nivelul de dezvoltare a relațiilor marfă-bani din cadrul unei economii naționale, respectiv, dintre țări.

Actualmente, noțiunea de PIB este utilizată pe larg de către analiști, oameni politici, întreprinzători, presă și public în procesul examinării unor probleme socioeconomice și pentru a aprecia succesele sau eșecurile politicilor economice aplicate de guvernanți. Dar nu toți acei, care apelează la această noțiune, îi cunosc și conținutul real.

PIB-ul cuprinde: 1) producția tuturor bunurilor

materiale și a serviciilor individuale sau colective furnizate ori destinate să fie furnizate altor unități, decât cele care le-au produs (inclusiv producția de bunuri și servicii consumate în procesul de creare a noilor bunuri și servicii). Această parte a PIB-ului privește toate produsele efectiv destinate pieței (vânzare sau troc), dar și toate bunurile și serviciile furnizate gratuit gospodăriilor individuale sau în mod colectiv comunității de către administrațiile publice și private; 2) producția în cont propriu a tuturor bunurilor materiale care sunt reținute de către producătorii lor pentru propriul consum final sau pentru formarea de capital fix (acumulare); 3) producția de servicii de cazare de către proprietarii rețelei hoteliere și serviciile produse prin angajarea unui personal domestic remunerat; 4) impozitele nete pe produs și import.

Producția ilegală și producția disimulată („economia tenebră”) fac parte din producție și sunt incluse în PIB în măsura în care pot fi cuantificate. Contabilitatea națională nu se raportează la considerente de natură juridică sau morală. Înregistrarea fluxurilor circuitului economic trebuie să fie cât se poate de coerentă și completă.

Ca indicator macroeconomic, PIB măsoară, în esență, valoarea creată de activitatea productivă a unităților economice autohtone care desfășoară activități economice timp de, cel puțin, un an. Însă acest lucru nu este întotdeauna valabil. Anumite activități productive ale unităților economice naționale pot fi realizate în alte țări și, reciproc, anumite producții care au loc în țară pot ține de activitatea unor unități economice străine. În etapa actuală de intensificare a proceselor de cooperare între țări, distincția între unitățile economice rezidente și nerezidente este deci esențială pentru definirea și delimitarea PIB-ului.

Ca urmare, PIB-ul va fi mai mare sau mai mic decât produsul intern cu mărirea valorii brute obținute de agenții economici naționali în afara granițelor naționale și cea realizată de agenții economici străini în interiorul țării.

2. Metode de calculare a PIB-ului. În literatura de specialitate există mai multe modalități de calculare a PIB-ului. Cele mai frecvente sunt: 1) metoda de producție; 2) metoda de utilizări și 3) metoda de determinare a veniturilor.

Metoda de producție se aplică în cazul în care se determină contribuția fiecărui agent economic la crearea finală a volumului de bunuri materiale sau servicii. Conform acestei metode:

$PIB = VAB + IP + TV - SP$, unde:

PIB – produsul intern brut;

VAB – valoarea adăugată brută;

IP – impozitul pe produs, inclusiv taxa pe valoarea adăugată;

TV – taxele vamale;

SP – subvențiile pe produs.

Așadar, PIB reprezintă în expresie bănească rezultatele finale ale activității economice ale unei țări într-un interval de timp, de regulă, un an.

Valoarea adăugată brută este soldul contului de producție și se determină ca diferență dintre valoarea bunurilor materiale și serviciilor și consumul intermediar (consum de bunuri, cu excepția capitalului fix), reprezentând deci valoarea nou creată (venitul național).

Impozitul pe produs (impozitele directe și indirecte) sunt impozitele plătite proporțional cu cantitatea sau valoarea bunurilor și serviciilor produse, comercializate sau importate din alte țări.

Taxele vamale sunt prelevări fiscale operate asupra importurilor, iar uneori și asupra exporturilor și tranzitului de mărfuri, în funcție de valoarea sau de volumul și/sau greutatea lor.

Subvențiile pe produs constituie sumele vărsate de la buget pentru acoperirea diferențelor de prețuri și tarife.

Metoda de utilizare descrie modul de utilizare a PIB-ului între diferiți factori de producție și se prezintă astfel:

$PIB = CF + FBCF + VS + (E - I)$, unde:

CF – consumul final;

FBCF – formarea brută de capital fix;

VS – variația de stoc;

E – exporturi;

I – importuri de bunuri și servicii.

Consumul final reprezintă însumarea consumului final al gospodăriilor populației, administrației publice și administrației private.

Formarea brută de capital fix include valoarea bunurilor durabile, acumulate de unitățile economice în scopul de a fi utilizate ulterior în procesul de producție.

Variația stocurilor reprezintă diferența dintre stocul de la sfârșitul perioadei de activitate și cel inițial. Stocurile sunt bunurile de capital circulant, deținute de la un moment dat de unitățile de producție.

Exporturile reprezintă ansamblul operațiilor de vânzare a mărfurilor și serviciilor unei țări într-o altă țară. Importul constituie totalitatea operațiilor cu caracter comercial privind cumpărarea și aducerea în țară a unor mărfuri produse în alte țări.

Metoda de determinare a veniturilor evidențiază distribuirea veniturilor obținute din activitatea economică și se prezintă astfel:

$PIB = R + EBE + IPRI - SE$, unde:

R – remunerarea salariaților;

EBE – excedentul brut de exploatare;

IPRI – impozitele pe producție și import;

SE – subvenții de exploatare și export.

Remunerarea salariaților reprezintă sumele de bani primite de angajați în schimbul forței de muncă utilizată în procesul de creare a bunurilor materiale sau imateriale.

Excedentul brut de exploatare este soldul contului de exploatare și arată ceea ce rămâne din produsul nou creat în procesul de producție după remunerarea salariaților și plata impozitelor legate de producție.

Impozitele pe producție și import cuprind impozite pe produs și alte impozite legate de diverse activități economice sau comercializare și importare de bunuri.

Subvențiile de exploatare reprezintă transferuri curente, pe care autoritatea publică, conform unei politici economice și sociale, le varsă unităților economice autohtone care produc bunuri și servicii destinate pieței în scopul influențării prețurilor acestora sau de a permite o plată suficientă a factorilor de producție.

După cum se știe, există două tipuri de subvenții de exploatare:

- subvenții pe produs și import (sume vărsate de la buget pentru acoperirea diferențelor de prețuri și tarife);

- alte subvenții de exploatare (sume acordate de buget pentru acoperirea pierderilor).

3. Modalități de evaluare a PIB-ului. Se practică două modalități de evaluare a PIB-ului: a) evaluarea în prețuri curente și b) evaluarea în prețuri de bază (constante).

Mărimea PIB-ului este influențată atât de schimbarea cantității de bunuri și servicii produse, cât și de modificarea prețurilor acestora. Separarea acestor influențe conduce la determinarea PIB-ului **nominal** și a PIB-ului **real**. PIB-ul nominal reprezintă exprimarea în prețuri curente ale perioadei în care au fost produse bunurile și serviciile. Concomitent cu modificarea prețurilor se modifică și mărimea valorică a PIB-ului. Pentru a elimina această influență și a măsura variațiile de volum, se evaluează și un PIB la prețuri constante. PIB-ul la prețurile constante, adică PIB-ul real constituie valoarea tuturor bunurilor și serviciilor finale produse într-un an și exprimate în prețurile unui an de referință sau de bază. Raportul dintre PIB-ul real și PIB-ul nominal constituie deflatorul PIB-ului și este folosit în scopul determinării modificărilor reale intervenite în producție. În timp ce deflatorul PIB-ului măsoară schimbarea mediei prețurilor și serviciilor produse, indicele prețurilor de consum surprinde schimbarea intervenită în media prețurilor bunurilor și serviciilor consumate.

Dacă sunt cunoscute PIB-ul în prețuri indexate și PIB-ul în prețuri curente, poate fi determinat PIB-ul real:

$$\text{PIB real} = \frac{\text{PIB nominal}}{\text{PIB în preț indexat}} \times 100\%$$

În scopul evidențierii gradului de atragere și utilizare eficientă a diferiților factori de producție, se poate determina și PIB-ului potențial. Acesta exprimă cantitatea posibilă de bunuri și servicii ce s-ar putea obține cu resursele de pământ, forță de muncă și capital existente. Se determină ca mărime între productivitatea medie, numărul populației ocupate și numărul de ore ce ar trebui lucrate de o persoană ocupată în timpul unui an (în condițiile în care în economie se înregistrează folosirea integrală a resurselor). În astfel de condiții, PIB-ul potențial ar reprezenta un maximum de bunuri materiale și servicii create în economia națională.

Deși PIB-ul constituie unul dintre indicatorii macroeconomici frecvent folosiți pentru aprecierea creșterii economice, capacitatea sa de a reflecta acest proces și, mai ales, nivelul de trai al populației este limitată. Unele probleme apar în legătură cu sfera sa de cuprindere. Astfel, din conținutul PIB-ului sunt excluse o serie de activități și anume: activitățile casnice, costul poluării, economia „ascunsă” ș. a. În același timp, în componența PIB-ului se mențin cheltuielile pentru apărare, întreținere a organelor de poliție, judecătorești ș. a.

Evoluția Produsului Intern Brut în Republica Moldova.

În Republica Moldova, ca și pretutindeni, baza creării PIB-ului o constituie activitatea organizată pentru producerea bunurilor materiale și a serviciilor. În economia de piață, majoritatea absolută a acestora îmbracă forma de marfă și sunt destinate pieței.

Producția de bunuri și servicii destinată pieței reprezintă acea producție, care se schimbă pe piață la un preț care îi permite producătorului, cel puțin, acoperirea costului de producție. Toate bunurile sunt considerate, prin convenție, a fi destinate pieței.

Producția de servicii destinată pieței este formată din servicii furnizate de administrația publică și privată colectivității, în ansamblul ei, sau anumitor grupuri ale gospodăriilor populației, cu titlu gratuit sau cvasigratuit.

Așadar, PIB-ul reprezintă rezultatul activității de producție și care corespunde valorii bunurilor și serviciilor produse pentru consumul personal sau productiv.

În cele ce urmează, vom supune analizei evoluția dinamicii PIB-ului în Republica Moldova, ponderii principalelor tipuri de activități în crearea acestuia și structurii PIB-ului pe surse de formare.

Tabelul 1. Dinamica PIB-ului în ansamblu pe economia națională și pe cap de locuitor

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2009 față de 1995
Produsul Intern Brut (prețuri curente) milioane lei	6479	16020	37652	44754	53354	62922	60045	9,2
Produsul Intern Brut pe cap de locuitor, lei	1493	4402	10475	12483	14916	17605	16839	16,8

Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova, 1998, p. 241; 2008, p. 258; 2010, p. 259.

Datele statistice cuprinse în tab. 1 atestă că în ultimii 15 ani volumul total al PIB-ului a crescut de la 6 miliarde 479 milioane lei în 1995 la 60 miliarde 45 milioane lei în 2009 sau de 9,2 ori. S-a majorat considerabil PIB-ul și pe cap de locuitor – de la 1493 lei în 1995 la 16839 lei în 2009 sau de 16,8 ori. Dar să nu ne grăbim cu aplauzele. Creșterea în expresie bănească a PIB-ului în ansamblu pe țară și pe cap de locuitor este condiționată de majorarea pe an ce trece a prețurilor la materia primă, combustibil, energia electrică, materialele de construcție, gazele naturale și altele, ce se reflectă în creșterea costurilor de producție a bunurilor nou create și/sau a serviciilor. Datorită unei astfel de situații, conținutul natural-material al PIB-ului demonstrează o sporire nesemnificativă, iar în unele domenii (agricultură, industria alimentară ș. a.) – o stagnare și chiar reducere.

Factorul decisiv al sporirii PIB-ului îl constituie

creșterea productivității muncii angajaților în activitatea economică. Nivelul productivității muncii este reflectat de valoarea PIB-ului pe cap de locuitor. Și la acest capitol țara noastră înregistrează, în comparație cu alte state, restanțe esențiale. Expresat în dolari americani, PIB-ul pe cap de locuitor în Republica Moldova a constituit în anul 2008 doar circa 1100 USD, pe când în Ucraina – \$2300, Belarus – \$3910, Polonia – \$9140, Slovenia – \$19300, Finlanda – \$39820, Elveția – \$53260, Italia – \$32450 ș. a. m. d. Cu un astfel de PIB pe cap de locuitor este, cel puțin, nesperios să se vorbească în Republica Moldova despre o bunăstare decentă a populației.

La crearea PIB-ului participă diferite ramuri, subramuri și sectoare ale economiei naționale. În Republica Moldova, ponderea principalelor tipuri de activități economice la producerea PIB-ului în intervalul de timp examinat se prezintă astfel.

Tabelul 2. Ponderea principalelor tipuri de activități economice în crearea PIB

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultură, economia vânatului și silvicultură	29,0	25,4	16,4	14,5	9,9	8,8	8,4
industrie	25,0	16,3	15,8	14,7	14,8	13,9	13,0
din care:							
industria prelucrătoare	20,7	14,3	13,3	12,5	11,8	11,6	11,5
industria extractivă	0,3	0,2	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4
energie electrică și termică, gaze și apă	4,0	1,8	2,1	1,7	2,5	2,6	2,7
construcții	4,0	2,7	3,4	4,0	4,8		4,7
comerț cu ridicata și amănuntul	6,0	12,5	10,4	11,5	12,0	13,0	13,0
transporturi și comunicații	5,0	9,6	12,2	11,8	12,1	12,1	12,3
alte activități	20,0	23,4	27,8	29,4	32,2	31,7	35,6
impozite pe produs și import	11	12,5	16,0	16,6	17,0	17,7	16,0
Produsul Intern Brut	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova, 1998, p. 244; 2008, p. 271; 2010, p. 274.

O țară se numește agrară sau industrială în dependență de ponderea agriculturii sau a industriei în componența PIB-ului. Dacă ponderea agriculturii depășește 50 la sută în structura PIB-ului, țara se numește agrară și, invers, atunci când producția industriei constituie mai mult de 50 la sută, este vorba de o țară industrială. Secole de-a rândul Moldova a fost o țară agrară. În ultima treime a secolului al XX-lea, în perioada dezvoltării intense a ramurilor industriale, Republica Moldova devenise o țară industrial-agrară, deoarece ponderea producției in-

dustriale în componența PIB-ului atinsese 52-54%.

În anii tranziției la economia de piață s-au produs schimbări radicale în participarea agriculturii, industriei și a altor domenii în crearea PIB-ului. Compararea datelor statistice incluse în tab. 2 demonstrează că ponderea agriculturii a scăzut de la 29% în anul 1995 la 25,4% în anul 2000 și la 8,4 în anul 2009. În același interval de timp ponderea industriei s-a redus de la 25% la 13% sau de două ori. De la 6 la 13% sau de două ori a sporit ponderea comerțului cu ridicata și amănuntul, a transportu-

rilor și comunicațiilor. Ponderea altor activități (remitențele sau transferurile de bani ale emigranților la muncă) s-au majorat de la 20% în 1995 la 35,6% în anul 2009. În ultimii ani, peste o treime din PIB-ul Republicii Moldova este alcătuit din remitențele emigranților.

Deci evoluția ponderii principalelor tipuri de activități economice în formarea PIB-ului atestă că în prezent Republica Moldova este o țară nici agrară, nici industrială și nici agrar-industrială, ci mai degrabă un conglomerat de activități economice în care predomină exportul forței de muncă și importul de bunuri și servicii. Importăm nu numai ceea ce este strict necesar pentru consumul productiv și personal, dar și ceea ce s-ar putea pro-

duce cu costuri mult mai reduse în interiorul țării noastre (de ex., pălării, umbrele, bastoane, flori artificiale ș. a.). Nu întâmplător, în ultimii ani, gradul de acoperire a importurilor cu exporturi constituie doar 32-34%.

În viziunea noastră, o astfel de situație va exista până atunci, până când guvernarea Republicii Moldova va aplica măsuri concrete cu privire la stoparea declinului agriculturii și industriei naționale și readucerea lor la cerințele contemporane de dezvoltare.

Schimbări esențiale s-au produs și în structura PIB-ului pe categorii de resurse de formare. Despre astfel de schimbări demonstrează datele statistice prezentate în tab. 3.

Tabelul 3. Evoluția structurii PIB-ului în Republica Moldova pe categorii de resurse

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Produsul Intern Brut	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
din care :							
bunuri materiale	54,3	41,7	32,2	29,2	24,7	22,7	21,5
servicii	36,5	45,6	52,8	54,2	58,3	59,6	60,7
impozite nete pe produs și import	13,2	12,7	16,0	16,6	17,0	17,7	17,8

Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova, 1998, p. 243; 2008, p. 258; 2010, p. 259.

Datele prezentate în tab. 3 atestă că în ultimii 15 ani au avut loc modificări esențiale în raportul dintre resursele de formare a PIB-ului. Astfel, ponderea bunurilor materiale în structura acestui important indicator macroeconomic s-a redus de la 54,3% în anul 1995 la 32,2% în anul 2005 și la 21,5 la sută în anul 2009. În același timp, ponderea serviciilor a sporit de la 36,5 la sută în 1995 la 60,7 la sută în anul 2009 sau de 1,7 ori. De 1,3 ori a crescut ponderea impozitelor pe produs și import.

Așadar, în prezent circa 80% din PIB-ul Republicii Moldova sunt constituite din valoarea serviciilor și din impozitele directe și indirecte. Cauza fundamentală se datorează, în opinia noastră, reducerii considerabile pe an ce trece a producției autohtone de bunuri materiale în sectorul agrar și cel industrial. Dacă în timpul apropiat guvernarea țării noastre nu va interveni cu măsuri radicale în vederea creșterii producției agricole și industriale autohtone, ne putem pomeni în situația în care PIB-ul în forma sa valorică va fi format doar din valoarea serviciilor și a impozitului pe venit și import. Însă o astfel de situație poate avea un impact foarte negativ asupra securității economice și sociale

a țării.

După cum am menționat, capacitatea PIB-ului de a reflecta dezvoltarea economică și socială în ansamblu este limitată. De aceea, pentru a măsura rezultatele finale ale activității economice dintr-o țară se calculează produsul intern net (PIN) și produsul național net (PNN).

PIN-ul la prețurile pieței (curente) se determină prin eliminarea din PIB a cheltuielilor de capital circulant și a amortizării capitalului fix sau însumând valoarea nou creată netă și impozitele indirecte.

Un important indicator macroeconomic este PNN, denumit și venit național (VN). Importanța PNN constă în faptul că el evidențiază mărimea producției ce poate fi consumată fără a micșora capacitatea de producție.

Raportat la numărul de locuitori, VN caracterizează nivelul de dezvoltare și constituie condiția esențială a progresului unei țări.

Mărimea venitului național este dată de munca productivă a lucrătorilor ocupați în sfera materială de producție și constituie principala sursă de satisfacere a nevoilor de consum curent ale populației și celor de dezvoltare și modernizare a bazei teh-

nico-materiale de producție. Evident că o parte din nevoile de consum curent și productiv pot fi acoperite prin aplicare la împrumuturile instituțiilor financiare internaționale, dar, după cum se știe, aceste împrumuturi trebuie achitate la un termen stabilit și cu o dobândă corespunzătoare.

5. Distribuirea primară și distribuirea secundară a venitului național. Odată creat, venitul național parcurge faza distribuirii primare și faza distribuirii secundare (denumită și redistribuire). În faza distribuirii primare venitul național se împarte în veniturile (salariile) lucrătorilor ocupați în ramurile producătoare de bunuri materiale și veniturile întreprinderilor. În conformitate cu politica fiscală în vigoare, o parte din aceste venituri sub formă de impozite este transferată în bugetul statului, alcătuind împreună cu alte încasări veniturile bugetului național.

Deoarece munca lucrătorilor din sfera de prestare a serviciilor (educație, sănătate, cultură ș. a.) este considerată utilă pentru societate, dar nu și productivă, remunerarea activității acestei categorii de lucrători se efectuează prin distribuirea secundară a venitului național, adică din veniturile acumulate la bugetul de stat.

Distribuirea primară și cea secundară a venitului național se finalizează cu formarea a două

fonduri: fondul de consum curent și fondul de acumulare (economii). În conformitate cu cerințele **legii economice obiective a raportului optim dintre consum și acumulare (economii) 74-76% din venitul național pot fi destinate consumului curent (individual și colectiv), iar alte 26-24% trebuie să fie acumulate și utilizate pentru dezvoltarea și modernizarea bazei tehnico-materiale de producție.** Doar în astfel de condiții poate fi asigurată sporirea nivelului de trai al populației și o creștere economică pe principiile autofinanțării cu ritmuri anuale de 3-4%. În cazul în care nu se respectă acest raport optim de distribuire a venitului național, are loc strivirea cointeresării materiale a muncitorilor sau a posibilităților de dezvoltare a producției și, corespunzător, a creșterii în viitor a PIB-ului.

Legea economică obiectivă a raportului optim dintre consum și acumulare trebuie, în opinia noastră, să fie cunoscută și aplicată în realitatea economică atât de specialiștii în domeniu, cât și de agenții economici. Aceasta va contribui la depășirea dezechilibrului interminabil de distribuire și redistribuire haotică a veniturilor obținute între consum și acumulare și va pune bazele unei dezvoltări economice favorabile.

BIBLIOGRAFIE

1. Anghelescu Carolina (coordonator). Dicționar de economie, editura „Economica”, București, 2001. – P. 348.
2. Blavovschi Andrei ș. a. Dicționar de economie, editura enciclopedică „Gheorghe Asachi”, Chișinău, 1996. – P. 172.
3. Anuarul statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 1999, p. 241; 2008, p. 258, 271; 2010, p. 263-277.

Prezentat: 13 iunie 2011.

E-mail: aap@aap.gov.md

Indicatorii de performanță ai managementului calității și abordarea standardelor ISO 9001, 14001, 22000 în cadrul unui sistem integrat de management al calității

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

SUMMARY

Integrated quality management of the external environment allows meeting requirements of internal organization and its environment, on increasing the efficiency of all processes, focusing on training and motivating staff. An integrated management system is a logical and systemic approach to management, which contributes to strategic and operational decisions that best address all key issues, leading to the effective functioning of an organization in terms of both quality and environmental or safety and food hygiene

La începutul secolului al XXI-lea s-a conturat o nouă direcție a managementului calității, care presupune abordarea integrată a managementului calității. Managementul integrat al calității permite satisfacerea cerințelor mediului extern al organizației (cerințele clienților și ale societății în ansamblu) și ale mediului său intern, referitoare la creșterea eficienței tuturor proceselor, punând accentul pe formarea și motivarea personalului.

La rândul său, un sistem integrat de management reprezintă o abordare managerială logică și sistemică, ceea ce contribuie la adoptarea unor decizii strategice și operaționale optime care iau în considerare toate aspectele esențiale, ce conduc la funcționarea eficientă a unei organizații atât din punctul de vedere al calității, cât și al mediului sau siguranței și igienei alimentare etc.

Sistemul de management integrat între două sau mai multe standarde presupune proiectarea și implementarea simplificată a acestora, precum și facilitează optimizarea eforturilor și elimină incoerențele.

În literatura de specialitate, pot fi întâlnite mai multe tipuri de sisteme integrate, configurația lor, diferențiindu-se în funcție de standardele utilizate. De exemplu, calitate – mediu; calitate – siguranța alimentelor; calitate – securitatea informațiilor; calitate – mediu – siguranța alimentelor; calitate – mediu – sănătate și securitate ocupațională etc.

Standardul ISO 8402 ne oferă o abordare puțin diferită și definește **planificarea calității** ca fiind „*ansamblul activităților prin care se stabilesc obiectivele și*

cerințele referitoare la calitate, precum și cerințele privind implementarea elementelor sistemului calității”.

Standardul ISO 9000:2000 conține o definiție asemănătoare, dar face referiri clare la procesele operaționale și resursele necesare îndeplinirii obiectivelor calității.

Din această definiție rezultă că planificarea calității se divide în 2 componente:

- planificarea strategică;
- planificarea operațională.

Planificarea strategică constă în formularea de principii de bază și de direcții referitoare la calitate, acestea luând forma politicii privind calitatea. Concretizarea principiilor și direcțiilor se realizează la nivel operativ, prin intermediul planificării operaționale.

În cadrul **planificării operaționale** se pot identifica: planificarea internă și planificarea externă a calității.

Prin **planificarea internă** a calității se urmărește transpunerea dorințelor clienților în caracteristici ale produsului și serviciului și dezvoltarea proceselor care să facă posibilă realizarea acestor caracteristici. Iar **planificarea externă** a calității are ca scop identificarea clienților și stabilirea nevoilor acestora, pe baza studiilor de piață.

Standardul ISO 8402 definește evaluarea calității ca reprezentând *examinarea sistematică, efectuată pentru a determina în ce măsură o entitate este capabilă să satisfacă cerințele specificate*. [113, p. 15]

A controla înseamnă, în primul rând, a măsura. Măsurarea este un proces-cheie în orice organizație.

Fără a măsura, nu se pot cunoaște nici rezultatele și nici dacă acestea corespund obiectivelor fixate anterior. Dacă nu se măsoară, nu se poate ști care este randamentul indivizilor, nici al proceselor, nici al organizației. Nu se va ști dacă ceea ce s-a obținut se adaptează standardelor de calitate și, de asemenea, nu se va ști până la ce nivel a fost realizată calitatea planificată.

Caracteristicile serviciilor fac ca și controlul calității realizat asupra lor să prezinte anumite particularități. [63, p. 86]

În primul rând, producerea serviciului este simultană cu prestarea sa. Aceasta împiedică realizarea unui control de calitate al serviciului înainte ca acesta să ajungă la client, pentru a avea, astfel, posibilitatea de a respinge caracteristicile care nu corespund standardelor prevăzute. Dacă acestea nu corespund cu standardele, clientul primește un serviciu deficient, de regulă, nu este posibilă rectificarea acestuia. În consecință, calitatea trebuie să fie evaluată pe tot parcursul procesului, inclusiv în faza proiectării. Acest principiu a fost aplicat deja în producția industrială, în ideea că este mai puțin costisitor să eviți fabricarea produselor deficiente prin intermediul controlului procesului decât să respingi produsele deja terminate.

În al doilea rând, în servicii, obiectul controlului calității nu-l reprezintă dimensiunile fizice, ci un alt tip de caracteristici, precum: integralitatea serviciului, timpul, termenul de execuție etc. Totuși aceasta nu împiedică folosirea tehnicilor statistice clasice, pentru că sunt numeroși parametri care se pretează la măsurările cantitative și a analizei statistice. Pe de altă parte, o consecință a definirii calității în termeni de satisfacere a necesităților și așteptărilor clienților o reprezintă situarea evaluării satisfacerii clientului într-un punct central, pentru a evalua calitatea adevărată (calitatea realizată sau reală). Nu mai este vorba doar de a verifica conformitatea cu anumite standarde de calitate, ci de a înțelege până la ce punct clientul se simte satisfăcut de produsul sau serviciul primit. Acest lucru, important, de altfel, în orice activitate, este în mod special relevant în servicii, pentru că în ele se implică mulți factori subiectivi care au legătură cu satisfacția clienților.

În condițiile diversificării și înnoirii rapide a ofertei de servicii și a mondializării piețelor, a apărut necesitatea introducerii unor practici noi, care să asigure creșterea încrederii cetățenilor privind calitatea serviciilor, pe care le achiziționează. De aceea a fost introdus sistemul „certificării calității”.

Necesitatea certificării este impusă de creșterea volumului și complexității serviciilor, creștere care

crează dificultăți beneficiarilor în aprecierea calității.

Prin **certificare** se înțelege „*procedura prin care o terță parte dă o asigurare scrisă că un produs, proces sau serviciu este conform cu cerințele specificate*”, definiție formulată de Ghidul ISO/ICE 2, preluată și în standardul SR 10000-1.

În cazul certificării, seria ISO 9000 sunt standarde generale, care conțin recomandări privind managementul calității și cerințele pentru asigurarea calității, destinate să dea încredere clientului în ceea ce privește satisfacerea nevoilor sale.

Ideea elaborării unor standarde care să ușureze implementarea unui sistem de calitate în cadrul unei firme, dar să-i permită și o evaluare a acestuia pe baza unui referențial, a fost pusă pentru prima dată în cadrul comitetului tehnic **TC 176 „Managementul calității și asigurarea calității”** al Organizației Internaționale de Standardizare, în anul 1979. Eforturile acestui comitet tehnic s-au concretizat în anul 1986, prin publicarea standardului ISO 8402. Acest standard a fost revizuit ulterior în anii 1995, 2000, 2005 și 2008, unde pe parcursul acestei perioade a suferit multiple modificări din punctul de vedere al conținutului și structurii.

Astfel, conform ultimelor modificări din noiembrie 2008, **ISO 9001 „Sisteme de management al calității. Cerințe”** specifică cerințele unui sistem de management al calității pentru organizațiile care este necesar să demonstreze capacitatea lor de a furniza produse care să îndeplinească cerințele clienților, precum și cerințele de reglementare aplicabile, având drept scop creșterea satisfacției clienților.

Comparativ cu ISO 9001:2000, noua ediție 9001:2008:

- nu specifică noi cerințe;
- conține unele clarificări utile pentru cerințele existente;
- prezintă, în principal, modificări editoriale;
- prezintă exemple de creștere a compatibilității cu ISO 14001:2004.

Practica de revizuire periodică a standardelor ISO se face drept urmare a diversilor factori, cum ar fi: progresul tehnologic, implementarea în paralel a mai multor standarde internaționale, cerințe noi referitoare la calitate și siguranță sau aspecte legate de interpretare și aplicare etc.

Secretarul General al ISO Alan Bryden a comentat: „*Standardul revizuit ISO 9001 rezultă dintr-un proces structurat, care ia în considerare necesitățile utilizatorilor și impacturile și beneficiile posibile ale reviziilor. Prin urmare, ISO 9001:2008 este produsul unei examinări riguroase, care confirmă adecvarea pentru*

utilizarea ca reper internațional pentru managementul calității". [139]

ISO 9001:2008 nu conține nicio cerință nouă, ci aduce doar câteva clarificări la cerințele existente în vechea ediție și introduce modificări pentru îmbunătățirea compatibilității cu ISO 14001:2004, standardul pentru sistemele de management de mediu.

Acest standard poate fi aplicat [114, p. 9]:

a) organizațiilor care caută să obțină avantaje prin implementarea unui sistem de management al calității;

b) organizațiilor care caută să obțină încrederea furnizorilor că cerințele lor referitoare la produse vor fi satisfăcute;

c) utilizatorilor produselor;

d) celor interesați de o înțelegere mutuală a terminologiei utilizate în managementul calității (de exemplu, furnizori, clienți, autorități de reglementare);

e) celor care, din interiorul sau din exteriorul unei organizații, evaluează sistemul de management al calității sau îl auditează pentru conformitatea cu cerințele ISO 9001 (de exemplu, auditori, autorități de reglementare, organisme de certificare/ înregistrare);

f) celor care, din interiorul sau din exteriorul unei organizații, oferă consultanță sau instruire referitor la sistemul de management al calității adecvat acelei organizații;

g) elaboratorilor de standarde conexe.

ISO 9001 specifică cerințele unui sistem de management al calității pentru organizațiile care doresc să demonstreze capacitatea lor de a furniza produse care să îndeplinească cerințele clienților, precum și cerințele de reglementare aplicabile, având drept scop creșterea satisfacției. [115, p. 1] Stabilește cerințele pentru un sistem de management al calității atunci când o organizație:

a) are nevoie să demonstreze capacitatea sa de a furniza consecvent produse care să satisfacă cerințele clientului și cerințele reglementărilor aplicabile;

b) urmărește să crească satisfacția clientului prin aplicarea eficace a sistemului, inclusiv a proceselor de îmbunătățire continuă a sistemului și prin asigurarea conformității cu cerințele clientului și cu cele ale reglementărilor aplicabile.

Standardul **ISO 9001** poate fi utilizat de părți interne și externe, inclusiv de organisme de certificare, pentru a evalua capacitatea organizației de a satisface cerințele clientului, cele de reglementare și ale organizației însăși.

În momentul în care organizația dorește să implementeze aceste standarde, ea trebuie [115, p. 12]:

a) să identifice procesele necesare sistemului de management al calității și aplicarea acestora în întreaga organizație;

b) să determine succesiunea și interacțiunea acestor procese;

c) să determine criteriile și metodele necesare pentru a se asigura că atât operarea, cât și controlul acestor procese sunt eficace;

d) să se asigure de disponibilitatea resurselor și informațiilor necesare pentru a susține operarea și monitorizarea acestor procese;

e) să monitorizeze, să măsoare și să analizeze aceste procese;

f) să implementeze acțiuni necesare pentru a realiza rezultatele planificate și îmbunătățirea continuă a acestor procese.

Acest standard promovează adoptarea unei abordări bazate pe proces în dezvoltarea, implementarea și îmbunătățirea eficacității sistemului de management al calității, în scopul creșterii satisfacției clientului prin îndeplinirea cerințelor acestuia. Pentru ca o organizație să funcționeze eficace, aceasta trebuie să identifice și să conducă numeroase activități corelate. O activitate, care utilizează resurse, condusă astfel încât să permită transformarea elementelor de intrare în elemente de ieșire, poate fi considerată un proces. Adesea elementele de ieșire dintr-un proces constituie, în mod direct, elementele de intrare în procesul următor.

Standardul **ISO 14000** prevede cerințe referitoare la sistemul de management de mediu, aplicabile oricărei organizații care urmărește:

- implementarea și îmbunătățirea sistemului de management de mediu;

- asigurarea conformității sistemului cu politica sa de mediu;

- demonstrarea conformității sistemului cu acest standard;

- certificarea /înregistrarea sistemului de management de mediu;

- realizarea unei autoevaluări sau declanșarea pe proprie răspundere a conformității sistemului cu acest standard.

Cerințele acestui standard sunt integrabile în sistemul de management al organizației și elementele lui pot fi astfel adaptate, încât să se asigure conformitatea cu cerințele standardului.

Pe de altă parte, modalitatea concretă de aplicare a standardului depinde de o serie de factori, printre care: politica de mediu a organizației, natura activităților sale, condițiile concrete în care activează.

ISO 14001 „Sistem de management de mediu” este un standard care specifică cerințele pentru

un sistem de management de mediu care să permită unei societăți să formuleze și să implementeze o politică și obiective care iau în considerare cerințele legale cu privire la aspectele semnificative de mediu.

Structura elementelor sistemului de management de mediu, prevăzute de standardul **ISO 14001**, s-a realizat urmând etapele ciclului PEVA, despre care am vorbit ceva mai sus, subliniindu-se, astfel, necesitatea îmbunătățirii continue a tuturor proceselor pe care le implică un asemenea sistem.

În anul 2004 a fost elaborată o nouă variantă a standardului ISO 14001. Standardul **ISO 14001:2004** are o vastă aplicare pe plan internațional și conține cerințe obligatorii referitoare la respectarea legislației sau altor reglementări de mediu aplicabile și reprezintă standardul de referință pentru implementarea unui sistem de management de mediu.

Al treilea standard ce face parte din sistemul integrat de management al calității propus este ISO 22000. Standardul **ISO 22000** este un nou standard internațional, elaborat pentru a asigura securitatea lanțurilor alimentare pe plan mondial. Standardul a fost elaborat în cadrul ISO de specialiști din domeniul industriei alimentare, împreună cu reprezentanții organizațiilor internaționale specializate în strânsă cooperare cu Comisia Codex Alimentarius, organism creat în colaborare cu Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO) și cu Organizația Mondială a Sănătății (OMS) pentru elaborarea de standarde referitoare la produsele alimentare. ISO 22000 cuprinde principiile HACCP și integrează cerințele standardelor-cheie elaborate de diverse asociații de distribuitori, la nivel mondial.

Alan Bryden, secretar general al ISO, consideră că, *„participarea sectorului public la elaborarea familiei de standarde ISO 22000 este, de asemenea, importantă, mai ales, cea a Comisiei Codex Alimentarius FAO/OMS, care răspunde de binecunoscutul sistem HACCP, referitor la igiena alimentelor. Grație parteneriatului ISO – Codex, ISO 22000 va facilita implementarea sistemului HACCP și a principiilor de igienă alimentară elaborate de Codex, care joacă un rol major în acest domeniu”*.

HACCP reprezintă abrevierea pentru **„Hazard Analysis and Critical Control Point”**, ceea ce în traducere înseamnă **„Analiza riscurilor. Puncte critice de control”**. Acest concept a apărut la începutul anilor '60 ai secolului trecut în SUA. Primii care au utilizat aceste principii au fost „Corporația Pillsbury” alături de „Laboratoarele NASA” și „Laboratoarele Armatei SUA”, care au aplicat această metodă în scopul realizării alimentației astronautilor, care prevedea 100% asigurare împotriva contaminării bacteriene și a virusilor patogeni.

HACCP reprezintă un sistem preventiv de control referitor la asigurarea calității produselor alimentare. Principiile HACCP pot fi aplicate tuturor sectoarelor producătoare de alimente și băuturi, distribuției și serviciilor din alimentația publică atât pentru produsele deja existente, cât și pentru produsele noi.

În acest sistem sunt incluse aprovizionarea, recepția, depozitarea, producția și livrarea.

Fiecare dintre aceste procese ale sistemului este evaluat din perspectiva probabilității de eșec.

În scopul întăririi încrederii consumatorului în securitatea produselor alimentare în UE a fost adoptată Directiva nr. 93/43/EEC/ din 14 iunie 1993 privind igiena produselor alimentare.

În concluzie, putem menționa că, în fond, calitatea reprezintă punctul de plecare în obținerea succesului, ea este o noțiune complexă, dinamică și conținutul căreia a evoluat în timp.

Calitatea este o sarcină deloc ușoară. Managementul Total al Calității este o filozofie atractivă, iar implementarea lui implică numeroase dificultăți. Implementarea Managementului Total al Calității presupune o transformare atât de profundă a organizației, încât este inevitabilă apariția unor rezistențe puternice. Din acest motiv, este necesar să se ia în considerare imensul efort care se impune pentru rezolvarea dificultăților care apar în procesul dat.

Managementul Total al Calității pleacă de la cunoașterea stadiului organizației și a mediului sau și, prin intermediul îmbunătățirii continue, se încearcă posibilitatea ca ea să ajungă la stadii mai apropiate de cele excelente.

BIBLIOGRAFIE

1. Moldoveanu G., Dobrin, C. *Metode actuale de management operațional*, Editura MATRIX ROM, București, 2000, p. 13, p. 25.
2. Olaru, M. (coord.) *Managementul calității. Tehnici și instrumente*, Editura ASE, București, 1999, p. 15, p. 18.
3. Olaru, M. (coord.) *Tehnici și instrumente utilizate în managementul calității*, București, Editura Economică, 2000, p. 13, p. 21.

Prezentat: 30 iunie 2011.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici din Republica Moldova

Aurelia ȚEPORDEI,
magistru, doctorand,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Beginning with the 1st of January 2009 the activity of civil servants from Republic of Moldova is institutionalized by the Law on Public Function and Statute of Civil Servant no. 158-XVI from 4th of July 2008. According to mentioned Law, each civil servant's professional performances shall be evaluated yearly. The organization and evolution process of the assessment procedure is institutionalized by the Regulation on the evaluation of civil servant's professional performances, approved by the Government decision no. 201 from 11th of March 2010.

The normative framework, which brings under the regulation the civil servant's activity, contains a circumstantial definition of the professional performances evaluation process for all categories of civil servants: senior civil servants, management and executive civil servants. The evaluation procedures are different – for senior civil servants is one procedure, for management and executive civil servants – it's another, but both are conceived to create the conditions of a impartial and honest evaluation, which will carry on to the civil servant's career development and to the institutional progress as a whole.

Începând cu 1 ianuarie 2009, activitatea funcționarilor publici din Republica Moldova este reglementată de Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Conform prevederilor Legii menționate, performanțele profesionale ale fiecărui funcționar public sunt evaluate anual. Procesul de organizare și desfășurare a procedurii de evaluare este reglementat prin Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2010.

Cadrul normativ care reglementează activitatea funcționarului public conține o descriere detaliată a procesului de evaluare a performanțelor profesionale pentru toate categoriile de funcționari publici: de conducere de nivel superior, de conducere, de execuție. Procedurile de evaluare sunt diferite – pentru funcționari publici de conducere de nivel superior este o procedură, pentru cei de conducere și de execuție – altă procedură, dar ambele sunt concepute astfel, încât să creeze premisele pentru o evaluare obiectivă, corectă, care să conducă la dezvoltarea carierei funcționarului public și la dezvoltarea instituțională în general.

Evaluarea performanțelor profesionale ale personalului constituie una dintre procedurile importante de personal care reprezintă un proces ciclic și se desfășoară în perioada 1 ianuarie – 31 decem-

brie. Acest proces are multiple scopuri și efecte pe termen lung asupra carierei funcționarului public.

În procesul de evaluare se determină *nivelul de îndeplinire a obiectivelor individuale de activitate și nivelul de manifestare a abilităților profesionale și a caracteristicilor comportamentale* de către funcționarul public, în vederea aprecierii rezultatelor obținute și identificării necesităților de dezvoltare profesională.

Astfel, evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici contribuie la:

- îmbunătățirea performanței organizaționale prin aprecierea performanțelor profesionale individuale și dezvoltarea competențelor profesionale și personale necesare funcționarilor publici;
- corelarea directă dintre activitatea funcționarului public, sarcinile și atribuțiile funcției publice, obiectivele funcționarului public, prioritățile și obiectivele subdiviziunii și/sau autorității publice din care face parte funcționarul public;
- aprecierea obiectivă a performanțelor funcționarilor publici prin compararea rezultatelor obținute cu obiectivele stabile;
- asigurarea unui sistem de management al performanței și îmbunătățire continuă a performanței prin coordonarea și monitorizarea performanțelor la nivel individual, subdiviziune și autoritate publică;
- asigurarea unui sistem de motivare financia-

ră și nonfinanciară a funcționarilor publici care au demonstrat performanță înaltă în activitatea profesională;

- identificarea necesităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici;
- identificarea riscurilor, barierelor și lacunelor în îndeplinirea obiectivelor stabilite în vederea intervenirii la timpul potrivit;
- identificarea lacunelor și problemelor în resursele puse la dispoziția funcționarului public, precum și redistribuirea lor pentru îmbunătățirea performanței acestuia.

Evaluarea este necesară pentru:

- luarea deciziilor manageriale (de promovare, transfer, recalificare etc.);
- cunoașterea de către angajați a modului în care li se percep punctele forte și punctele slabe;
- stabilirea contribuției individuale și a grupului la realizarea obiectivelor autorității publice;
- elaborarea deciziilor de recompensare a activității depuse;
- depistarea necesităților de instruire și perfecționare la nivel de fiecare funcționar public și a subdiviziunilor din cadrul autorității publice;
- asigurarea unui feedback/reacție de răspuns, oferit periodic, dintre conducător și funcționarul public evaluat.

În prezentul articol vom descrie succint procesul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici de conducere și de execuție.

Procesul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici de conducere și de execuție este similar, fiind constituit din următoarele etape:

- stabilirea obiectivelor individuale de activitate și a indicatorilor de performanță;
- completarea fișei de evaluare;
- realizarea interviului de evaluare;
- contrasemnarea fișei de evaluare;
- după caz, repetarea procedurii de evaluare;
- după caz, contestarea calificativului de evaluare.

Stabilirea obiectivelor individuale de activitate și a indicatorilor de performanță. Obiectivele reprezintă niște priorități-cheie ale funcționarului public, care urmează a fi realizate într-un termen definit de timp (1 an). Întru realizarea optimă a obiectivelor individuale de către funcționarul public se recomandă stabilirea a 3-5 obiective. Obiectivele sunt stabilite anual de către evaluator (*persoana cu funcție de conducere din cadrul subdiviziunii/autorității publice unde își desfășoară activitatea funcționarul public evaluat sau, după caz, care coordonează activitatea funcționarului public respectiv*),

în baza prevederilor fișei postului și a Planului de activitate a subdiviziunii/autorității publice pentru anul respectiv, ele trebuie să fie specifice, măsurabile, realizabile, flexibile și realiste din punctul de vedere al datelor-limită stabilite:

- *specifice*: caracteristice activităților ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică, să fie concrete și bine definite;

- *măsurabile*: să cuprindă o finalitate sau rezultate concrete, care pot fi măsurate în mod cantitativ sau calitativ;

- *realizabile*: să prezinte posibilitatea de îndeplinire a obiectivelor stabilite prin intermediul resurselor oferite;

- *flexibile*: să fie posibil de revizuit în funcție de modificările intervenite în prioritățile autorității publice și/sau subdiviziunii interioare;

- *realiste*: să reflecte termenele de realizare a sarcinilor și să fie limitate în timp.

Se recomandă ca procesul de stabilire a obiectivelor să fie unul participativ. În acest sens, conducătorul va discuta, în cadrul interviului de evaluare, și va stabili obiectivele împreună cu funcționarul public evaluat. Astfel, se va asigura un nivel de implicare și responsabilitate personală mai mare din partea funcționarului public în vederea realizării optime a obiectivelor stabilite împreună cu evaluatorul. În procesul de stabilire a obiectivelor și a indicatorilor de performanță, sunt utilizate următoarele documente:

- *Planul de activitate a autorității publice pentru anul respectiv care reiese din Planul de dezvoltare instituțională*;

- *după caz, Strategia de dezvoltare socioeconomică a localității/raionului*;

- *Planul de activitate a subdiviziunii interioare*;

- *Fișa de post a funcționarului public evaluat*.

În vederea măsurării nivelului de realizare a obiectivelor stabilite, se formulează indicatori de performanță. Indicatorii de performanță analizează cantitativ și calitativ performanța funcționarului public și rezultatele managementului aplicat.

Indicatorii de performanță sunt formulați în baza obiectivelor stabilite, măsurând cantitatea și calitatea activităților desfășurate sau a serviciilor prestate. Nu este o limită în ceea ce privește stabilirea unui număr definit de indicatori de performanță. Important este ca pentru fiecare obiectiv să se stabilească minimum câte un indicator de performanță cantitativ și unul calitativ.

În cazul funcționarilor publici care s-au încadrat într-o funcție publică în cursul anului, obiectivele și indicatorii de performanță se stabilesc în

termen de până la 30 de zile calendaristice de la data numirii în funcția publică.

La stabilirea numărului de obiective și nivelului de complexitate ale acestora, evaluatorul va lua în considerație durata perioadei de activitate de până la implementarea procedurii de evaluare.

Obiectivele individuale de activitate și indicatorii de performanță pentru fiecare funcționar public sunt consemnate într-o fișă specială – Fișă de stabilire a obiectivelor individuale de activitate și a indicatorilor de performanță.

Cadrul normativ în vigoare prevede și revizuirea, în anumite cazuri, a obiectivelor individuale de activitate:

a) acțiunile prioritare ale autorității publice și/sau ale subdiviziunii interioare au fost modificate și aceasta a influențat sarcinile și atribuțiile de serviciu ale funcționarului public evaluat;

b) structura organizatorică a autorității/structura subdiviziunii a fost modificată, respectiv a influențat modificarea sarcinilor și atribuțiilor de serviciu ale funcționarului public evaluat;

c) alte cauze, circumstanțe obiective apărute au făcut ca obiectivele stabilite să fie nerealizabile din motive neimputabile funcționarului public evaluat.

Revizuirea obiectivelor individuale de activitate se face timp de până la 30 de zile calendaristice după survenirea situațiilor menționate mai sus. Revizuirea obiectivelor poate avea loc și în urma monitorizării performanței pe parcursul anului. În cazul în care obiectivele sunt revizuite, se stabilesc și noi indicatori de performanță.

Modificările se consemnează într-un proces-verbal semnat și datat de către conducătorul autorității publice, coordonat cu subdiviziunea resurse umane, luat la cunoștință de evaluator și de funcționarul public care urmează să fie evaluat și se anexează la dosarul personal al acestuia.

Completarea fișei de evaluare. Fișa de evaluare reprezintă un document care conține informații privind nivelul de realizare a obiectivelor stabilite la începutul anului (în termeni cantitativi și calitativi), nivelul de manifestare a criteriilor de evaluare pe parcursul perioadei evaluate și calificativul de evaluare acordat de către evaluator. De asemenea, fișa de evaluare conține informații privind necesitățile de dezvoltare profesională a funcționarului public.

Conform Regulamentului cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public, funcționarii publici de conducere sunt apreciați conform criteriilor de evaluare: compe-

tență managerială, competență profesională, activism și spirit de inițiativă, creativitate, eficiență, comunicare și reprezentare, iar funcționarii publici de execuție – conform criteriilor de evaluare: competență profesională, activism și spirit de inițiativă, eficiență, calitate a muncii, lucrul în echipă, comunicare.

În anexa nr. 2 la Regulamentul menționat sunt definite criteriile de evaluare, precum și o descriere detaliată privind modalitatea de acordare a punctajului pentru diferite niveluri de manifestare a criteriilor de evaluare în activitatea profesională a funcționarului evaluat.

Fișa de evaluare este completată de către evaluator, în perioada de evaluare – 15 decembrie – 15 februarie.

Menționăm faptul că funcționarul public poate să-și expună comentariile sale cu privire la rezultatele evaluării. În cazul în care funcționarul public nu este de acord cu rezultatele evaluării, poate să-și expună argumentele/faptele ce confirmă cele expuse.

Desfășurarea interviului de evaluare. *Interviul de evaluare* reprezintă o discuție dintre evaluator și funcționarul public evaluat privind rezultatele evaluării: *reușite, nereușite, probleme și bariere în realizarea obiectivelor stabilite, soluțiile identificate*. De asemenea, în cadrul interviului de evaluare se discută obiectivele pentru anul următor și necesitățile de dezvoltare profesională ale funcționarului public. Interviul de evaluare se desfășoară în perioada de evaluare, dar nu mai târziu de 5 februarie a fiecărui an.

Scopul interviului de evaluare constă în discutarea constructivă a rezultatelor evaluării dintre evaluator și funcționarul public evaluat și a găsi soluții pentru îmbunătățirea performanței. Discuțiile în cadrul interviului de evaluare vizează:

- rezultatele obținute de funcționarul public comparate cu obiectivele stabilite;
- nivelul de manifestare a criteriilor de evaluare;
- calificativul de evaluare propus de evaluator;
- riscurile și barierele care au influențat performanța funcționarului public;
- comentariile menționate de evaluator în fișa de evaluare;
- obiectivele și indicatorii de performanță pentru următoarea perioadă evaluată;
- necesitățile de dezvoltare profesională.

Funcționarul public are nevoie de opinie/feedback-ul conducătorului său privind aprecierea performanței sale, de aceea evaluatorul trebuie să fie pregătit pentru interviu.

Contrasemnarea fișei de evaluare. O importanță deosebită în procesul de evaluare o are contrasemnarea fișei de evaluare de către contrasemnatar (funcționarul public ierarhic superior evaluatorului sau, după caz, persoana care exercită o funcție de demnitate publică).

Rolul contrasemnatarului este de a verifica corectitudinea aplicării procedurii de evaluare a performanțelor profesionale, de a examina comentariile oferite de către evaluator și funcționarul public evaluat și de a decide asupra:

- *acceptării rezultatelor evaluării/calificativului de evaluare acordat;*

- *repetării procedurii de evaluare a performanțelor funcționarului public respectiv.*

În același timp, contrasemnatarul trebuie să verifice corespunderea nivelului de performanță înregistrată de subdiviziune (sarcini, obiective, acțiuni concrete dacă și cum au fost realizate, în conformitate cu Planul anual de activitate a subdiviziunii/rapoartele de activitate) și aprecierea performanței individuale ale funcționarilor publici din această subdiviziune.

Contrasemnatarul poate decide repetarea procedurii de evaluare a performanțelor funcționarului public în următoarele cazuri:

a) *aprecierile consemnate în fișa de evaluare de către evaluator nu corespund realității;*

b) *procedura și cerințele stabilite de lege și de Regulament nu au fost respectate;*

c) *comentariile oferite de către funcționarul public evaluat privind dezacordul cu consemnările înscrise în fișa de evaluare sunt argumentate.*

Repetarea procedurii de evaluare. Regulamentul prevede posibilitatea de repetare a procedurii de evaluare, în cazurile menționate mai sus. Decizia referitor la repetarea procedurii de evaluare o poate lua în exclusivitate contrasemnatarul. Astfel, în conformitate cu prevederile pct. 78 al Regulamentului, contrasemnatarul poate decide asupra repetării procedurii de evaluare în cazul în care:

a) *aprecierile consemnate în fișa de evaluare de către evaluator nu corespund realității;*

De ex.:

- Evaluatorul menționează că funcționarul public evaluat nu a acordat suficientă asistență organizatorică și metodologică membrilor comisiei de concurs pentru ocuparea funcției publice vacante. În același timp, contrasemnatarul are informație despre organizarea ședințelor metodologice, practic, înainte de fiecare etapă a concursului, fapt menționat și apreciat de către membrii comisiei.

- Evaluatorul menționează despre desfășurarea

a 4 seminare de informare a șefilor de subdiviziuni, iar contrasemnatarul are informație despre desfășurarea doar a 3 seminare;

b) *procedura și cerințele stabilite de lege și de Regulament nu au fost respectate:*

De ex.:

- fișa de evaluare nu a fost completată înainte de interviu;

- nu au fost completate toate compartimentele structurale ale fișei de evaluare;

- informațiile din compartimente au fost incomplete (ex.: nu era indicată ora interviului, nu era apreciat nivelul de îndeplinire a unuiu sau câtorva obiective, nu era apreciat nivelul de manifestare a unuiu sau câtorva criterii de evaluare, nu au fost identificate necesitățile de dezvoltare profesională etc.);

- interviul nu a avut loc;

- fișa de evaluare nu a fost transmisă funcționarului public evaluat cu mai puțin de 3 zile înainte de interviu, astfel că acesta nu a avut timp suficient să se pregătească pentru discuția cu evaluatorul;

- la interviu au mai participat și alte persoane, decât evaluatorul și evaluatul ;

c) *comentariile oferite de către funcționarul public evaluat privind dezacordul cu consemnările înscrise în fișa de evaluare sînt argumentate:*

De ex.:

Evaluatorul menționează despre îndeplinirea unui obiectiv în proporție de 60 la sută, iar funcționarul public argumentează, prin documente, fapte concrete, realizarea în proporție de 80 la sută.

Evaluatorul decide singur cînd să demareze procedura de evaluare repetată, dar trebuie să țină seama de faptul că pentru întreagă procedură sunt rezervate 20 de zile lucrătoare. Adică, poate să înceapă procedura în cel mult 5 zile lucrătoare de la data luării deciziei respective de către contrasemnatar.

Repetarea procedurii de evaluare presupune desfășurarea tuturor etapelor, precum și respectarea termenelor și anume:

- completarea fișei de reevaluare;

- realizarea interviului de reevaluare;

- definitivarea fișei de reevaluare;

- contrasemnarea fișei de reevaluare.

Menționăm faptul că contrasemnatarul poate decide o singură dată repetarea procedurii de evaluare.

Contestarea calificativului de evaluare. În cazul în care funcționarul public nu este de acord cu calificativul acordat, atunci el are dreptul să conteste rezultatele evaluării, dacă prezintă dovezi și

argumente plauzibile. Regulamentul prevede mai multe niveluri de contestate a rezultatelor evaluării, până la adresarea în instanța de contencios administrativ.

În conformitate cu prevederile pct. 85 al Regulamentului, funcționarul public care nu este de acord cu rezultatul evaluării, poate să îl conteste la conducătorul autorității publice.

Calificativul de evaluare poate fi contestat:

a) după repetarea procedurii de evaluare;

b) după procedura de evaluare în cazul în care:

- funcționarul public evaluat nu este de acord cu calificativul de evaluare, a argumentat despre acest lucru în fișa de evaluare, dar contrasemnatarul nu a dispus repetarea procedurii de evaluare;
- nu există contrasemnatar pentru funcționarul public evaluat, în condițiile pct. 76 al Regulamentului și deci nu poate fi dispusă repetarea procedurii de evaluare.

În aceste cazuri, funcționarul public va depune, în scris, o contestație către conducătorul autorității în care va solicita examinarea rezultatului evaluării. Este foarte important ca funcționarul public să se adreseze conducătorului autorității în scris, nu oral. Temei pentru demararea procedurii de contestare va fi contestația scrisă, în care se va conține motivul întemeiat al solicitării de contestare.

Examinarea contestației se efectuează de către conducătorul autorității publice, evaluator, contrasemnatar, funcționarul public evaluat și un colaborator al subdiviziunii resurse umane. Conducătorul autorității publice va emite un act administrativ prin care va pronunța decizia finală.

În situația în care nu există contrasemnatar, conform pct. 87 din Regulament, la solicitarea funcționarului public, conducătorul autorității publice va constitui un grup de contestare format din:

- conducătorul autorității publice;
- evaluator;
- funcționarul public evaluat;
- colaborator al subdiviziunii resurse umane;
- funcționari, activitatea cărora are tangențe cu activitatea funcționarului evaluat.

Grupul de contestare va examina fișa de evaluare, fișa de reevaluare, alte documente relevante procedurii de evaluare anexate de către evaluator și/sau funcționarul public evaluat. De asemenea, membrii grupului de contestare pot solicita atât de la evaluator, cât și de la funcționarul public evaluat, și alte documente relevante procedurii de evaluare.

Examinarea poate fi efectuată individual de către fiecare membru al grupului, dar discuția referi-

tor la examinarea rezultatului se va face în cadrul unei ședințe a grupului. Rezultatul examinării contestației se consemnează într-un proces-verbal, semnat de către fiecare membru al grupului de contestare. În cazul în care unii membri ai grupului au o altă părere decât majoritatea membrilor grupului, atunci ei pot să anexeze părerea lor separată la procesul-verbal.

Decizia finală aparține conducătorului autorității publice. În baza propunerilor membrilor grupului de contestare, acesta va emite un act administrativ, în care va fi expus rezultatul examinării contestației depuse. Rezultatul contestației se va aduce la cunoștința funcționarului public solicitant în scris. La etapa respectivă decizia conducătorului autorității este definitivă.

Funcționarul public poate să se adreseze în instanța de contencios administrativ în cazul în care nu este mulțumit de modul de soluționare a contestației de către grupul de contestare.

O importanță deosebită în procesul de evaluare o are monitorizarea performanței funcționarului public – activitate realizată continuu de către evaluator care are scopul de a identifica progresul înregistrat de către funcționarul public din subordine în realizarea obiectivelor stabilite și exercitarea atribuțiilor de serviciu, de a identifica posibilele probleme sau bariere în activitatea acestora pentru a interveni la timp și în mod optim.

Procesul de monitorizare a performanței funcționarilor publici nu este reglementat în Regulament, astfel nu este o acțiune obligatorie din partea conducătorilor. Dar luând în considerație avantajele și beneficiile acestui proces, se recomandă ca performanța funcționarilor publici din subordine să fie monitorizată.

În cazul în care are loc doar evaluarea anuală, fără acțiuni de monitorizare, procedura de evaluare va fi una formală și va avea mai multe efecte negative decât pozitive. Evaluatorul trebuie să dispună de date și fapte pentru a argumenta calificativul de evaluare acordat, iar fără monitorizare acest lucru este foarte dificil, mai ales dacă evaluatorul are mulți funcționari publici în subordine.

În rezultatul evaluării funcționarului public, evaluatorul, în baza punctajului acumulat, acordă unul dintre cele patru calificative de evaluare: foarte bine, bine, satisfăcător, nesatisfăcător.

Rezultatele evaluării anuale a performanțelor profesionale ale funcționarului public se iau în considerare la luarea deciziilor cu privire la:

a) conferirea unui grad de calificare superior;

b) promovarea într-o funcție publică superioară;
c) avansarea sau menținerea în trepte de salarizare;

d) destituirea din funcția publică.

a) *Conferirea unui grad de calificare superior.* În conformitate cu prevederile Legii nr. 158-XVI, art. 33, pct. 3, conferirea gradului de calificare imediat superior se face dacă funcționarul public a obținut, cel puțin, calificativul de evaluare „bine” la 3 evaluări ale performanțelor profesionale sau în cazul îndeplinirii unor misiuni de importanță deosebită sau obținerii calificativului de evaluare „foarte bine” la ultimele 2 evaluări ale performanțelor profesionale (pct. 4).

Dacă funcționarul public a întrunit condițiile menționate, conducătorul autorității publice are obligația, conform legii, să-i confere gradul de calificare superior.

b) *Promovarea într-o funcție publică superioară.* În conformitate cu prevederile Legii nr. 158-XVI, art. 45, pct. 4, funcționarul public poate fi promovat într-o funcție publică superioară dacă a obținut în urma evaluării performanțelor profesionale calificativul „foarte bine” la ultima evaluare sau calificativul „bine” la ultimele 2 evaluări.

Chiar dacă funcționarul public a întrunit condițiile menționate, promovarea într-o funcție publică superioară poate fi aplicată doar dacă există posibilitatea de promovare într-o funcție publică

superioară.

c) *Trecerea funcționarului public într-o treaptă de salarizare superioară.* În conformitate cu prevederile Legii nr. 158-XVI, art. 46, trecerea funcționarului public într-o treaptă de salarizare superioară se efectuează succesiv, cu condiția obținerii la evaluarea performanțelor profesionale, cel puțin, a calificativului de evaluare „bine”. În cazul obținerii la evaluarea performanțelor profesionale a calificativului „satisfăcător”, funcționarul public rămâne în aceeași treaptă de salarizare.

Dacă funcționarul public a întrunit condițiile menționate, conducătorul autorității publice are obligația de a trece funcționarul public într-o treaptă de salarizare superioară sau de a-l menține în aceeași treaptă de salarizare, conform legii.

d) *Destituirea din funcția publică.* În conformitate cu prevederile Legii nr. 158-XVI, art. 64, pct. (d), destituirea din funcția publică poate avea loc în cazul în care funcționarul public a demonstrat incompetență profesională stabilită în urma obținerii calificativului de evaluare „nesatisfăcător” la evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarului public.

Dacă funcționarul public a obținut calificativul de evaluare „nesatisfăcător”, conducătorul autorității publice are obligația de a destitui funcționarul public din funcție, conform legii.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și funcționarul public (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232, 2008, art. 840).
2. Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”, anexa nr. 8 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 145-147/780 din 13.08.2010).
3. Levința-Perciun Elena, Gheorghița Tamara, Țepordei Aurelia, Shundi Ansi, Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, Ghid metodic, Chișinău, 2010.

Prezentat: 8 septembrie 2011.

E-mail: aurelia_țepordei@yahoo.com

Formarea lingvistică în franceză a funcționarilor publici din Republica Moldova

Vlad CANȚÎR,
lector superior universitar, doctorand,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

L'initiative d'intégration européenne impose des exigences politiques et sociales dans la fonction publique de notre état. Une de ces rigueurs est la formation linguistique en français des fonctionnaires. Les modalités de dispersion de la langue française sont animées par l'état français via ses structures habilitées et disséminées dans les institutions de l'administration publique moldave, impliquées dans le processus d'intégration européenne. Dans ce contexte, il est nécessaire d'élaborer des cursus ad hoc, conformément aux validités des standards internationaux bien reconnus et adaptés aux réalités de chez nous.

Mots-clé: processus d'intégration, politique linguistique, identité européenne, formation de qualité, formation linguistique, capacités de communication, action didactique.

Limba franceză de specialitate în domeniul funcției publice este axată pe dezvoltarea capacităților de exprimare ale funcționarilor publici în franceza specializată în diverse situații de comunicare, utilizând un vocabular terminologic adecvat. Angajatul funcției publice, în virtutea funcțiilor și responsabilităților sale, trebuie să cunoască etica profesională franceză și să învețe, având la bază capacitățile de exprimare în franceza de cultură generală formate anterior, cadrul noțional terminologic în domeniul administrației publice, cu elemente de management, economie, drept administrativ, drept constituțional, drept internațional, relații internaționale și informatică. În plus, agentul public trebuie să poată utiliza literatura științifică de specialitate în scopul elaborării de lucrări și cercetări în domeniu. Funcționarul va trebui să dea dovadă de competențe și abilități de comunicare terminologică, cunoscând bine realitățile sociale, culturale, politice, economice și caracteristicile funcționale ale sistemului administrativ al statului din care provine și ale statelor partenerilor francofoni. În plus, funcționarul instruit va trebui să cunoască în esență cadrul legislativ și juridic al sistemului de administrare publică al țării.

Acest tip de formare lingvistică specializată urmează să satisfacă necesitățile personalului instruit și are scopul de a ameliora capacitățile angajaților publici de toate nivelurile de a comunica într-un mediu francfon. Într-o **situație de comunicare orală** cu caracter profesional, **la nivel de comprehensiune**, funcționarul instruit trebuie să poată comunica fără dificultate, să înțeleagă sensul general, contextul, unele detalii și nuanțe, aspectele interculturale și alte elemente implicite. **La nivel de expresie orală**, utilizatorul trebuie să se pronunțe, fără efort

pronunțat și cu o anumită precizie, asupra numeroaselor subiecte din viața profesională, utilizând fraze complexe, legate corect între ele. Funcționarul trebuie să poată face o prezentare clară și detaliată specifică domeniului de activitate. De exemplu: să poarte discuții cu caracter specializat profesional, să animeze diverse reuniuni de muncă, să participe activ la discuții, expunând și apărând punctul său de vedere, să participe la seminare, mese rotunde, conferințe, să negocieze și să intervină cu sugestii din experiența proprie asupra unor subiecte din domeniul funcției publice.

Într-o **situație de comunicare scrisă**, la nivel de comprehensiune, funcționarul supus instruirii trebuie să fie în măsură să înțeleagă, fără dificultate, orice text care se referă la domeniul său de competență: articole și informații de actualitate, documente oficiale, rapoarte, procese-verbale, dări de seamă, rezultate ale unor sondaje, atitudini și expuneri de opinii etc. **La nivel de exprimare scrisă**, funcționarul instruit trebuie să poată prelucra și prezenta în scris o informație de o manieră organizată și ierarhizată, să o poată reformula, individualizând-o și adaptând-o la situație, să expună în scris diferite subiecte pe diverse domenii specifice administrației publice: scrisori oficiale, corespondență electronică, acte regulamentare, informații de serviciu, rapoarte de totalizare sau de intenție, note de sinteză etc.

În contextul realităților și fenomenelor de consolidare europeană și a inițiativelor de aderare la UE, Guvernul Republicii Moldova trebuie să procedeze la examinarea unor noi forme și modalități de prestare a serviciilor de formare lingvistică specializată în franceză a angajaților din funcția publică. În urma acestor acțiuni urmează să fie elaborată o **nouă po-**

litică lingvistică, mecanism care ar asigura, pe scară națională, o formare lingvistică în franceză specială, de înaltă calitate și eficientă, care ar răspunde provocărilor și exigențelor actuale și ar asigura capacitatea de adaptare la necesitățile de viitor ale funcției publice. Elementele principale ale acestui mecanism pot fi următoarele :

- o nouă viziune în prestarea serviciilor de formare în franceza de specialitate a funcționarilor publici;
- un studiu al eficacității actuale al acestui sistem de formare lingvistică în franceză a funcționarilor;
- pregătirea unor planuri de tranziție și activități necesare.

Menționăm că noua politică lingvistică nu trebuie să se limiteze doar la:

- o elementară evaluare a stării actuale de formare lingvistică în funcția publică și nici la o analiză istorică a experienței anterioare, chiar dacă ea determină, marchează realitatea ultimilor 20 de ani de suveranitate și independență a statului nostru și ar putea servi drept punct de plecare în proiectarea unor activități de viitor;

- un raport asupra rezultatelor unui sondaj, realizat în cadrul funcției publice, dat fiind că opiniile funcționarilor intervievați pot fi extrem de diferite vis-à-vis de acțiunile care trebuie întreprinse întru susținerea și promovarea noii politici de formare lingvistică în franceză;

- un document oficial, mai mult de natură formală, asupra cunoașterii și utilizării eventuale sau după caz a limbii franceze în cadrul funcției publice moldovenești.

Noua politică trebuie să propună cu claritate o viziune pozitivă asupra formării lingvistice în franceză a funcționarilor publici, care s-ar înrădăcina temerar în realitățile și experiențele deja existente în statul nostru și care ar servi drept bază credibilă de constituire a unor acțiuni de viitor. În fază incipientă, unele aspecte sau componente ale noii politici lingvistice ar putea avea, în aparență, un caracter provocator, ținând cont de caracteristicile de mentalitate și comportament atitudinal al multor funcționari publici moldoveni. E o reacție inevitabilă, dar e necesar, în speță, de depășit cadrul tradițional al sistemelor și practicilor noastre în vigoare, păstrând, în același timp, vocația și valorile sistemului administrativ național. Noua politică lingvistică are menirea de a fortifica viziunea țării asupra respectării, învățării și utilizării limbii franceze, ca limbă de comunicare internațională, de către angajații funcției publice. În plus, acest obiectiv nu presupune doar concentrarea unor elemente sau competențe de ordin tehnic, utilizate accidental, ci încurajarea unei prezențe adevărate a limbii franceze în funcționarea eficientă a in-

stituțiilor publice ale statului nostru, în mod special pe plan extern.

Formarea lingvistică în franceză necesită o nouă abordare fondată pe unele **caracteristici**:

- **constituirea unui regim legislativ și determinarea unui echilibru echitabil între responsabilitățile funcției publice și ale funcționarilor angajați;**

- **suplețe și raționalitate în modul de abordare a instruirii și perfecționării funcționarilor;**

- **angajare plenară a funcționarilor și a instituțiilor publice de orice nivel întru promovarea limbii franceze în cadrul funcției publice;**

- **integrarea efectivă a formării lingvistice în franceză în procesele generale de instruire și perfecționare profesională;**

- **angajamente politice privind realizarea practică a formării lingvistice în franceză în cadrul funcției publice și poziționarea responsabilizată a organelor de resort pentru realizarea efectivă a acestor angajamente în domeniul serviciului public.**

Actualmente, nu există nici o îndoială că în Republica Moldova, în cadrul funcției publice, limba franceză nu are realmente recunoscut statutul de limbă de uz internațional, care trebuie învățată și vorbită. Acest fapt scoate în relief elementul de insuficiență a acestor activități de formare lingvistică în franceză a funcționarilor publici. Formarea lingvistică în franceză pentru funcția publică, în modul accidental și fragmentar în care s-a produs până acum, este totalmente ineficientă, nu a atins niciun scop esențial și, mai mult, nici nu a creat condiții favorabile, din considerente de necesitate și obligativitate, pentru studierea limbii franceze de către angajații administrațiilor publice centrale și locale. Este regretabil faptul că, pe parcursul celor două decenii de independență, guvernele Republicii Moldova nu au făcut investițiile necesare în formarea lingvistică în franceză a funcționarilor publici, care este totuși unul dintre elementele principale în procesul de materializare efectivă a inițiativelor de eurointegrare. E vorba de o discrepanță sensibilă dintre obiectivele ostentatorii ale formării lingvistice în franceză a funcționarilor și realitatea rezultatelor, care reprezintă, de fapt, una dintre caracteristicile cele mai manifeste și mai puțin avantajoase ale situației lingvistice generale din cadrul funcției publice moldovenești. Sistemul de formare lingvistică în franceză pentru angajații publici nu funcționează din simplul motiv că nu există ca și concepție organizată și complexă, recunoscută și legiferată. Mai există o deficiență de menționat. E vorba de discrepanța între obiectivele fixate într-un proces de formare și viziunea unor funcționari asu-

pra formării lingvistice și dezvoltării competențelor comunicative în franceză. În loc să considere dezvoltarea competențelor în franceză un element esențial al eficacității lor și al propriei perfecționări profesionale, ei pun accentul pe căutarea unor forme mai lejere și mai superficiale de susținere a probelor de evaluare, de parcă ar fi vorba de un obstacol, care trebuie, pur și simplu, depășit. Lipsa de implicare personală în ameliorarea reală a competențelor de comunicare în franceză nu poate fi explicată decât prin prezența sentimentului de angoasă (de altfel, des întâlnit), senzație de inferioritate, incultură voalată de un comportament emfatic (în special, funcționarii cu posturi înalte), incapacitate de efort intelectual sau, pur și simplu, nedorința elementară a multor dintre ei. Prin urmare, administrația publică din Moldova are încă multă cale de parcurs până a ajunge cu adevărat la o condiție validă de utilizare a limbii franceze în cadrul sectorului public într-o perspectivă multiculturală de viitor.

Astăzi, funcția publică din țară suportă modificări de generații, care sunt însoțite de propriile provocări și de necesitatea stringentă de cunoaștere a limbilor străine. Bunăoară, angajații nou-veniți au, de regulă, niște competențe particulare, obișnuiesc să utilizeze în activitățile lor tehnologii noi, care n-au fost anterior aplicate pe scară largă în domeniul gestiunii statale. Mulți dintre tineri vorbesc limba franceză de cultură generală. Însă acest val al schimbării este, deocamdată, modest, iar calitatea abilităților de comunicare specializată în franceză este insuficientă. În ultimă instanță, generația tânără de funcționari acceptă mai ușor exigența cunoașterii funcționale a limbii franceze de specialitate. Situația actuală și importanța limbii franceze în mediul lucrativ al funcției publice este departe de a fi performant, iar formarea lingvistică în franceză a tuturor generațiilor de funcționari publici din Republica Moldova, practic, nu se produce.

În context, este necesar de a modifica realitățile de instruire și perfecționare a funcționarilor publici în limba franceză, la nivel de:

- **concepție la nivel de stat;**
- **efectivitate în organizare;**
- **calitate în formare;**
- **recrutare de formatori de performanță din țară și de peste hotare;**
- **mentalitate a instruiților;**
- **testări și evaluări specifice a competențelor.**

Esența activităților de formare în franceză a angajaților funcției publice, demonstrează faptul că sistemul actual de instruire și perfecționare în franceză a personalului din serviciul public al țării este

unul inefectiv, formal, conservator, care nu ține cont de necesitățile existente cu adevărat și cu metode de evaluare stresante. Sistemul actual de formare în franceză nu are realmente un scop bine definit, abordează conținuturi curriculare de o manieră accidentală, face uz de metode de evaluare inadecvate. În plus, există ideea conform căreia dacă un sistem de formare poate să supună un om matur, serios, cu funcție înaltă pe care o ocupă, cu experiență, funcționar public cu responsabilitate mare unui test, examen sau altă formă de evaluare, atunci în acest sistem de formare e ceva anormal.

Nivelul de cunoaștere a limbii franceze constituie subiectul de discuție și de discordie al multor funcționari, care au atitudini diferite față de normele și așteptările impuse de rigorile curriculare standardizate. Unii, de exemplu, referindu-se la nivelul B, le consideră exagerate și greu de dobândit la vârsta lor avansată și sunt de părere, eronată evident, că pentru activitățile în domeniul lor ar fi suficient să cunoască doar câteva fraze de politețe ori de salut. De regulă, acești funcționari frecventează cursurile de formare în franceză de o manieră strict formală, iar evaluarea se transformă într-o procedură de scurtă umilință, dar necesară pentru a obține (!) o notă foarte bună, certificatul ori diploma de studii mult râvnită. În mod normal, acești reprezentanți ai serviciului public nu au cunoștințe adecvate și necesare pentru a realiza o comunicare calitativă în franceză. Totuși, aceste atitudini singulare ne obligă să încercăm să depistăm insuficiențele sistemului nostru de formare în franceză, de la mentalitate la concepție și de la evaluare la rezultate autentice. Problema care se pune realmente e de a ști ce ar trebui, în mod rezonabil, să oferim funcționarilor publici instruiți și ce putem aștepta de la ei într-un final.

În urma unui studiu realizat în cadrul Academiei de Administrație Publică, cu 457 funcționari supuși formării lingvistice în franceză, s-a constatat că:

- circa **55%** dintre funcționarii instruiți ar rămâne satisfăcuți dacă, în urma activităților de formare lingvistică în franceză, ar putea citi un text de specialitate, chiar și cu greșeli, și ar mai putea să se exprime oral, chiar și de o manieră imperfectă;

- circa **35%** din funcționarii instruiți ar fi satisfăcuți dacă ar avea doar niște capacități de comunicare pasive sau receptive, în cazul în care ar apărea asemenea necesitate în cadrul unui contact cu lumea francofonă;

- doar **10%** din funcționarii intervievați sunt de părere că abilitățile de comunicare scrisă și orală în franceză ale unui funcționar public trebuie să fie performante și de calitate.

Menționăm că acest sondaj a fost realizat pe

parcursul anilor 2005-2010, cu un număr total de **457** funcționari publici instruiți de toate nivelurile din administrațiile publice centrală și locală din Republica Moldova, care au avut cursuri de limbă franceză aplicată la specialitățile: administrare publică, management public și relații internaționale. Rezultatele acestui sondaj par pentru început, paradoxale, din momentul în care toți funcționarii supuși acestui sondaj au declarat cu claritate și discernământ că realitățile zilelor de astăzi impun necesitatea stringentă de a cunoaște obligatoriu (!) o limbă străină. Rezultatul obținut ne determină să credem că angajării serviciului public din țara noastră au conștientizat acest lucru doar la nivel formal, iar situația care s-a creat se datorează lipsei unui cadru legislativ adecvat, prin care s-ar impune condiția de obligativitate în atare caz. Aceste probleme trebuie să fie în vizorul Guvernului Republicii Moldova, în momentul în care se va proceda la o nouă abordare a concepției privind formarea lingvistică în franceză a funcționarilor publici. Considerăm că punctele esențiale ale noilor abordări ar trebui să țină cont de faptul că:

- formarea lingvistică în franceză poate fi justificată doar, dacă are efecte practice în activitățile de comunicare ale funcționarilor și vin să fortifice calitatea serviciului public;

- rezultatele formării în franceză vor fi aproape nule, dacă funcționarii implicați în aceste activități de instruire nu se vor angaja plenar în

perfecționarea propriilor abilități de comunicare în franceză ;

- finalitățile activităților de formare în franceză vor fi derizorii, dacă această politică nouă nu va fi susținută și pusă în aplicare pe scară largă, la nivel de stat.

Vorbind despre susținerea de către stat a formării lingvistice în franceză, menționăm că, din discuțiile cu funcționarii publici chestionați, s-a depistat ideea, de mai multe ori expusă, că posibilitatea de a studia franceza depinde mult și de comportamentul și atitudinea conducătorilor autorităților și instituțiilor publice, care delegează la studii funcționarii selectați, pentru o perioadă de timp determinată, conform unei decizii speciale a Guvernului. Însă, din păcate, această decizie guvernamentală este una formală și nerespectată chiar de acești conducători, care deseori penalizează sau amenință cu disponibilizarea din funcție, pentru nereușită în realizarea volumului de lucru exact pe această perioadă, subalternii implicați în procesul de instruire, considerându-l neimportant în raport cu problemele de care se ocupă autoritatea sau instituția publică pe care o conduce. În mod normal, funcționarii subalterni vor reacționa la obiecțiile șefilor în detrimentul calității studiilor. Prin urmare, leadership-ul este un factor deosebit de important în definirea abordărilor statale, din momentul în care este vorba de o relansare a procesului de formare lingvistică în franceză în domeniul funcției publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Cadru European Comun de Referință pentru Limbi. Strasbourg: Comitetul Director pentru Educație, 2003.
2. Никонова С. М. Английский язык в начальных классах. Москва: Просвещение, 1964.
3. Macavei E. Pedagogie: Teoria educației, București: Aramis Print, 2001.
4. Popescu D. Arta de a comunica. București: Ed. Științifică, 1998.
5. Victoria Moldovan, Liana Pop, Lucia Unicar, Nivel prag pentru învățarea limbii române ca limbă străină, Politici lingvistice, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Editions du Conseil de l'Europe, 2002.
6. La francopolyphonie: langues et identité, André Lewin. De Dieu à Difou diversité culturelle, multipolarité et francophonie, p. 8, 361 p., Colloque international/Colocviu international, Chișinău, ULIM, 23-24 mars 2007.
7. Redactor-Pierre Morel, Université Libre Internationale de Moldova, Institut de Recherches philologiques et interculturelles, ULI M, Colloque international, Alliance française de Moldova, Canada, AUF, Chișinău, 23-24 mars, 2007.
8. Grigoriță M. Predarea și învățarea limbilor străine. București: E.D.P., 1995.
9. Widdowson H. G. Teaching Language as Communication. New York: Oxford University Press, 2008.
10. Рогова Г. В. Методика обучения английскому языку (на английском языке). Москва: Просвещение, 1983.
11. Гальскова Н. Д. Современная методика обучения иностранным языкам. Пособие для учителя. Москва: Аркти, 2004.

Prezentat: 13 septembrie 2011.

E-mail: vlad.cantir@mail.ru

Raportul dintre motivare și performanță în muncă și tehnologiile informaționale

Nadejda VACAROV,
lector superior, Catedra sociologie,
Universitatea de Stat din Moldova

**“Nu există pedeapsă mai grea
 decât munca inutilă și lipsită de
 speranță.”**

Albert CAMUS

SUMMARY

Motivation is one of the most important driving force by which we achieve our goals. It is said to be complex and multilateral in so many ways, but it's crucial especially in the work environment. This article refers to human motivation in its many aspects in the organizational environment. According to various theories, motivation may be rooted in a basic need to minimize stress, inefficiency and to promote, support results and well being among the employees

În contextul actual al unei economii bazate pe cunoștințe, odată cu conștientizarea faptului că resursele umane constituie cel mai important capital pentru orice organizație, raportul dintre motivare și performanță în muncă și tehnologiile informaționale a devenit un subiect de maxim interes pentru toate autoritățile publice și companiile orientate spre succes.

Deși din punct de vedere conceptual termenul de motivație este simplu și clar, bazându-se, în esență, pe modul în care indivizii sunt tratați și pe sentimentele pe care le au față de munca lor, realitatea organizațională demonstrează că nu este deloc ușor să se găsească mijloacele optime de motivare a angajaților sau de a-i menține motivați. Mai mult, între motivare și demotivare există o linie foarte subțire, ceea ce-i poate imprima performanței un caracter fluctuant. Complexitatea problemei motivaționale s-a tradus și prin elaborarea de către diferiți specialiști a unor definiții, care, însă, prezintă anumite limite. De exemplu, Dicționarul *Larousse* oferă următoarea definiție, dar care este aproximativă: „*Ansamblul motivelor care explică un act*”.

„*Prin motivații desemnăm acele elemente, formale și informale, de natură economică și moral-spirituale, pe care proprietarii și managerii le administrează salariaților organizației satisfăcându-le anumite necesități individuale și de grup, pentru a-i determina ca, prin atitudinile, eforturile, deciziile, acțiunile și comportamentele lor să contribuie la desfășurarea activităților și îndeplinirea obiectivelor organizației.*”

Această definiție reliefează faptul că elementul central al motivației îl reprezintă salariatul instituției,

iar rezultatul urmărit este realizarea de către angajați a obiectivelor organizaționale, din proprie inițiativă, prin determinarea acestora de către manageri, stimulându-le comportamentul necesar.

De asemenea, motivația are diferite sensuri dintre care cele mai importante sunt:

- din punct de vedere *economic*, motivația reprezintă ansamblul factorilor ce determină comportamentul unui agent economic;

- din punct de vedere *psihologic*, motivația constituie acțiunea forțelor conștiente și inconștiente, care determină comportamentul individului;

- din punctul de vedere al *producătorului informației și al utilizatorului acesteia* motivația reprezintă ansamblul factorilor tehnologici ce determină utilizarea tehnologiilor moderne (cine e mai instruit în TI, dispune de mai multă informație și e mai motivat să se realizeze).

Factorii tehnologici în perioada pe care o parcurgem și, cel puțin, în cea imediat următoare, resursele tradiționale ale afacerilor – oameni, mașini, materiale, bani – se completează cu cea de-a cincea resursă – tehnologiile informaționale. Având în vedere rapiditatea cu care se dezvoltă piața tehnologiilor informaționale pe plan mondial și național, precum și facilitățile pe care le oferă în dezvoltarea activităților umane, este necesară analiza acestor factori din perspectiva priorităților în motivație.

Una dintre teoriile intens dezbătute este teoria instrumentalității, conform căreia singura *motivație* a salariaților unei organizații o reprezintă *salariul*: “Este im-

posibil să-i determini pe muncitori să depună un efort mai mare decât efortul mediu al celor din jurul lor, cu excepția cazului în care le asiguri o majorare substanțială și permanentă a salariului.” Scopul angajaților este maximalizarea câștigurilor. De aceea, pentru a-și motiva subordonații, este suficient ca managerii să majoreze, nu în mod semnificativ, salariul. Se anulează în totalitate existența altor motivații ale salariaților, deci putem vorbi de unidimensionalitatea acestei teorii. De aici decurge și lipsa ei de realism și ineficiența aplicării. Deși prezintă limite majore, are totuși o rezonanță și în prezent, existând companii care consideră că prin motivarea de acest fel se obțin rezultatele dorite, neluând în calcul și alte elemente.

Această teorie în societatea informațională se respinge, se demonstrează că salariații nu muncesc doar pentru bani, pentru aceștia, de o importanță majoră sunt și *relațiile interindividuale la locul de muncă și cooperarea*. De aceea, se consideră necesare motivațiile care sunt corelate cu dezvoltarea sentimentului de apartenență, eficientizarea comunicării verticale și accentuarea interesului față de muncă, nu în ultimul rând prin utilizarea TI în comparație cu salariul obținut. Utilizarea principalelor tehnologii informaționale, precum Internet-ul și diversele sale aplicații (Intranet, Extranet, poșta electronică, e-marketingul, e-learning, comerțul electronic ș. a.), recunoașterea optică a caracterelor, utilizarea bancomatelor, întâlnirile virtuale conduc instituțiile statale și publice spre modernitate, instituția modernă își desfășoară activitatea într-un mediu global informatizat, deci și motivația trebuie să aibă alt aspect și legătură reciprocă cu modernizarea societății.

Concluzia făcută de savanți este: trebuie satisfăcute mai întâi nevoile de bază, care sunt limitate: salariul minim, condițiile de muncă acceptabile și siguranța resimțită în cadrul organizației și la nivelul postului, *înainte de a motiva individul la un nivel superior*, să tindă la anumite scopuri argumentate.

Multe dintre motivațiile umane deviază de la raționalitate, însă nu trebuie pierdut din vedere faptul că există și motivații care sunt inaccesibile conștientului. Acest lucru se întâmplă deoarece de-a lungul experienței indivizilor în procesul de maturizare, emoțiile plăcute sunt atașate unor acțiuni și evenimente specifice. Pentru a înțelege în profunzime aceste specificități, este necesară realizarea unei clasificări a motivațiilor, luând în considerare însă faptul că fiecare persoană este diferită, de aceea și sistemul de motivații este particularizat în funcție de caracteristicile, valorile, experiența și așteptările fiecăruia.

Principalele tipuri de motivații sunt:³

- motivații economice și profesionale („omul eco-

nomic”);

- motivații sociale („omul social”);

- motivații legate de autorealizare („omul care se realizează”);

- motivații complexe („omul psihologic”);

- motivații de mobilizare, implicare („omul participativ”).

În cadrul **motivațiilor economice și profesionale** se includ: salariul, remunerațiile angajaților, condițiile de muncă și existența corelației dintre competențele salariaților și cerințele postului, care ar corespunde standardelor și necesităților societății.

Motivațiile sociale se referă la necesitatea existenței sentimentului de apartenență la grup, a unor relații de muncă, atât formale, cât și informale. Cele formale sunt generate de structura ierarhică a organizației. De aici reiese importanța grupurilor din cadrul companiilor și necesitatea conducerii lor de către persoane cu abilități și cunoștințe în acest sens. Analiza grupurilor determină obținerea de informații cu privire la climatul organizațiilor.

Motivațiile legate de autorealizarea individului sunt că salariații au capacitatea să îndeplinească responsabilitățile postului și chiar să aibă inițiativă să-și asume unele suplimentare. De aceea, rezultă că „din punctul de vedere al conducerii unei organizații, motivația salariaților este maximă atunci când fiecare angajat are stabilit un set de obiective individuale și dispune de independență psihologică.

Motivațiile complexe sunt cele care iau în considerare ierarhia motivațională individuală, corelată cu stadiile psihologice ale persoanelor. Cercetările nu au descoperit cum sunt ierarhizate motivațiile individuale. De aceea este dificil să se combine diferitele informații despre experiența anterioară a unei persoane pentru a anticipa care motivații vor predomina. Însă este cert că acestea se schimbă în timp, în special în anii de dezvoltare a maturității.

Motivațiile de mobilizare sunt cele care se referă la salariații care lucrează în organizații cu performanțe crescute. Angajații au foarte dezvoltat sentimentul apartenenței la companie, rezultatele acesteia fiind considerate rezultate personale, de aici reiese rolul important pe care resursele umane îl au în realizarea obiectivelor organizaționale. Datorită afectivității față de companie se generează implicarea în muncă și dorința de a obține performanța.

Pentru a obține o motivare superioară și implicarea salariaților în activitățile organizației se apelează la **managementul participativ**. Acest tip de management presupune descentralizarea activității organizației și creșterea rolului salariaților de pe diferite niveluri ierarhice în realizarea obiectivelor organizaționale,

implicarea sporită a acestora și crearea unor interdependențe în vederea obținerii unor rezultate superioare. Deciziile cu privire la problemele importante ale organizației și la resursele umane sunt fundamentate și aplicate prin analiza și contribuția salariaților, acest lucru determinând facilitarea procesului decizional.

Managementul participativ implică existența delegării și descentralizării activităților. **Delegarea** presupune acordarea unor responsabilități superioare salariatului, prin extinderea competențelor sale pentru a rezolva anumite aspecte. Superiorii exercită o formă de control asupra acestuia, evitând însă apariția unor constrângeri, tot ei fiind cei care iau o anumită decizie cu privire la aspectul luat în considerare. Aceasta nu atrage schimbări majore în structura organizației, însă este o sursă motivatoare pentru angajați, care astfel se simt importanți și au ocazia să învețe, să deprindă noi abilități și competențe.

Descentralizarea presupune schimbări structurale majore, prin „creșterea autonomiei unităților din componența unei organizații.”⁴ Implicația care rezultă este creșterea responsabilității diferitelor structuri ierarhice, realizându-se, totodată, o implicare superioară a angajaților în fundamentarea și aplicarea deciziilor. Un efect favorabil este scăderea rezistenței la schimbări prin participarea angajaților la desfășurarea procesului decizional. De asemenea, sentimentul de apartenență și atașamentul resurselor umane față de companie crește. Ca și delegarea, descentralizarea generează personalului sentimentul de importanță a acestora pentru angajator. Principala limită a acesteia este datorată comunicării; dacă fluxul ascendent de informații nu se poate asigura la un nivel eficient și în timp real, performanțele organizației pot fi afectate.

Există mai multe metode participative utilizate de către companiile performante pentru motivarea salariaților și implicarea sporită a acestora în viața organizației, prezentate în continuare.

Managementul de contact, care așa cum sugerează numele, se referă la realizarea unui contact zilnic între manageri și subordonații săi, cel puțin o dată pe zi, pentru a comunica cu aceștia.

Grupele de planificare produs sunt utilizate pentru a dezvolta idei noi, produse noi, de către anumite echipe organizate dintre membrii companiei care se întâlnesc trimestrial. Proiectul este condus de un șef de produs, iar echipa are în componență și un specialist în marketing, precum și alți manageri de nivel superior. Pentru eficientizarea proiectului trebuie respectate anumite cerințe, cu privire la timpul necesar studierii ideilor și punerii în practică a acestora, cât și la cercetările de piață.

Managementul prin structuri autonome, care

se utilizează pentru a evita birocrăția din marile companii, ce duc la întârzieri mari în realizarea de proiecte și au la bază identificarea unei oportunități economice, ce se urmărește a fi valorificată de către o echipă autonomă din cadrul organizației, coordonată de un șef de proiect și mai mulți specialiști. Având stabilite anumite obiective și fiind stimulată de obținerea unor recompense superioare în cazul reușitei, echipa se remarcă prin dinamism și inovare.

Echipele de „veghe” strategică sunt formate din membrii unei organizații, care urmăresc evoluția pe piață a principalilor concurenți și a acțiunilor acestora, pentru a armoniza deciziile strategice ale companiei în cauză, în funcție de comportamentul concurenților. Eficiența acestor echipe este dată de calitatea relațiilor pe care aceștia le creează pe piață, pentru a obține informațiile necesare.

Echipele de „veghe” tehnologică sunt acele echipe formate pe baza voluntariatului, care au ca obiectiv identificarea principalelor progrese și noi tehnologii de o importanță majoră pentru organizație.

Grupurile interîntreprinderi au în vedere importanța *networkingului* pentru companie, a stabilirii unor relații ce pot fi surse de avantaj competitiv pentru organizație. Grupurile interîntreprinderi sunt formate din salariații mai multor organizații care conlucrează pentru realizarea unor proiecte comune.

Echipele ad-hoc sunt formate din salariații unei întreprinderi, pe baza voluntariatului, cu scopul rezolvării unor probleme urgente, în timp util. Realizarea acestui lucru presupune obținerea unor recompense stimulative pentru angajați.

În concluzie, putem afirma că, în cazul apariției de probleme în domeniul motivației, sarcina managerului va fi dificilă, dar provocatoare. Managerului îi va fi greu să identifice natura problemelor ce apar ca mai apoi să le rezolve, datorită caracterului complex al comportamentului individual. Astfel, motivația devine un element foarte important în cadrul companiei datorită faptului că este un factor principal ce stă la baza performanței.

De la mediocritate la performanță este doar un pas, pe care angajații unei companii îl fac sau nu în funcție de motivația pe care o resimt. Această decizie are un impact major asupra valorii unei companii care crește prin angajații săi, aceștia fiind cel mai important capital.

Motivația bazată pe exemple. a) IT, performanță motivare și contabilitate

Tehnologiile informaționale joacă un rol vital în realizarea activității tuturor organizațiilor, orientate atât spre obținerea de profit, cât și spre activități nonprofit. Contabilii profesioniști trebuie să utilizeze pe scară

largă varietate de tipuri ale tehnologiilor informaționale. Ei trebuie să joace un rol activ din organizarea, avizarea și evaluarea procedurilor de adaptare, dezvoltare și utilizare a tehnologiilor informaționale de către organizații de toate tipurile și mărimile. Societatea contemporană așteaptă ca și contabilii să dobândească nivelul cerut de competență, pentru a efectua aceste servicii ei au o arie diversă de acțiune, activând în industrie și comerț, ca liber-profesioniști sau în sectorul public. În această arie ei își asumă diferite roluri, precum acela de manager financiar, de membru al echipei care gestionează sistemul de producere a informațiilor financiare, de auditor intern, auditor extern sau expert contabil. Tehnologiile informaționale afectează modulele în care organizațiile sunt structurate, conduse și își desfășoară activitatea și, ca urmare, sunt în măsură să schimbe natura și aspectul financiar al activității instituțiilor. Tehnologiile informaționale modifică mediul competitiv la care participă contabilii. De aceea ei sunt chemați să participe la procesele de creare a informațiilor unui sistem informațional.

Un contabil bine instruit la capitolul TI este un profesionist care dispune de o motivație mult mai mare de a fi angajat, de a pretinde la un salariu decent. Recunoaștem sau nu, profesia de contabil nu era iubită, fapt pentru care și imaginea ei se afla uneori în suferință, din simplul fapt că sutele de documente, acte, mape, înșirate pe masa unui contabil, te duceau la gândul că e un neordonat, încet în muncă și suspect. Astăzi contabilul, utilizând TI pare un alt om, pentru că la ziua de azi se adevăresc cuvintele lui Goethe, „contabilitatea este una dintre cele mai ingenioase creații”.

b) TI, performanță motivare și statistică. Astăzi e greu de imaginat activitatea unui departament, birou de statistică fără utilizarea tehnologiilor informaționale, profesionistul statist-analist este căutat pe piața muncii, pe când câțiva ani în urmă de așa specialitate puțin ce se cunoștea. Motivația unei asemenea meserii se datorește iarăși tehnologiilor informaționale.

c) TI, performanță motivare și bibliotecă. Motivația unui bibliotecar este stâns legată de utilizarea

tehnologiilor informaționale, modalitățile de căutare a informației pot fi tradiționale sau electronice – depinde de abilitățile bibliotecarului profesionist. Astăzi mai rar vezi un bibliotecar care îndeplinește o cartelă de împrumut a cărții, azi este văzut în fața calculatorului, utilizând softul pentru bibliotecă, căutarea unui document, a unei cărți în biblioteca locală sau în cea partajată.

d) TI, performanță motivare și jurisprudență. Tehnologiile informaționale trebuie să constituie una dintre strategiile prioritare menite să releveze și să împiedice fenomenul *economie subterană și spălarea banilor*. Ipoteza că, actualmente, organele de drept aplică metode învechite de constatare a informației ce vizează comiterea unor fapte infracționale ce formează economia subterană. În context, și motivația profesioniștilor din domeniu, de a utiliza tehnologii informaționale ar duce la combaterea unor evaziuni sau fraude fiscale. Aceasta este posibil de aplicat la nivelul țării în ansamblu, grație computerizării și electronizării calculului.

TI, performanță, motivație și Această listă poate fi prelungită.

Raportul dintre motivare și performanță în muncă și tehnologiile informaționale ține de dezvoltarea unei țări, de elaborarea și punerea în aplicare a unei strategii TI generale și dinamice, adaptată următoarelor priorități :

- **sisteme de informații interne**, care vin în sprijinul activităților Comisiei, în parteneriat cu celelalte direcții generale și servicii – mai ales în domeniul precum gestiunea documentelor, gestiunea financiară, planificare și raportare, resurse umane;

- **o infrastructură informatică și de telecomunicații sigură, fiabilă și performantă** la nivelul statului, pentru a sprijini activitățile instituției și facilita punerea în aplicare a proiectului e-Comisie⁵;

- **servicii de consultanță** pentru a promova cele mai bune practici în aplicarea noilor tehnologii TI;

- **servicii logistice și contractuale** pentru a asigura achiziționarea și utilizarea eficientă și la costuri avantajoase a produselor și serviciilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Boceanu C. - Managementul performanțelor personalului, Editura Tribuna Economică, București, 2009.
2. Nicolescu O., Verboncu I.- Fundamentele managementului organizației, Editura Universitară, București, 2008.
3. Deaconu A., Podgoreanu S. - Factorul uman și performanțele organizației, Editura ASE, București, 2004
4. Internet, <http://it-moldova.md/ro/tic-in-moldova>.

⁵ e-Comisie: Comisia Europeană în aplicarea politicilor UE de administrație publică electronică.

Relații internaționale și integrare europeană



INTERVIURI

„Cred în viitorul european al Republicii Moldova”

Interviul ministrului afacerilor externe și integrării europene al Republicii Moldova, Iurie LEANCĂ, pentru postul de radio „Europa Liberă”

Iurie LEANCĂ: Eu cred că UE va supraviețui, iar relația Moldovei cu UE e în funcție de capacitatea noastră de a fi guvernabili. Moldova a pierdut mult timp, dar, cel puțin, a reușit să ajungă la un consens național, anume că vrea să se integreze în UE. Numai că întârzierea startului ar putea fi costisitoare.

Din păcate, am reușit puțin în sensul creării unui stat viabil și ancorat într-un sistem de repere economice, politice și de securitate în această perioadă. Și, în sfârșit, iată, după 20 de ani de mișcări dese ori foarte haotice, lipsite de coerență, lipsite de înțelegere profundă a ceea ce înseamnă acest interes național, iată după 20 de ani se pare că există o înțelegere consensuală a elitelor politice din Republica Moldova, dar și sprijinite masiv de cetățeni că obiectivul prioritar este integrarea în Uniunea Europeană.

Transformarea Republicii Moldova într-un stat eligibil se va realiza în momentul în care vom deveni țară candidat și în mișcarea pe acest parcurs. Care sunt șansele de realizare a acestui obiectiv? Bineînțeles că acum este mult mai complicat. Că Țările Baltice, țările Europei Centrale au reușit să obțină această perspectivă clară și s-au mișcat. Însă este mult mai dificil astăzi pentru că vedem procese mult mai complicate în interiorul Uniunii Europene.

„Europa Liberă”: Există voci care pun la îndoială dacă e nevoie de această eurointegrare sau nu, ținând cont de situația creată în interiorul UE.

I. L.: Totuși, vreau să cred, cu toate problemele, în crearea acestei identități tot mai puternice și politice, și valutare, și economice. Vedeți, acum vorbim despre crearea unui guvern economic unic, inițiativa recentă germano-franceză. Deci eu cred că Uniunea Europeană va supraviețui. Pe de altă parte, relația noastră cu Uniunea Europeană va depinde de capacitatea noastră de a demonstra că noi suntem guvernabili, previzibili, că valorile respective, care înseamnă separarea puterii, care înseamnă respectul pentru drepturile omului, care

înseamnă instituții ale statului, care sunt responsabile în fața cetățeanului, justiției.

„Europa Liberă”: Problemele interne ar fi prioritatea priorităților...

I. L.: Și dacă vom reuși să menținem pasul cadentat, iar, din păcate, în ultimele luni suntem martori ai diminuării procesului de reformare a acestor instituții. Cunoaștem despre anumite probleme recente, care au dezgolit lacunele sistemice, corupția sistemului, care este sistemul nostru judecătoresc, care afectează securitatea statului. Deci această diminuare a ritmurilor, bineînțeles, că ne afectează pe noi. Sper că în coalitiție vom avea acum foarte rapid o discuție și o analiză sinceră și sper să găsim forța necesară de a înțelege, care sunt problemele și de a găsi soluții. Dacă vom reuși să ne mișcăm așa cum ne-am mișcat în 2010, eu sunt destul de optimist, cu toate aceste probleme din interiorul Uniunii Europene, că ceea ce ne-am propus noi – de recunoaștere a eligibilității, de obținere a regimului fără vize, de construire a acestei zone de liber schimb, - acestea ar urma să ne aducă acolo unde vrem noi: transformarea cetățeanului moldovean în cetățean european. Cred că vom reuși.

„Europa Liberă”: Domnule Leancă, cum respingeți Republica Moldova angajamentele europene?

I. L.: În acești doi ani am reușit să extindem cooperarea cu Uniunea Europeană, practic, asupra întregului spectru de funcționare a instituțiilor statului, a activității economice, comerciale, în domeniul conlucrării vamale, în domeniul energiei, practic, în toate domeniile avem o conlucrare. Aceasta înseamnă și angajamente pe care ni le luăm, fiindcă dacă nu ne luăm anumite angajamente, nu le respectăm, bineînțeles că nu va fi răspunsul pozitiv din partea Comisiei Europene. Pe anumite domenii mergem mai bine, cum ar fi, de exemplu, tot ce ține de pregătirea Republicii Moldova pentru a obține acest regim fără de vize, sau ce ține de pregătirea pentru a iniția negocierii

pe marginea obținerii zonei de liber schimb. Dar pe alte domenii, cum ar fi reforma sistemului judecătoresc, cum ar fi reforma instituțiilor de forță, cum ar fi problema corupției, ceea ce ne afectează în ultimă instanță, trebuie să ne respectăm aceste angajamente. Fiindcă, spun încă o dată, acest angajament este în interesul Republicii Moldova și al cetățeanului.

„Europa Liberă”: Domnule Leancă, totuși guvernarea se zice că rezistă datorită suportului financiar din partea Uniunii Europene, care e unul consistent, din partea UE și al altor parteneri de dezvoltare. Ar putea să se erodeze relațiile dintre elitele politice moldovenești și cele de la Bruxelles, în cazul în care Moldova nu-și va face tema pentru acasă?

I. L.: Nu sunt de acord în totalitate că supraviețuim doar datorită acestei susțineri. Susținerea din partea Uniunii Europene, care s-a bazat pe o relație foarte bună cu FMI-ul și care a fost unica soluție de supraviețuire, nefalimentarea statului Republica Moldova, într-adevăr, a fost absolut crucială. Lucrurile revin la normalitate, parametrii creșterii economice ș.a.m.d. sunt pozitivi. Important este să menținem acest ritm și să reușim, de exemplu, în domeniul atragerii investițiilor mult mai mult, fiindcă avem realizări foarte modeste. Accentul în comunicarea noastră cu Uniunea Europeană se pune și pe alte domenii, nu doar pe susținerea financiară. Ne dorim să trecem în relațiile cu Uniunea Europeană pe fonduri structurale, așa cum se întâmplă cu țările candidate, ajutate să ajungă la nivelul standardului mediu european, începând cu subvenții în agricultură, terminând cu proiecte sociale și așa mai departe. Dar până acolo mai avem multe lucruri de făcut. În momentul în care nu ne vom respecta angajamentele, trebuie să fim conștienți că interesul celor de la Bruxelles, din capitalele Uniunii Europene se va diminua. Deopotrivă cu țările din Balcanii de Vest, trebuie să venim cu argumente, așa cum anul 2010 în sensul acesta a fost extrem de relevant.

„Europa Liberă”: S-a pus vreodată tranșant problema: ori rămâneți în orbita Federației Ruse, ori faceți reforme și veniți în UE?

I. L.: Problema se pune altfel. În moment ce Moldova știe exact ce vrea, nu vine doar cu declarații, dar și cu tema făcută, ei sunt gata să discute cu noi.

„Europa Liberă”: În acești 20 de ani clasa

politică de la Chișinău a tot spus că Moldova va merge acolo unde îi va fi bine. Sau ca și în proverbul acela: mielul care sughe de la două mame o duce foarte bine. Balansarea asta între Vest și Est, acum Moldova știe foarte clar unde vrea și de ce trebuie să meargă?

I. L.: Cu acest supt de la două vaci am ajuns să fim cea mai săracă țară din Europa. Cea mai mare realizare din ultima perioadă este că, cel puțin, știm exact ce ne propunem să realizăm. Și faptul că nimeni nu mai contestă că obiectivul fundamental de politică externă, dar și internă al Republicii Moldova este această eurointegrare cred că este un avantaj.

„Europa Liberă”: Nesoluționarea problemei transnistrene este un obstacol pe calea progresului și reformelor de integrare europeană?

I. L.: Nereglementarea conflictului nu este un impediment. Din contra, am convins partenerii noștri europeni că integrarea Republicii Moldova, apropierea de aceste standarde, sporește nivelul de viață în Republica Moldova, pe malul drept, creșterea atractivității urmare a acestei apropieri va crea condiții și premise suplimentare pentru a găsi soluții viabile și durabile pentru conflictul transnistrean.

„Europa Liberă”: Dar cum e? Întâi reunificăm țara și după asta o eurointegrăm?

I. L.: Să intrăm în faza reală de integrare. Fiindcă acest proces va însemna un angajament foarte puternic din partea autorităților de la Chișinău de a reforma toate aceste instituții ale statului, de a construi altă economie. Ceea ce va permite să redăm încrederea cetățeanului din Republica Moldova că își va putea găsi un destin, el și copiii săi în cadrul Republicii Moldova. E important să mergem înainte. Într-un an-doi să reușim să demonstrăm celor din Uniunea Europeană că putem construi acest caz de succes.

„Europa Liberă”: Dar cu acest ritm, pe care-l înregistrează astăzi Republica Moldova, are ea dreptul moral să bată în anticamera UE și să zică că am venit să depunem cererea de membru asociat?

I. L.: Astăzi încă este devreme să mergem cu această cerere. Nu poți doar declarativ să vorbești despre atașamentul la principiile și valorile respective. Trebuie să mai faci ceva. Și cei din afară știu exact că avem probleme.

„Europa Liberă”: Uneori se zice că demnitarilor occidentali ar cunoaște mai bine situația decât clasa politică de la Chișinău. Dar, haideți, să vedem totuși despre șansele de a depune o cerere de membru asociat, cât de mari sunt?

I. L.: Nimeni nu contestă europenitatea noastră. De exemplu, sunt bucuros să constat că pe aceste segmente care țin de zona de liber schimb, care țin de liberalizarea regimului de vize, ne mișcăm destul de bine, în linii mari.

„Europa Liberă”: Până la finele anului 2012, moldovenii vor putea să considere că regimul de vize a fost abolit pentru ei?

I. L.: Pentru mine acest termen rămâne valabil în continuare. Semnalele de la Bruxelles sunt, deocamdată, pozitive. Tratarea nediscriminatorie a Republicii Moldova va crea doar avantaje și pentru UE, și pentru noi.

„Europa Liberă”: Cum credeți D-voastră, de ce georgienilor le reușește să promoveze reformele, și moldovenilor mai greu?

I. L.: Georgienii, într-adevăr, au reușit, și nu doar în domeniul luptei cu corupția, și în domeniul poliției, creării unui mediu propice pentru atragerea investițiilor.

„Europa Liberă”: Ei au spus că vor în NATO.

I. L.: În sensul acesta, bineînțeles, că trebuie să evaluăm nu doar ce au reușit georgienii, dar și să preluăm această experiență. Dar în cazul Georgiei această verticală poate avea și anumite ramificații

negative – când construiești o verticală a puterii.

„Europa Liberă”: Un președinte autoritar?

I. L.: Eu nu dau calificative. Dar totuși există și avantaje. Modelul georgian a servit o sursă de inspirație, de exemplu, pentru procesul de reforme a Ministerului de Interne de la noi prin aplicarea a ceea ce se numește politica morcovului și biciului. Fiindcă doar prin metode de a convinge prin cuvinte ș.a.m.d. nu este suficient.

„Europa Liberă”: Ce viitor are Republica Moldova?

I. L.: Eu vreau să cred într-un viitor european al Republicii Moldova.

„Europa Liberă”: Doar european? Sau euroatlantic?

I. L.: Vorbim despre un context european. Iar Europa, fără o angajare plenară și un parteneriat euroatlantic puternic nu va reuși să răspundă provocărilor cu care se confruntă chiar în preajma sa. Fiindcă criza libiană sau din Tunisia sau din alte țări arabe, în mod special, a fost o problemă și o provocare masivă pentru Uniunea Europeană. Noi, europenii, suntem aici, în preajma țărilor respective, și nu SUA. Și iarăși fără un parteneriat puternic noi nu vom putea să reușim. Uitați-vă, angajamentul plenar american în procesele cu care ne confruntăm. Și iarăși, dacă vom reuși să menținem acest interes american, ba din contra - să-l amplificăm, cred că ne va servi și nouă, și regiunii în ansamblu.

Costuri și beneficii de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană

Iurie JOSAN,
doctor în filozofie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

La participation à un groupement intégrationniste détermine une série de transformations d'ampleur variée au niveau des états participants. L'ampleur de ces transformations varie en fonction de l'intégration réalisée par le groupement régional et peut prendre la forme des redéfinitions institutionnelles et/ou de contenu/adoption des politiques sectorielles. Etant donné le stade avancé d'intégration au niveau de l'UE, les transformations dans l'adoption des politiques économiques sont évidentes au niveau des états membres. L'adoption des politiques économiques, dans lesquelles le facteur „européen” devient dominant, signifie essentiellement la réduction du degré de liberté, justifié par l'intérêt commun „européen” dans la formulation et l'implémentation des politiques économiques.

Cea mai mare parte a eforturilor de analiză a condiționalităților „europene” impuse statelor membre a fost concentrată la nivelul statelor membre ale grupării. Premisa de bază a acestor teorii era aceea că europenizarea constituie un proces care se manifestă exclusiv la nivelul statelor membre ale UE. Recent, având în vedere și concretizarea eforturilor de extindere a UE¹, literatura de specialitate a extins sfera de analiză a europenizării și la nivelul statelor candidate la UE. Ipoteza de analiză este aceea că europenizarea presupune extinderea modelului european de guvernare economică către statele candidate și afectează deopotrivă atât statele membre, cât și statele candidate. Europenizarea afectează atât statele membre, cât și statele candidate în sensul impunerii unor modele, norme și politici comunitare care implică redefiniri de substanță ale politicilor naționale și ale cadrului instituțional de adoptare și aplicare a acestora. Instrumentul principal al europenizării, în cazul statelor candidate, este cel al condiționalităților europene impuse pentru aderarea la UE, aceste condiționalități fiind vizibile, în primul rând, sub forma criteriilor de aderare.

Condiționalitățile europene cuprinse în criteriile de aderare de la Copenhaga constituie un vector important în asigurarea acestei convergențe. O astfel de abordare este justificată deoarece analiza perioadei de tranziție în Republica Moldova, precum și studiile realizate la nivelul altor state candidate, relevă faptul că politicile economice, redefinirile de ordin instituțional și toate obiectivele strategice ale guvernelor țărilor respective au

avut ca determinant unic aderarea la UE, ceea ce în plan concret a presupus eforturi susținute pentru respectarea condiționalităților europene cuprinse în criteriile de la Copenhaga.

Unul dintre cele mai importante elemente de condiționalitate europeană, cu implicații evidente în termeni de cost și beneficiu, este cel exprimat prin criteriul juridic, respectiv, asumarea *acquis*-ului comunitar relevant în adoptarea politicilor sectoriale și cu implicații asupra competitivității firmelor moldovenești. Concentrarea acestui criteriu este justificată prin prisma următoarelor elemente:

- adoptarea *acquis*-ului comunitar presupune adoptarea normelor și obiectivelor ca și a modelului instituțional al UE de elaborare a politicilor sectoriale, factorul european prevalând asupra elementelor naționale;

- adoptarea *acquis*-ului comunitar presupune nu numai transpunerea în legislația moldovenească a reglementărilor europene, ci și implementarea lor și este un demers ce trebuie realizat, în principiu, anterior aderării propriu-zise la UE, ceea ce implică faptul că aderarea la UE va genera costuri și beneficii, atât ante-, cât și postaderare;

- *acquis*-ul comunitar cuprinde norme care au impact asupra competitivității firmelor moldovenești, creând noi condiții de desfășurare a activității acestora.

Existența și stabilitatea instituțiilor democratice ale statului de drept, asigurarea premiselor administrative necesare creării unei economii de piață funcționale, competitive etc. constituie elemente definitorii ale tranziției; transformări induse

de urmărirea acestor imperative ar fi existat și în absența aderării la UE, diferența constă în orizontul de timp alocat pentru realizarea lor. În ceea ce privește criteriul juridic, adoptarea *acquis*-ului comunitar, acesta are un impact direct și evident deoarece impune prioritățile, obiectivele, conținutul și un cadru instituțional uniform de adoptare și implementare a politicilor economice naționale, interesul și modelul comunitar prevalând în această ecuație. În acest context, este evident că respectarea criteriilor de aderare și, implicit, aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană implică o serie de transformări la nivel economic și politic.²

Ținând cont de maniera în care sunt formulate criteriile de aderare, respectiv cel administrativ, și de modul de derulare a negocierilor de aderare, cea mai mare parte a costurilor legate de îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga se va concentra în perioada anterioară de aderare la Uniunea Europeană. Principalele categorii de costuri legate în mod direct de aderarea la Uniunea Europeană pot fi grupate astfel:³

- a) costuri de adoptare a normelor și politicilor europene (*acquis*-ul comunitar);
- b) costuri legate de respectarea și implementarea standardelor definite de normele și politicile europene;
- c) costuri legate de asumarea statutului de membru al Uniunii Europene;
- d) costuri legate de modernizarea economiei moldovenești.

Cea mai mare parte a costurilor derivă din diferențele existente între structurile instituționale, prioritățile și conținutul politicilor economice la nivelul Republicii Moldova, pe de o parte, și elementele definitorii ale modelului comunitar, pe de altă parte. Aderarea la Uniunea Europeană implică adoptarea acestui model și înlocuirea celui național și, implicit, costuri aferente de adoptare/asigurare a compatibilității/convergenței în acest sens. De asemenea, în perspectivă sectorială, cea mai mare parte a costurilor derivă din nivelul redus de dezvoltare a unor sectoare comparative cu cele din Uniunea Europeană, ceea ce face ca adoptarea *acquis*-ului comunitar să afecteze serios competitivitatea de preț a sectoarelor în cauză și să ridice costurile alinierii și prin dispariția anumitor firme sau domenii de activitate care nu pot susține financiar transpunerea *acquis*-ului comunitar.

Unul dintre beneficiile importante ale europeanizării îl constituie asistența financiară și tehnică acordată de Uniunea Europeană Republicii Moldova în domeniul creării cadrului legal și instituțio-

nal necesar pentru buna funcționare a economiei. Principalele beneficii ale aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană pot fi clasificate astfel:

- a) suplimentarea și diversificarea resurselor financiare;
- b) beneficii derivate din statutul de membru;
- c) accelerarea reformelor și susținerea tranziției prin furnizarea elementelor de bază pentru definirea politicilor economice naționale.

Identificarea unui sector drept câștigător sau perdant în procesul de integrare nu înseamnă că același lucru se poate spune despre orice firmă sau individ din acel sector. În plus, analiza sectorială nu corespunde neapărat unei influențe pozitive/negative asupra bunăstării întregii societăți. Un sector perdant poate elibera resurse pentru alte sectoare, îmbunătățind, astfel, eficiența alocării resurselor în economie.⁴

Prin statutul său de țară candidată Republica Moldova urmărește, în primul rând, îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga, respectiv, "stabilirea unei economii de piață funcționale care să aibă capacitatea de a rezista presiunii competitive și forțelor pieței din cadrul Uniunii Europene".

Integrarea în cadrul Uniunii Europene și, în perspectivă, în uniunea monetară va conduce cel mai probabil la reducerea inflației ceea ce va contribui la creșterea ratelor de investire. Totodată, macrostabilizarea expectată va spori accesul la credite externe reducând, totodată, costurile acestora.

Unul dintre aspectele derivate ale procesului de aderare la Uniunea Europeană vizează o expectată majorare a investițiilor străine directe (ISD), dimensiune decisivă, dacă luăm în considerare nevoia acută de capital. Mai multe studii arată că a existat o corelație între anunțul privind extinderea Uniunii Europene și evoluția ISD⁵.

Integrarea europeană nu va avea un efect negativ asupra actualului nivel de suveranitate a Republicii Moldova, ci, din contra, va fi un proces stimulator pentru consolidarea suveranității până la un interval a cărui limită superioară va fi determinată de obiectivele pe termen lung de construcție europeană. Pentru ca Uniunea Europeană să rămână funcțională, ponderea imputernicirilor care revin Bruxelles-ului de la noile state membre crește cu fiecare extindere. Deși există posibilitatea declanșării unei noi „parade a suveranităților”, este clar că în secolul XXI suveranitatea națională va fi subminată, în primul rând, de globalizarea „sălbatică”, nu de aderarea la Uniunea Europeană. Autoeliminarea Republicii Moldova din procesul european nu va avea drept efect păstrarea suvera-

nității sale. Mai mult ca atât, chiar dacă Republica Moldova nu va fi acceptată în calitate de candidat la aderarea la Uniunea Europeană, ca și în cazul statelor-membre ale EFTA, vecinătatea cu UE va implica inevitabil o armonizare a legislației naționale cu cea europeană și aplicarea standardelor europene asupra producției locale, acestea determinând erodarea suveranității.

Un risc major decurge din constituirea și consolidarea structurilor birocratice supranaționale, calificate de eurosceptici ca fiind „impersonale” și dificil de a le expune controlului cetățenilor europeni. Problema deficitului democratic în Uniunea Europeană s-ar putea agrava odată cu aderarea noilor membri și cu necesitatea de a transmite mai multe competențe organelor supranaționale pentru a păstra un caracter funcțional și eficient al Uniunii Europene.

Pentru Republica Moldova integrarea europeană trebuie să fie ghidată de aceleași obiective de politică externă pe care le-au urmărit și actualii candidați. Desigur că există factori specifici care își vor lăsa amprenta atât asupra strategiei concrete prin care se va urmări integrarea europeană, cât și asupra efectelor de politică.

O voce externă mai bine auzită și o autoritate mai înaltă în relațiile internaționale este una din mizele esențiale urmărite de candidatele din Europa Centrală și de Est. Aderarea la Uniunea Europeană va oferi Republicii Moldova posibilitatea de a participa la procesele din economia, politica și cultura europeană și mondială. Istoria dezvoltării Uniunii Europene arată ca și statele mici au jucat un rol important în luarea unor decizii strategice. Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană va fi o expresie firească a identității de valori și principii, a vocației sale de țară democratică, profund ancorată prin tradiții, cultură și civilizație,

în spațiul unic european. Actualele tendințe europene care se manifestă în societățile norvegiană și elvețiană sunt determinate, în mare măsură, anume de teama că, fiind lăsate în afara Uniunii Europene, aceste țări vor avea foarte puține lucruri de oferit și de spus în politica internațională.

Indiscutabil, alături de integrarea în NATO, integrarea în Uniunea Europeană a fost urmărită inclusiv din cauza că prezența într-o structură regională de talia Uniunii Europene adaugă țărilor-membre o certitudine mai înaltă în planurile lor de asigurare a securității și intereselor naționale. În perspectivă, Uniunea Europeană își va dezvolta propriile forțe de apărare și reacție rapidă.

Deci în concluzie putem remarca beneficiile ca efecte generale următoarele: beneficii de natură politică (participarea la procesul decizional la nivel european, stabilitatea sistemului democratic, siguranța cetățenilor, consolidarea poziției statului în raport cu terții); beneficii de natură economică (accesul liber al produselor, serviciilor și capitalurilor autohtone în Uniunea Europeană, accesul la fondurile structurale, creșterea fluxurilor de investiții străine directe); beneficii de natură socială (siguranța sporită la locul de muncă, îmbunătățirea stării de sănătate a populației, creșterea nivelului de trai, libertatea cetățenilor de a se stabili oriunde în Europa).

Dintre costurile aderării, au fost identificate: costuri bugetare (formate din costurile creării și funcționării aparatului administrativ, costuri cu armonizarea legislativă, formarea personalului); costuri economice și sociale (corespunzătoare ajustărilor structurale necesare în vederea aderării).

Întrucât se consideră că aceste costuri ar fi apărut oricum ca urmare a procesului de transformare a statului într-o economie de piață, efectul final al aderării a fost evaluat drept pozitiv, pe termen lung, beneficiile fiind superioare costurilor.

BIBLIOGRAFIE

- ¹ Aderarea la Uniunea Europeană a 10 din cele 15 state candidate în 2004.
- ² Preston, C., „Enlargement and Integration in the European Union”, London: Routledge, 1997. - P. 39.
- ³ Primele două categorii de costuri din această tipologie sunt direct legate de adoptarea și implementarea acquis-ului comunitar, celelalte fiind legate de respectarea celorlalte criterii de aderare, cuantificarea lor nefăcând obiectul principal al acestui studiu.
- ⁴ Dăianu, D. (coord.), „Câștigători și perdanți în procesul de integrare europeană. O privire asupra României”, București: Centrul Român de Politici Economice, 2001. - P. 127.
- ⁵ Alan Bevan, Saul Estrin and Heather Grabbe, „The impact of EU accession prospects on FDI inflows to central and eastern Europe”, POLICY PAPER 06/01, ESRC „One Europe or Several ?” Programme, 2007. - P. 112-119.

Tribuna tînărului cercetător ---



Sistemul administrativ specific Uniunii Europene

Daniel BLIORT,
doctorand,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Being a reality that appeared in the last half of the 20th century, The European Union is a result of efforts of bringing peace that can be dated in the 18th century but which were fulfilled only after the Second World War. The European Union as it is known today is a multinational structure that developed in the last fifty years and which is ruled through its own administrative institutions. All the institutions of The European Union allow it to fulfill its major objectives and make it prepared to impose its values and to be opened to other European countries that are willing to join the European Union.

1. Istoricul formării Uniunii Europene

Structura administrativă pe care astăzi o denumim Uniunea Europeană s-a format de-a lungul unei perioade de peste 50 de ani, în etape succesive, implicând, odată cu evoluția sa în timp, un număr din ce în ce mai mare de state europene.

Lucrarea autoarelor Gabriela Stănculescu și Armenia Androniceanu, intitulată **Sisteme comparate de administrație publică europeană**, fixează momentul istoric al evoluției comune a statelor europene după finalul celui de-al Doilea Război Mondial: „A fost nevoie de două războaie mondiale, pentru ca europenii să se gândească la realizarea unității lor pe cale pașnică. Guvernele democratice din Occident au căutat soluții ale ieșirii din impasul economic și politic în care se găseau la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, alegând calea integrărilor economice și politice. S-a creat, astfel, Comunitatea Europeană, dând naștere unui fenomen unic în felul său în istoria modernă a omenirii”¹

Deși începutul istoriei Uniunii Europene – așa cum menționează autoarele citate, în **Introducere** lucrării lor – este faptic legat de evenimente ale secolului al XX-lea, iluministi și socialiști utopici, încă de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, visau la un guvern european unic, – o garanție a păcii și stabilității într-un continent bântuit de războaie și nesiguranță. Claude-Henri Saint-Simon dă glas idealurilor sale într-un text pe care l-a intitulat sugestiv **De la Réorganisation de la Société Européenne [Ou de la nécessité este des moyens de rassembler les peuples de L’Europe un seul corps politique en conservant a chacune son**

indépendance nationale]. După restabilirea păcii dintre Anglia și Franța, aflate în război la sfârșitul secolului al XVIII-lea, Saint-Simon construiește acest model, utopic pentru acea epocă, al unui guvern european suprastatal, în care să se respecte totuși puterea de decizie a fiecărui stat în parte: „l’Europe aurait la meilleure organisation possible, si toutes les nations qu’elle renferme, étant gouvernées chacune par un parlement, reconnaissaient suprématie d’un parlement général placé au-dessous de tous les gouvernements nationaux et investi du pouvoir de juger leurs differens.”² Pe parcursul apologiei pe care o face ideii de Europă unită, Saint-Simon recunoaște că ideea este preluată de la iluministi, deoarece Jean-Jaques Rousseau identifica patru condiții ale unei păci durabile: o confederație generală a statelor, un tribunal judiciar internațional, crearea unor forțe armate internaționale permanente și convocarea periodică a unui congres al tuturor statelor. Deviza acestei lumi pe care o gândește socialistul utopic Saint-Simon este „Tout par le travail. Tout pour la travail.”³ Textele gânditorului francez sunt interesante și prin mesajul pe care îl propun, deoarece, în viziunea sa, viața economică are ca scop rezolvarea problemelor internaționale globale, dar este anticipativă și prin faptul că, fiind un adept al libertății, pledând pentru libertate, el și-a scris lucrările, considerându-se un locuitor al Genevei, localitate care, în secolul al XX-lea, a devenit un centru al Uniunii Europene.

Analizând originea și evoluția fenomenului administrativ și preluând un model conceptual

oferit de școala franceză, Antonie Iorgovan, în lucrarea **Tratat de drept administrativ**, menționează trei factori ai dezvoltării fenomenului administrativ: „a) creșterea teritoriului statelor, formarea marilor imperii, China, Persia, Egipt, Imperiul Incașilor, Imperiul Roman etc.; b) dezvoltarea civilizației și c) anumite stări de pericol (de exemplu, amenințarea unei invazii).”⁴ Dincolo de acești factori specifici fenomenului administrativ, trebuie de avut în vedere aspectul unitar al culturii europene, care, deși cunoaște o împărțire în națiuni distincte, s-a dezvoltat într-un mediu care a păstrat o moștenire comună a antichității greco-romane și apoi a creștinismului, prin care s-a dezvoltat un model cultural al lui *homo universalis*. Acest element unitar este subliniat și de autorii lucrării **Uniunea Europeană: drept, instituții și politici comunitare**, în capitolul introductiv: „Explicația succesului acestui proces și materializarea, după lungi tatonări istorice, a ideii de unificare europeană rezidă, după majoritatea analiștilor, în existența unei comunități de culturi apropiate ca esență (în ciuda disensiunilor dintre ele), cu o *lingua franca* și o religie comună până în Evul Mediu, cu rădăcini adânci în antichitatea clasică, dubla moștenire greacă și romană fiind în mod esențial întregită de apariția creștinismului, care a acționat și ca un catalizator, rezultând de aici marea tradiție iudeo-creștină, cu o largă deschidere spre universal.”⁵

Nu este departe de adevăr afirmația că în cazul formării Uniunii Europene au acționat mai mulți factori, astfel încât înființarea Organizației de Cooperare Economică Europeană (având ca membri fondatori șaptesprezece state), în 1948, și a Consiliului Europei (pentru început cu zece state semnatare), în 1949, să fie un rezultat al încercărilor europenilor de a șterge cât mai repede efectele distructive ale războiului care tocmai se încheiase: „Preocupați de refacerea rapidă a economiei, după distrugerile războiului, liderii țărilor caută mijloacele adecvate unei creșteri rapide și susținute, în care să nu mai repete greșelile trecutului.”⁶

Pasul următor a fost administrarea producției de oțel și cărbune a Franței și Germaniei de către un organism supranațional, fapt care a devenit posibil prin anunțarea „Planului Shuman”, în 1950, care a condus la înființarea, în 1951, a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (C.E.C.O.), din care făceau parte Belgia, Olanda, Luxemburgul, Franța, Germania și Italia.

În 1956, a fost aprobat un proiect pe tema

unei uniuni economice generale și a unei uniuni referitoare la utilizarea pașnică a energiei nucleare. Consecința acestui plan a fost semnarea **Tratatului de la Roma**, la 2 martie 1957, prin care cele șase țări deja menționate puneau bazele Comunității Economice Europene (C.E.E.) și ale Comunității Europene a Energiei Atomice (EURATOM).

Tratatul de la Roma prevedea ca realizarea Comunității Economice Europene să se facă treptat, pornind, într-o primă etapă, de la o uniune vamală, pentru ca mai apoi să se ajungă la o unitate economică și monetară. O etapă ulterioară ar fi fost o uniune politică a țărilor membre.

De-a lungul timpului, prevederile inițiale ale **Tratatului de la Roma** au fost completate și, de la niște directive generale, s-a ajuns la linii politice uniforme în domenii diverse, precum sunt agricultura, comerțul și energia. La Summit-ul de la Haga, din decembrie 1969, se iau decizii importante privind viitorul Comunității: încheierea perioadei de tranziție, lărgirea CE, adoptarea PAC, stabilirea resurselor comunitare, stabilirea uniunii economice și monetare până în 1980.

După înființare, Comunitățile create, C.E.C.O., pe de o parte, și C.E.E. și EURATOM, pe de altă parte, aveau instituții proprii, dar, în 1967, ele s-au unit și au dat naștere Comunității Europene, cunoscută astăzi sub denumirea de Uniunea Europeană.

Lărgirea Comunității Economice Europene s-a făcut treptat prin primirea de noi membri. Aderarea la C.E.E. era precedată de depunerea unei cereri de aderare din partea țărilor care doreau acest lucru, iar aceasta era supusă aprobării organelor comunitare.

Primele țări care au depus cerere de aderare, în 1961 și apoi în 1967, sunt Marea Britanie, Norvegia, Danemarca și Irlanda. Deși inițial aderarea Marii Britanii este blocată de opoziția Franței, la Luxemburg, în iunie 1970 încep negocierile pentru aderarea Marii Britanii, Irlandei, Norvegiei și Danemarcei, fapt care s-a realizat, pentru Marea Britanie, Danemarca și Irlanda, în 1973.

La Summit-ul de la Paris, din decembrie 1974, șefii de stat decid să se întâlnească de trei ori pe an în cadrul Consiliului European. Tot acum se aprobă mecanismul alegerilor directe în Parlamentul European și se instituie Fondul European pentru Dezvoltare Regională.

Următorul pas a fost extinderea spre sud a Comunității Europene prin depunerea cererilor de aderare din partea Greciei, Portugaliei și Spaniei. Ca urmare a acestui demers, Grecia a devenit

membru cu drepturi depline din 1981, iar Portugalia și Spania – din 1986.

La 7 februarie 1992, a fost semnat, la Maastricht, **Tratatul asupra Uniunii Europene**, care a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. În conformitate cu prevederile acestui Tratat, Uniunea Europeană este structurată pe trei piloni importanți: a) Comunitatea Europeană, b) Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și c) Justiția și Afacerile Interne (JAI). Din noiembrie 1993, Consiliul Comunității Europene va purta denumirea de Consiliul Uniunii Europene, iar Comisia Comunității Europene devine Comisia Europeană.

Schimbările petrecute în Europa la începutul anilor '90 ai secolului trecut au adus cu ele cererile de aderare ale Austriei, Finlandei și Suediei. Negocierile au început în 1993, iar ratificarea tratatelor de aderare s-a încheiat în 1995.

Reformele inițiate în Uniunea Sovietică după 1985 de către politica lui Mihail Gorbaciov au oferit Comunității Europene posibilitatea reluării dialogului cu statele Europei de Est. În 1988, au început negocierile legate de semnarea acordurilor de cooperare între Comunitatea Europeană și țările membre ale C.A.E.R.-ului. Un prim acord de acest fel a fost semnat în decembrie 1988 cu Ungaria, pentru ca în vara anului 1989 să se decidă acordarea unui ajutor financiar și economic Poloniei și Ungariei. În programul PHARE (care privea inițial Polonia și Ungaria: asistență pentru reconstruirea economică) au fost incluse și alte țări ale Europei Centrale și Răsăritene, iar apoi s-a creat și un alt program, TACIS.

Declarația Comună din 25 iunie 1988 a marcat începutul cooperării dintre Comunitatea Europeană și țările central și est-europene, astfel încât, între octombrie 1988 și martie 1991, au fost semnate acorduri cu Ungaria, Polonia, Cehia, Slovacia, Uniunea Sovietică, Bulgaria și România, iar la începutul anului 1992 – cu Albania și cele trei țări baltice.

Consiliul European de la Copenhaga din 1993 a lansat ideea ca țările central și est-europene care doresc să poată deveni membre ale Uniunii Europene atunci când vor fi pregătite să-și asume obligațiile ce decurg din calitatea de membru. În cadrul acestei întâlniri, prin documentele redactate, s-au stabilit și condițiile, principalele criterii, pe care țările candidate vor trebui să le îndeplinească:

- să atingă o stabilitate a instituțiilor care garantează democrația, supremația legii, drepturile omului și respectarea și protecția minorităților;

- să dispună de o economie de piață operațională în stare de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din cadrul uniunii;

- să aibă capacitatea de a-și asuma obligațiile decurgând din calitatea de membru, inclusiv aderarea la obiectivele uniunii politice, economice și monetare.

Țările asociate au început alinierea legislativă, adoptând măsuri care să conducă la realizarea unor economii libere, măsuri care se află la baza pieței unice interne. Pentru a oferi sprijin de-a lungul acestui proces complex, Consiliul European, întrunit la Cannes în iunie 1995, a adoptat o Carte Albă al cărei scop declarat este de a susține țările asociate în pregătirea cât mai rapidă și mai eficientă pentru integrarea în pața unică. Fiind un adevărat ghid tehnic, elaborat după consultarea țărilor partenere, Cartea Albă stabilește un corpus de legi care constituie baza unei piețe libere și care privesc 23 de sectoare, precum: libertatea de mișcare a capitalului și a persoanelor, produsele industriale, concurența, agricultura, transportul, mediul, telecomunicațiile, impozitele directe, serviciile financiare, protecția consumatorului etc.

La 28 februarie 2002, are loc deschiderea lucrărilor Convenției privind viitorul Europei, iar la Summit-ul de la Copenhaga, din luna decembrie a aceluiași an, UE lansează invitația de aderare pentru alte zece state – Polonia, Ungaria, Cehia, Slovacia, Estonia, Letonia, Lituania, Slovenia, Cipru și Malta –, ratificarea tratatelor de aderare făcându-se în 2004.

În 2005, alte două state europene, România și Bulgaria, primesc invitația de a face parte din Uniune, fapt care va deveni realitate din ianuarie 2007.

Odată cu aderarea ultimelor state, Uniunea Europeană este, dincolo de toate observațiile euroscepticilor, un sistem în care sunt integrate 25 de state, însumând peste 450 milioane de locuitori, cu un sfert din produsul național brut. În acest context se pune din ce în ce mai acut problema unui Tratat Constituțional pentru Europa. Totuși un astfel de document nu este ratificat, deoarece prima sa variantă a fost respinsă prin referendum de către populația din Olanda și Franța. Aceeași situație s-a repetat și în cazul **Tratatului de la Lisabona**, din 2007, care a fost respins de Irlanda.

2. Instituțiile Uniunii Europene

Încă de la începuturile funcționării sale, Co-

munitatea Europeană a recunoscut rangul de instituție unui număr de patru entități:

- **Consiliul Uniunii Europene**, care este un organism interguvernamental;
- **Comisia Europeană**, prin care Uniunea Europeană este reprezentată la nivel internațional;
- **Parlamentul European**, instrument de control democratic;
- **Curtea Europeană de Justiție**, organ judiciar.

Celor patru instituții li s-au adăugat în timp:

- **Curtea de Conturi**, prin care se asigură legalitatea și regularitatea veniturilor și cheltuielilor comunitare;
- **Comitetul Economic și Social**, alcătuit din reprezentanți ai societății civile;
- **Comitetul Regiunilor**, membrii căruia reprezintă colectivitățile regionale și locale.

Instituțiile europene funcționează după un model unic fiind, în aceeași măsură, organisme supranaționale, dar respectând și suveranitatea statală. În sistemul UE, afirmă Dan Chirleşan, autorul lucrării **Administrație publică. Sisteme**, „se adoptă decizii suverane, se combină instituțiile supranaționale cu instituții interguvernamentale și funcțiile puterii executive se împart în plan instituțional.”⁸

Consiliul Uniunii Europene, denumit înainte de Tratatul de la Maastricht Consiliul Comunității Europene, reprezintă, alături de Parlamentul European, ramura legislativă a UE. Acest consiliu este format din reprezentanții guvernelor statelor membre și este condus de un președinte, desemnat prin rotație, la fiecare șase luni, dintre reprezentanții statelor membre. Instituția poate lua forma unui Consiliu general, atunci când este compus din miniștrii de externe ai statelor membre sau a unor Consilii speciale sau sectoriale, când este compus din miniștrii specializați într-un domeniu sau altul.

Consiliul general se întrunește lunar pentru a asigura continuitatea activității, element necesar unei bune funcționări a UE. Consiliile specializate se reunesc atunci când se impune discutarea unor aspecte concrete din domeniile de activitate pe care le reprezintă.

Adoptarea hotărârilor Consiliului Uniunii Europene se face cu respectarea mai multor reguli, deciziile fiind supuse votului. În prezent, fiecare stat are un număr de voturi, stabilit proporțional cu ponderea populației, dar care totuși favorizează la nivel de reprezentare țările mici. Astfel, cele patru state mari – Germania, Italia, Franța și Marea

Britanie – au câte 29 de voturi; Spania și Polonia câte 27; România are 14; Olanda – 13; Ungaria, Portugalia, Grecia și Belgia – 12; Austria, Bulgaria și Suedia – câte 10; Lituania, Slovacia, Irlanda, Finlanda și Danemarca au câte 7 voturi; Cipru, Letonia, Estonia, Slovenia și Luxemburg, Malta au câte 4 voturi.

Instituție comunitară care își desfășoară activitatea în mod permanent pe principii comunitare, Consiliul Uniunii Europene se deosebește de alte instituții cu denumire asemănătoare, dar cu care nu se confundă, precum Consiliul Europei (un for de cooperare interparlamentară în care sunt reprezentate aproape toate statele Europei) și Consiliul European (reunește șefii de stat și de guvern din statele membre ale UE, precum și președinții Comisiei și Parlamentului), și are ca rol principal realizarea unui echilibru „între interesul comunitar (pe care trebuie să-l apere ca organ colegial și ca instituție comunitară) și interesul național al statelor membre, care dau instrucțiuni miniștrilor care îl compun”⁹

Comisia Europeană are un mandat de 5 ani și este compusă din 27 de comisari aleși de către președintele Comisiei la recomandarea guvernelor și aprobați de către Parlament. Comisia este o instituție administrativă și politică a cărei misiune este punerea în aplicare a interesului general comunitar. Ea își asumă patru roluri principale:

- reprezintă interesele Uniunii Europene la nivel internațional;
- redactează propuneri de acte legislative comunitare, pe care le propune spre dezbateră și aprobare Parlamentului și Consiliului;
- este responsabilă cu implementarea deciziilor Parlamentului și Consiliului, inclusiv a bugetului;
- are datoria, alături de Curtea de Justiție Europeană, de a observa respectarea dreptului comunitar.

Reprezentând organul executiv al UE și fiind percepută ca un guvern comunitar, Comisia Europeană întrușipează ideea comunitară, membrii săi, deși numiți de guvernele naționale, sunt loiali intereselor UE, chiar dacă de multe ori interesul comunitar nu este identic cu cel național al statelor membre.

Parlamentul European, cel mai mare parlament multinațional din lume, îi reprezintă pe cetățenii Uniunii Europene și este expresia voinței politice a tuturor statelor membre, fiind ales prin vot direct.

În primele documente comunitare se menți-

ona existența unei Adunări Comune, pentru ca din 1962 tratatele să remarcă în mod explicit existența unui Parlament. Primele alegeri directe în Parlamentul European s-au desfășurat în 1979, iar tratatele adoptate de-a lungul timpului au sporit atribuțiile acestei instituții. În prezent, aproximativ 492 milioane de cetățeni din 27 de state sunt implicate, o dată la cinci ani, în acest proces de alegere ai celor 785 de reprezentanți pe care îi au în Parlamentul European. La următoarele alegeri, în conformitate cu Tratatul de la Nisa, se va reveni la numărul de 732 de membri, cele 5 state mari ale uniunii, cu o pondere a populației europene de 70%, vor dispune de 57% din mandate, pe când cele 10 state mici, cu o pondere a populației de 5%, vor avea 12% din totalul mandatelor.

Parlamentarii europeni sunt reuniți în grupuri politice multinaționale, cele mai importante fiind: Grupul Socialiștilor Europeni, Grupul Partidului Popoarelor Europene, Grupul Uniunii pentru Europa, Grupul Partidului Liberal și Grupul Verzilor etc.

Membrii Parlamentului European se întâlnesc în ședință plenară de o săptămână la Strasbourg, iar în vederea pregătirii ședințelor plenare ale Parlamentului deputații se constituie în comisii permanente specializate pe anumite domenii.

Principalele competențe ale Parlamentului European sunt:

- atribuții normative, deoarece în cadrul comi-

siilor parlamentare deputații elaborează, modifică și adoptă propuneri legislative;

- atribuții de numire, Parlamentul European având un rol în desemnarea membrilor Comisiei, ai Curții de Conturi și ai Comitetului Director al Băncii Centrale Europene;

- competențe de control, constituind comisii temporare și de anchetă sau adoptând moțiuni de cenzură împotriva Comisiei.

Curtea Europeană de Justiție, cu sediul la Luxemburg, are sarcina de a se asigura că legislația comunitară este interpretată și aplicată unitar în toate țările membre, soluționând disputele dintre statele membre și Comisia Europeană, dintre instituțiile UE, dintre persoanele fizice și juridice și Uniune.

Curtea este alcătuită dintr-un judecător din fiecare stat membru, având, așadar, 27 de sisteme legale reprezentate. În ajutorul Curții de Justiție a fost creat, în 1989, un Tribunal de Primă Instanță responsabil de deciziile referitoare la cazurile în care sunt implicați factori diverși, precum indivizi, companii și organizații.

Fiecare instituție prezentată are un rol bine definit și asigură, prin intermediul procedurilor specifice, interacțiunea tuturor factorilor pentru o bună funcționare a structurii numite Uniunea Europeană, dar și pentru sporirea capacității sale de a fi mereu deschisă pentru celelalte state europene care doresc să i se alăture.

NOTE

1. Gabriela Stănciulescu, Armenia Androniceanu, Sisteme comparate de administrație publică europeană, Editura Economică, București 2001, p. 11.

2. Claude-Henri Saint-Simon, De la Réorganisation de la Société Européene [Ou de la nécessité este des moyens de rassembler les peuples de l'Europe un seul corps politique en conservant a chacune son indépendance nationale], Les Presses Françaises, Paris, 1925, p. 44.

3. Ibidem, p. 56.

4. Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I. Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică, Editura All Beck, București, 2005, p. 9.

5. Flore Pop, Sergiu Gherghina, George Jigla, Uniunea Europeană: drept, instituții și politici comunitare, Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 2009, p. 7.

6. Gabriela Stănciulescu, Armenia Androniceanu, op. cit., p. 15.

7. cf. European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, Conclusion of the Presidency - European Commission, Luxemburg, 1993, p. 2.

8. Dan Chirleşan, Administrație publică. Sisteme, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, 2007, p. 505.

9. Ioan Gontariu, Instituții, mecanisme și terminologii comunitare, Editura Universității „Ștefan cel Mare”, Suceava, 2010, p. 66.

BIBLIOGRAFIE

1. Chirleşan, Dan, Administrație publică. Sisteme, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, 2007.

2. Gontariu, Ioan, Instituții, mecanisme și terminologii comunitare, Editura Universității „Ștefan cel Mare”, Suceava, 2010.
3. Iorgovan, Antonie, Tratat de drept administrativ, vol. I. Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică, Editura All Beck, București, 2005.
4. Saint-Simon, Claude-Henri, De la Réorganisation de la Société Européene [Ou de la nécessité este des moyens de rassembler les peuples de l'Europe un seul corps politique en conservant a chacune son indépendance nationale], Les Presses Françaises, Paris, 1925.
5. Pop, Flore, Gherghina, Sergiu, Jiglău, George, Uniunea Europeană: drept, instituții și politici comunitare, Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 2009.
6. Stănciulescu, Gabriela, Androniceanu, Armenia, Sisteme comparate de administrație publică europeană, Editura Economică, București, 2001.
7. European Council in Copenhagen, 21-22 june 1993, Conclusion of the Presidency - European Commission, Luxemburg, 1993.

Prezentat: 8 august 2011.

E-mail: bliortz@yahoo.com

Administrarea și reformarea managementului public

Ecaterina NEGRU,
magistru în științe politice,
specialist principal, Academia de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

En termes de la société contemporaine, une attention particulière est donnée à la nouvelle gestion publique. Les études montrent que la mise en œuvre au travail administratif des principes de fonctionnement de la gestion publique, offre la possibilité de rationaliser le processus administratif, de mise à la disposition des citoyens de services de qualité. Dans ce contexte, en analysant les processus de réforme dans plusieurs pays, il a été possible de développer un modèle général de la réforme de la gestion publique. En conséquence, il est demandé de faire une réforme de l'administration publique, à savoir l'introduction de changements fonctionnels, structurés sur des principes visant à moderniser l'objectif non seulement de questions particulières, mais l'ensemble du système de l'administration publique.

La sfârșitul secolului al XIX-lea – începutul secolului al XX-lea se manifestă tendința de individualizare a sectorului public de cel privat și nevoia de spațiu pentru a evolua ca structură și a se dezvolta de sine stătător. După „organizarea birocratică” propusă de M. Weber pentru acest proces de consolidare a puterii publice, începe să se contureze un nou concept de organizare a administrației și a procesului organizațional, bazat pe concepțiile propuse de managementul științific. Daniela Hincu și Nadia Ene¹ susțin ideea că managementul conține semantic capacitatea „de a se descurca” a conducătorului, deci de a folosi în mod eficient resurse de toate felurile (informații, bani și oameni) pentru a atinge niște obiective. Aurel Simboteanu², în urma analizei doctrinei lui Taylor, menționează că, din punctul de vedere al științei administrației, prevederile acesteia presupuneau înlocuirea empirismului prin organizarea sistemică a fiecărui element al muncii, ce face ca managementul să capete substrat științific și să influențeze benefic activitatea angajaților. Această abordare clasică a managementului este specifică epocii moderne, capitaliste. Însă, ca urmare a dezvoltării societății, apare nevoia de schimbări majore atât în sectorul public, cât și în modul de administrare a instituțiilor statului, astfel încât acestea să fie eficiente și să satisfacă pe deplin interesele cetățenilor, așteptările și nevoile lor.

Discuțiile actuale sunt centrate asupra a două concepte importante, cel de administrație și cel de management, de interacțiunea cărora va depinde succesul procesului de administrare a statului.

Fără îndoială că între cele două concepte, așa cum acestea sunt particularizate în sectorul public, respectiv, administrație publică și management public, există diferențe majore de conținut.

Încercând să caracterizeze procesul de administrare, R. A. Rhodes propune șapte definiții pentru acest fenomen. Astfel, el identifică administrarea ca fiind o conducere corporativă, menționând că în calitatea sa de „bună administrare”, reprezintă ultimul tipăt al modei pentru agențiile internaționale. El susține relevanța noului management public pentru discuția de administrare, prin importanța schimbărilor generate de acesta. Privind administrarea drept o interdependență internațională, evidențiază două branșe relevante pentru studiul administrației publice: erodarea autorității statului și guvernarea de mai multe niveluri. Abordarea sociocibernetică, conform autorului, scoate în lumină limitele guvernării de către un agent central, susținând că nu mai există o singură autoritate suverană, iar noua economie politică promovează față de administrare o reexaminare a conducerii economiei și a relațiilor reciproce ale societății civile, statului și economiei de piață, pe măsură ce aceste hotare devin șterse. Administrarea ca un set de rețele este o formă omniprezentă și importantă a procesului de conducere în societățile industriale avansate, însă există explicații concurente privind modul în care rețelele afectează guvernul și politicele sale.³

Astfel, ținând cont de caracterizarea procesului de administrare, propusă de Rhodes, se poate deduce că administrația publică reprezintă o compo-

nență activă a sistemului social global și nu poate fi analizată în afara limitelor acestuia.

Administrația publică este reprezentată de un aparat în care se desfășoară un ansamblu de activități pentru elaborarea și aplicarea de acte normative, norme metodologice, regulamente și programe politice. În acest sens, administrația poate fi explicată și înțeleasă prin intermediul unor trăsături caracteristice, precum: corp intermediar între puterea politică și societate, instrument de acțiune, structură ierarhizată și ordonată, specializată, egalitară, formalistă, permanentă, compartimentată vertical și orizontal etc.⁴ Administrația publică este orientată asupra proceselor, a procedurilor și a proprietății, în timp ce managementul public implică mult mai mult decât instrucțiuni, iar managerul public își orientează activitatea spre obținerea de rezultate și preia toate responsabilitățile derivate din propria misiune.⁵

Paul Marinescu afirmă că managementul public studiază procese și relații de management, se bazează pe principii și legități, este determinat și determină: valori economice, politice, sociale, culturale, încearcă satisfacerea interesului public, sporește nivelul de performanță în organizarea și funcționarea instituțiilor publice.⁶

Făcând o sinteză a principiilor și a caracteristicilor managementului public propuse de Paul Marinescu, precum și ale celor expuse de Armenia Androniceanu în lucrarea „Noutăți în managementul public”, pot fi efectuate următoarele concluzii: că analiza atentă a acestora va permite depistarea principalelor cauze de succes în prestarea de către instituțiile publice a unor servicii optime ca raport preț-calitate și care ar fi eventualele căi de eficientizare a activității administrației publice, întru obținerea unor performanțe relevante în domeniu.

Așadar, P. Christopher, reieșind din interacțiunea celor trei sisteme din cadrul unui stat – politic, economic și unul de drept și administrație – încearcă să exemplifice diferite sisteme de relații din cadrul societății, în care fiecare set de relații (politică, administrație, economie de piață) este caracterizat printr-un set de motive, stimulente și penalități substanțial diferite.⁷ Anume în dependență de ponderea unui set de relații vis-a-vis de celălalt, în diferite state s-au conturat diverse modele de reformare a managementului public.

Astfel, P. Christopher face o trecere în revistă a practicii mai multor state în domeniu.⁸

În *Finlanda* s-a încercat utilizarea elementelor de reducere a reglementărilor și de participare din abordarea modernizării. Prin urmare, în anii '80 și

'90 ai secolului trecut, s-a pus un accent aparte pe reducerea și simplificarea reglementărilor, iar apoi, la sfârșitul anilor '90, accentul s-a pus pe o mai mare participare – servicii de bună calitate, bună guvernare și o societate civilă responsabilă.

Germanii au evitat strategia de învinuire, conform căreia politicul, distanțându-se de sistemul administrativ, îl învinuiește de toate relele din cadrul statului, și s-au îndreptat direct spre o combinare a menținerii pasului cu modernizarea. Adică, restrângerea cheltuielilor, înghețarea noilor angajări, organizarea diferitelor campanii împotriva risipei și corupției, „restrângerea” sistemul de administrație și drept.

Britanicii au folosit învinuirea. La început (1979-1982), aceasta s-a combinat cu un amestec de întărire a părghiilor tradiționale (menținerea), și tot mai mult cu tendințe de eficientizare în stilul modernizării. Pe la mijlocul anilor '80 ai secolului al XX-lea, s-a insistat asupra minimalizării rolului sistemului administrativ, lăsând cât mai multe sarcini în seama sectorului de piață, însă, pe timpul lui Tony Blair, s-a revenit la modernizare, aducându-se modalități mai rapide, mai flexibile de stabilire a bugetelor, de management, de contabilitate și livrare de servicii către utilizatori.

Franța a preferat modernizarea, deși a existat o tensiune în cadrul reformei participative și a celei „de sus în jos”. Prima accentuează că cea mai bună cale spre modernizare este antrenarea cetățenilor și utilizatorilor de servicii în diverse procese, pe când cealaltă variantă este mai interesată de reducerea acțiunilor „de sus în jos”.

Peters Guy, trecând în revistă unele dintre principiile cele mai importante ale reformei managementului public, ajunge la concluzia că acestea nu ar trebui să se aplice fără discernământ, de parcă ar fi universale, ci ele trebuie ajustate în funcție de anumite contexte organizaționale.⁹

Analizând cele expuse, se poate constata cu ușurință existența unei vaste diversități administrative europene. Cu referire la acest fenomen, T. Tsekos, profesor asistent de administrare publică la Institutul Superior pentru Instruire Tehnologică din Kalamata (Grecia), menționează că, deși statele europene împărtășesc aceleași tradiții comune – alegeri libere, participarea publicului, auto-guvernare locală etc. – transcripția structurală însă a acestei moșteniri politice comune, la nivel administrativ, generează paradigme ale organizației publice de o diversitate majoră. El subliniază că managementul schimbării este o trăsătură critică a oricărui model administrativ. Astfel, nu doar operațiunile de crea-

re a hotărârilor și cele cotidiene pot varia, dar cel mai important este faptul că modificarea este percepută și direcționată în modalități total diferite de către diversele sisteme administrative naționale.

Prin analiza proceselor de reformă, în mai multe țări, a fost posibilă elaborarea unui model general al reformei managementului public. Generalizând studiul detaliat al modelului general al reformei managementului, efectuat de Christoher,¹⁰ am putea lansa o serie de aserțiuni.

În centrul reformei managementului public se află procesul decizional al elitelor, existând însă o diferență între percepțiile dezirabile și fezabile ale acestora, fapt ce a determinat delimitarea acestora în două cazuri separate. Percepțiile respective sunt puternic influențate atât de forțe din cadrul sistemului politic sau socioeconomic, cât și de o serie de evenimente întâmplătoare, ce au loc în societate la un moment dat (de exemplu, scandaluri, dezastre etc.).

Pe lângă procesul decizional al elitelor există trei grupuri mari de factori, în urma interdependenței cărora apar schimbările manageriale. Procesele de globalizare și internaționalizare au redus simțitor controlul pe care îl pot exercita organele naționale ale administrației publice asupra politicilor „lor” economice. Acestea, de rând cu schimbările sociodemografice, ce condiționează schimbarea creșterii cererilor pentru anumite tipuri de servicii prestate de instituțiile publice, influențează considerabil politicile socioeconomice naționale, fapt care își lasă amprenta în percepțiile elitelor privind reformele dezirabile.

Sistemul politic influențează reforma managementului într-o manieră mai mult sau mai puțin directă. Ideile noului management sunt considerate drept un element dinamic esențial în acest sens, deoarece fluxul de noi idei manageriale provenit de la experți și specialiști în domeniu, prin mecanisme de partid exercită o influență directă asupra procesului decizional al elitelor privind reformele dezirabile.

Sistemul administrativ, de cele mai multe ori, poate fi schimbat eficient, dar treptat. Conținutul pachetelor de reformă din cadrul acestuia reprezintă, de regulă, produsul interacțiunii a ceea ce este dezirabil și fezabil la capitolul respectiv. Totodată, procesul de implementare al acestora, având o reacție de feed-back și fiind materializat prin reformele realizate în mod real, generează concepte noi în ideologia elitelor cu privire la reformă, oferind modelului de reformă al managementului un caracter circular spiralat.

Astfel, prin reformarea managementului public, se pretinde efectuarea unei reforme a administrației publice, adică operarea unor schimbări funcționale, structurate pe principii care urmăresc obiectivul modernizării nu doar al unor aspecte aparte, dar în ansamblu al sistemului de administrație publică. Prezintă relevanță și ideea că reforma este o parte componentă a întregului proces de modernizare, dictat de necesitatea schimbării rolului, a funcțiilor și a structurii administrației publice. Totodată, reforma managementului public poate deveni o strategie fundamentală în procesul de modernizare a administrației publice, dacă va căuta să reformeze birocrăția, dar nu să o înlăture.

Alina Mungiu-Pippidi¹¹, în urma unei analize efectuate asupra reformei administrației și a birocrăției, o descrie pe cea din urmă ca fiind un fenomen înrădăcinat, care a învățat din experiență că poate rezista timp îndelungat, spunând că va face reformă, în timp ce se opune tacit procesului. Birocrăția în această viziune nu agreează strategiile coerente, regulile transparente și legile scrise, ci preferă instrucțiunile zilnice primite de sus precum și jocurile de putere intra-instituționale bazate pe relații informale.

Ioan Alexandru¹² consideră că birocrăția se substituie statului având un unic scop: să se perpetueze la putere, să-și păstreze și chiar să-și dezvolte privilegiile și, dacă e posibil, să le transmită descendenților.

Este cert faptul că la nivelul simțului comun, birocrăția este asimilată unui proces malefic, însă schimbarea sistemului de valori al managerilor publici, eliminarea clientelismului și a corupției va face posibilă reformarea unui stil de conducere puternic tradiționalizat al statului birocratic în unul postbirocratic, în care se va pleda nu atât pentru micșorarea rolului statului în viața societății, cât pentru reinventarea și remodelarea guvernământului.

În această ordine de idei, Henry Nicolas propune șase idei care s-ar fi aflat la originile noului management public¹³:

- Guvernul trebuie să fie unul antreprenorial și să-și îmbunătățească calitatea tuturor serviciilor;
- Guvernul trebuie să colaboreze cu celelalte guverne, cu sectorul non-profit și cu cel privat, pentru a atinge scopurile sociale;
- aprecierea rezultatelor trebuie efectuată cu rezultate măsurabile;
- Guvernul trebuie să-și îmbunătățească responsabilitatea față de interesul public, care ar trebui înțeles prin prisma legii, a comunității și a valorilor comune;

- Guvernul trebuie să dea puteri comune cetățenilor și angajaților publici;
- Guvernul trebuie să anticipeze și să rezolve problemele.

Pentru reformarea sectorului public, trebuie înțeleasă politica de reforme. În acest sens, distingem trei grupe de actori: conducătorii politici, înalții funcționari publici și managerii operaționali sau funcționarii publici de execuție. În timp ce primii încearcă să exercite un control asupra administrației birocratice, înalții funcționari publici țin să aprofundeze autonomia față de clasa politică. Această luptă dispersată a celor mai importante elemente în cadrul structurii de stat poate genera situații de criză și stagnare, fapt ce se datorează preocupărilor de reducere reciprocă a influenței unora față de ceilalți și abandonarea totală a satisfacerii necesităților cetățenilor.

Prin urmare, un moment important îl prezintă calitățile profesionale ale managerilor operaționali, care prin specificul activității lor reprezintă elementul de continuitate în cadrul sistemului administrativ. În acest sens, anume stabilitatea în funcție a acestora le permite reorientarea de la principiile politico-ideologice la realizarea scopului de bază al administrației publice: asigurarea interesului general al societății. Anume în acest moment, se resimte influența managementului asupra administrației publice.

Ioan Alexandru consideră influența managementului asupra administrației destul de benefică și în același timp este de părere că dezvoltarea practicilor manageriale ar fi putut sau ar fi trebuit să reducă semnificativ zona structurată prin drept a serviciului public, a administrației în general. Este importantă și ideea ameliorării sau chiar încercării de a elimina opoziția între jurist și manager. Deoarece este vorba de două personaje ale unei realități unice, iar punerea în valoare a managerului întreprinderii merge în același sens cu reabilitarea rolului juristului în administrație care însă trebuie să înțeleagă că nu este singur și că trebuie să acționeze economic în situația competiției existente în societate. Prin urmare, unificarea forțelor comune ale funcționarilor publici, indiferent de proveniența profesională a acestora, va face posibilă ieșirea din impas a oricărei administrații, transformând-o în una de succes, capabilă să reziste în fața oricăror influențe negative¹⁴.

Un exemplu elocvent îl constituie realizările orașului Phoenix din Statele Unite ale Americii, care pentru meritele și contribuția considerabilă adusă administrării orașenești a fost considerat

„o stea” printre managerii de orașe. Henry Nicolas oferă, în lucrarea sa „Administrația publică și afaceri publice”, o descriere detaliată a succesului atins de către administrația orașului Phoenix. Conform acestuia, inițierea procesului a început cu schimbarea valorilor culturale, a atitudinii atât a managerilor, cât și a angajaților. A fost creat un comitet cetățenesc consultativ, care oferea consultanță orașului în legătură cu modul prin care și-ar putea îmbunătăți activitatea. Ca rezultat al recomandărilor acestuia, a fost inițiat un efort major pentru a face toate departamentele mai responsabile, iar salariații – mai implicați în procesul de luare a deciziilor. Orașul a creat, de asemenea, Oficiul resurselor de valoare, care combină personalul desemnat să se ocupe cu educația și cu dezvoltarea personalului din domeniul analizei operațiilor. Aceștia, acționând în echipă ca niște consultanți interni, au drept scop îmbunătățirea productivității. O încercare inovatoare a fost și cea de creare a „competiției controlate”, care oferea posibilitate de ofertare competitivă nu doar pentru companiile private, dar și pentru agențiile naționale. Practicarea unei game mai largi de prestare a serviciilor, bazate pe resursele proprii ale agențiilor naționale, au permis ridicarea gradului de legitimitate din partea cetățenilor față de organele autorităților publice.¹⁵

Practica orașului Phoenix poate fi utilizată cu succes în orașele, în care conducătorii politici și înalții funcționari publici se vor debarasa de spiritul concurenței și își vor reorienta eforturile către elaborarea unor politici publice, implementate prin intermediul funcționarilor de execuție, menite să asigure un grad mai ridicat al nivelului de viață din localitate.

Managementul public nu semnifică oferirea unor rețete fixe de succes, ce trebuie doar aplicate pas cu pas; el poate însă modifica esențial perceperea fenomenului administrativ, a acțiunii administrative și, cel mai important lucru, poate influența mentalitatea managerilor publici, adică a oamenilor care pot impulsiona în sens pozitiv, prin activitatea lor, maniera de funcționare a instituțiilor administrative.¹⁶

Managementul public presupune și deținerea de către organizație a unei capacități de acțiune strategică, îi permite să atingă obiectivele pe care și le-a fixat. Or, această capacitate de acțiune este redusă la organizațiile publice care se caracterizează prin interdependența acțiunilor lor, dependența de puterea politică și supunerea față de drept. Aceste elemente le privează de flexibilitatea nece-

sară, minimalizând posibilitățile de reorganizare și de reorientare în funcție de dificultățile întâlnite. Fapt pentru care, un prim obiectiv în reformarea managementului public, devine căutarea mijloacelor efective de depolitizare a administrației publice și de reorientare a acesteia de la supunerea oarbă față de regulile dictate de clasa politică spre mecanisme optime de realizare a interesului general al societății.

În concluzie, se poate afirma cu certitudine faptul că reformarea managementului public are o conotație pozitivă, generând o serie de procese necesare modernizării întregii societăți. Prin urmare, revederea valorilor etice, punerea în practică a criteriilor și a măsurilor de performanță, preluarea stilului de gestiune propriu sectorului privat, con-

trolul și disciplina în utilizarea resurselor vor genera un nou tip de cultură în sectorul public, una bazată pe rezultate, caracterizată prin gestionare descentralizată, aprecierea rezultatului din punctul de vedere al rentabilității, eficacității și calității. Posibilitatea de a studia alternativele existente în furnizarea serviciilor publice și importanța sporită acordată eficacității acestora vor face posibilă materializarea ideii de rentabilizare a actului guvernării, deci de modernizare a administrației publice. Totodată, conceptul de modernizare a administrației publice obține o conotație deosebită în contextul abordării sale din perspectiva metodologică, oferind, astfel, o modalitate de evidențiere a caracterului său aplicativ pentru practica administrativă.

BIBLIOGRAFIE

- ¹ Hîncu D., Ene N. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: LuminaLex, 2003, p. 11.
- ² Sîmboteanu A. Teoria administrației publice. Chișinău: CEP USM, 2008, p. 58-59.
- ³ Rhodes R. Administrarea și administrația publică. În: Dezbateri asupra administrării: autoritate, direcție și democrație. Chișinău: Știința, 2006, p. 39-44.
- ⁴ Bălan E. Procedura administrativă. București: Universitară, 2005, p. 13-15.
- ⁵ Armenia Androniceanu. Noutăți în managementul public.
<http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/pagina2.asp?id=cap1> (vizitat la 28.07.2010)
- ⁶ Paul Marinescu. Managementul instituțiilor publice.
<http://ebooks.unibuc.ro/StiinteADM/marinescu/cuprins.htm> (vizitat 02.08.2010).
- ⁷ Christopher P., Bouckaert G. Reforma managementului public: analiza comparată. Chișinău: Epigraf, 2004, p. 199.
- ⁸ Ibidem, p. 202-206.
- ⁹ Ibidem, p. 213.
- ¹⁰ Ibidem, p. 35-52.
- ¹¹ Mungiu-Pippidi A., Ioniță S. Politici publice: teorie și practică. – Iași: Editura Polirom, 2002, p. 123.
- ¹² Alexandru I. Criza administrației: teorii și realități. – București: Editura All Beck, 2001, p. 33, 35-36.
- ¹³ Nicolas H. Administrația publică și afaceri publice. Chișinău: Cartier, 2005, p. 436-437.
- ¹⁴ Alexandru I. Dreptul și managementul: dihotomie sau complementaritate, impactul informatizării. București: All Beck, 2004, p. 46-47.
- ¹⁵ Nicolas H. Administrația publică și afaceri publice. Chișinău: Cartier, 2005, p. 437-441.
- ¹⁶ Calin Emilian Hintea. Managementul public.
<http://www.romaniaeuropa.com/cartionline/.php> (vizitat la 09.01.2011).

Prezentat: 18 iulie 2011.

E-mail: ecaterina.negru@mail.ru

Стандарт качества социальных услуг как инструмент государственной политики противодействия детской беспризорности и безнадзорности

Инна ГОРОБЕЦ,

аспирант Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The question of quality of granting of social services by enforcement authorities, local government and public organizations to homeless and neglected children in Ukraine is considered. The innovative form of work with street children - outreach-work is investigated. It is defined principal views of services within the limits of outreach-work. Necessity of introduction of the quality standard of services to homeless and neglected children in Ukraine is proved.

Key words: *quality standard, social services, outreach-work, multidisciplinary team, children's homelessness, children's neglect.*

В Украине действует разветвленная сеть специализированных учреждений и организаций, которые предоставляют социальные услуги беспризорным и безнадзорным детям. Однако широкий спектр услуг не может быть достаточным условием для эффективной социальной работы с беспризорными и безнадзорными детьми. Принципиальное значение имеет качество социальных услуг. На сегодняшний день организации, которые функционируют в данной сфере, не имеют четко выписанных и общепринятых стандартов, которые бы давали возможность оценить качество предоставленных услуг и их эффективность. Социальные услуги предоставляются разными организациями крайне хаотично, поскольку в законодательстве не предусмотрено даже приблизительного содержания услуг детям отмеченной категории.

Основную ответственность за предоставление социальных услуг несет государство. Следовательно, государство заинтересовано и обязано разработать критерии качества предоставления таких услуг и механизмы, которые обеспечат соответствующий мониторинг и контроль над деятельностью лиц и организаций, которые их предоставляют.

В этом контексте актуальными являются труды современных украинских ученых Л. Волюнец, Н. Кабаченко, С. Толстоуховой, И. Ци-

булиной и других, в которых в той или другой степени рассматриваются вопросы предоставления услуг беспризорным и безнадзорным детям. Вопросы развития негосударственного сектора в сфере предоставления социальных услуг рассматривали Л. Паливода и Т. Семигина. Значительное внимание анализу содержания и классификации публичных услуг, вопросам стандарта и признаков государственных услуг, соотношения социальных услуг с публичными услугами уделяют В. Сороко [1] и Г. Чмиленко [2]. В их трудах рассматриваются признаки государственных услуг, основания их предоставления, уделено внимание субъектам предоставления соответствующих услуг. Однако, детально рассматривая доктрину административных услуг, ученые в то же время недостаточно уделяют внимание социальным услугам, в частности, что предоставляются беспризорным и безнадзорным детям, особенностям предоставления таких услуг и их содержанию.

Формирование и проведение эффективной социальной политики, неотъемлемой составляющей которой является сфера социальных услуг, становится важным показателем качества государственного управления. Правительство, для достижения своих целей, может использовать ряд инструментов государственной политики, одним из которых есть, в частности, уста-

новление требований в виде стандартов.

В отечественной науке, под "стандартом" (от англ. standart – норма, образец, модель; от фр. standhard – твердо стоять) принято понимать документ, который устанавливает для общего и многоразового использования правила, общие принципы или характеристики, которые касаются деятельности или ее результатов, с целью достижения оптимальной степени упорядоченности в определенной отрасли [3].

Стандарты играют важную роль в управлении социальными услугами, ведь они являются составляющей гарантии их качества. Социальные стандарты призваны обеспечить системный подход к решению социальных проблем общества. В целом, стандарт социальных услуг – это инструмент проверки и оценки деятельности социальных служб, механизм обеспечения прав пользователей, а также базис, для стимулирования развития, конкуренции и улучшения качества, на рынке социальных услуг. Стандарты гарантируют соблюдение любым поставщиком социальных услуг, независимо от формы собственности, минимальных (обязательных) показателей качества.

Распоряжением Кабинета Министров Украины от 13 апреля 2007 года № 178-р была одобрена Концепция реформирования системы социальных услуг. Концепция основывается на том, что необходимым условием эффективной деятельности системы социального обслуживания является обеспечение качества социальных услуг. Это предусматривает введение минимальных стандартов качества, регулирование деятельности по предоставлению социальных услуг путем осуществления лицензирования и регистрации всех субъектов, которые предоставляют социальные услуги, введение системы контроля над соблюдением стандартов качества, применения административных механизмов, которые обуславливают конкуренцию на рынке услуг и стимулируют повышение качества услуг. Ключевым принципом реформирования видится внедрение стандартов качества и закладки рыночных механизмов в функционирование системы социальных услуг [4].

Сегодня большинство беспризорных и безнадзорных подростков получают социальные услуги в приютах для детей, которые в последние годы рассматривались, как одна из наилучших форм социальной адаптации беспризорных. Однако, невзирая на позитивные сдвиги в практике деятельности

этих заведений (за счет увеличения финансирования, расширения круга квалифицированных специалистов), пребывания в приюте государственного типа, не гарантирует, что ребенок опять не вернется на улицу. Ведь приют является временным местом пребывания (три месяца), и этот срок в большинстве случаев не способен решить круг проблем, которые привели ребенка на улицу: преодоление конфликтов в семье; неблагоприятное окружение подростков; неприятие системы государственного интернатного заведения и тому подобное.

Проведенный анализ деятельности приютов для детей Одесской области показывает, что большинство детей, обнаруженных при проведении профилактических рейдов и помещенных в медицинские заведения, самовольно оставляют эти учреждения, не пройдя соответствующего лечения и реабилитации. Неоднократны случаи, когда дети оставляют приюты практически в тот же день, когда были в них размещены.

Таким образом, совместная работа служб по делам детей и отделов криминальной милиции по делам детей является неэффективной. По нашему мнению, самовольный уход детей с приютов и медицинских заведений объясняется несовершенством механизмов изъятия беспризорных и безнадзорных детей из улицы. Чаще всего это происходит во время проведения профилактических рейдов принудительно, несмотря на сопротивление беспризорного. Возникает вопрос – является ли адекватной практика принудительного изъятия проблемных детей из улицы (подвала, чердака, теплотрассы)?

Необходимо отметить, что профилактические рейды, которые проводятся службами по делам детей совместно с подразделениями органов исполнительной власти, криминальной милиции по делам детей органов внутренних дел, считаются наиболее эффективными мероприятиями по предотвращению детской беспризорности и безнадзорности в Украине. Однако на сегодняшний день в законодательстве Украины не существует ни единого нормативно-правового акта, который бы регламентировал проведение отмеченных рейдов, устанавливал бы состав членов рейдовых групп, инструкции действий, для каждого ее члена и тому подобное. К тому же специфика работы служб не предусматривает обучение их работников общению с «детьми улицы».

В ситуации, которая сложилась,

результативным может стать использование международного опыта, практик и методов, в частности, технологии уличной социальной работы (аутрич-работы), которые предусматривают перенесение предоставления некоторых услуг (консультирование, информирование) из заведений непосредственно “на улицу”, ближе к представителям уязвимых групп.

Отметим, что это - инновационный метод социальных услуг. Теоретические основы уличной работы с беспризорными представлены в работах А. Капской, Н. Комаровой, И. Миговича, Т. Семигиной. Обобщили русский опыт и разработали технологию уличной работы с беспризорными Е. Воронова и Е. Холостова.

Аутрич-работа (от англ. outreach - достижения извне) осуществляется непосредственно в местах нахождения целевой группы и является собой способ установления и поддержки контакта между специалистами и целевой группой, потенциально заинтересованной в услугах, которые предоставляются [5].

Теоретической и методологической основой уличной работы с беспризорными и безнадзорными детьми является либеральный подход, который предусматривает предоставление детям непосредственно на улице таких видов помощи:

- обеспечение регулярным горячим питанием;
- обеспечение детей одеждой и обувью;
- предоставление медицинской помощи стационарными и мобильными (выездными) амбулаториями;
- проведение воспитательных бесед, направленных на усиление мотивации детей к социально приемлемому поведению;
- предоставление психологической помощи;
- проведение просветительской работы относительно риска разных заболеваний и средств их профилактики;
- сопровождение детей для получения помощи к разнообразным службам и организациям.

Таким образом, в противовес существующей системе, направленной по большей части на физическое исключение беспризорных и безнадзорных детей из улицы, система предоставления социальных услуг через уличную социальную работу имеет целью выявление безнадзорных и беспризорных детей, установление с ними контакта, обеспечение необходимыми вещами, для сохранения жиз-

ни и здоровья, а также мотивирования, к *добровольному* изменению образа жизни и переход в приюты для детей и центры социально-психологической реабилитации.

Международный опыт свидетельствует, что наиболее эффективной является уличная социальная работа, что осуществляется, так называемой, мультидисциплинарной командой специалистов.

Мультидисциплинарная команда уличной социальной работы - это группа профессионалов, члены которой взаимно дополняют и заменяют друг друга в ходе выполнения установленных целей и заданий уличной социальной работы. Каждый член мультидисциплинарной команды специалистов, учитывая свою профессиональную принадлежность, часто становится тем лицом, к которому другие члены команды могут обращаться как к квалифицированному специалисту в своей специфически узкой отрасли знаний (психологи, юристы, медицинские работники).

Для решения задач уличной социальной работы, которые нуждаются в нестандартных решениях, быстром реагировании, в частности во время предоставления экстренной помощи на улице, мультидисциплинарная команда оказывается чрезвычайно производительной за счет использования знаний и опыта из разных сфер, которыми владеют ее члены.

Главными принципами уличной социальной работы можно определить следующие:

- соблюдение наилучших интересов ребенка;
- беспристрастное отношение к ребенку;
- правдивость предоставления информации;
- добровольность получения услуг;
- междисциплинарный подход.

В Украине этот вид социальной работы только начинает внедряться на уровне общественных организаций. В данном контексте интересным является опыт Одесского благотворительного фонда „Дорога к дому”, который осуществляет помощь безнадзорным и беспризорным детям непосредственно в местах нахождения целевой группы. Во время работы специалисты знакомятся с беспризорными и безнадзорными детьми на улицах, предоставляют им предметы первой необходимости, расспрашивают о жизни, проблемах, распространяют информационные листы о том, куда можно обратиться для получения того или другого вида услуг.

Надо отметить, что в последнее время заметно выделяется тенденция усиления роли неправительственных организаций в формировании государственной политики относительно детей, которые активно используют международный опыт защиты и обеспечения прав детей, адаптируя его к отечественным социокультурным условиям.

Так, в 2008 году помощь безнадзорным и беспризорным детям в Украине оказывали 70 заведений социальной защиты детей, созданных общественными и религиозными организациями. В течение 2008 года в них получили разного вида услуги 2270 безнадзорных и беспризорных детей. В то же время вопрос предоставления социальных услуг общественными организациями еще не до конца урегулирован на законодательном уровне. В соответствии с Законом Украины «О социальных услугах» негосударственные субъекты, что желают предоставлять социальные услуги на профессиональной основе, предоставляют их на основании лицензий. Однако, вопреки требованиям законов «О социальных услугах» № 966 от 19 июня 2003 года и «О лицензировании некоторых видов хозяйственной деятельности» № 1775 от 01 июня 2000 года, до сих пор не приняты лицензионные условия профессиональной деятельности в сфере предоставления социальных услуг (в частности для детей) и не определен орган лицензирования. Предоставление соответствующих услуг без лицензии заведениями и физическими лицами (социальными работниками, волонтерами и тому подобное), которые не являются работниками коммунальных или государственных заведений, уже сегодня проблематично в части государственного финансирования и возмещения их расходов.

Таким образом, разработка, внедрение и соблюдение государственных минимальных стандартов качества социальных услуг, - это кардинально новый, ориентированный на потребности конкретного клиента, подход к их предоставлению социальными службами.

Для пользователей социальных служб стандарты качества социальных услуг являются гарантийным документом, который обеспечивает предоставление одинаково качественных, доступных и квалифицированных услуг, как со стороны государственных, так и общественных организаций, с соблюдением необходимых норм, принципов и ценностей. Для работников социальных служб они являются контекстом,

в пределах которого возможно осуществлять стратегическое и ежедневное планирование и координировать профессиональную деятельность. Для профильных министерств и органов исполнительной власти, служб мониторинга и лицензирования, стандарты служат инструментом, с помощью которого можно осуществлять контроль качества, а также лицензирование поставителей социальных услуг.

Важно отметить, что государственные стандарты — лишь один из элементов системы обеспечения качества социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям. Государственная политика в этом направлении должна быть комплексной, что предусматривает внедрение других механизмов, которые будут стимулировать поставителей к качественным услугам.

Для повышения качества предоставления социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям, а также координации деятельности субъектов разных форм собственности относительно предоставления социальных услуг в исследуемой сфере, необходимым является внедрение единственных гарантированных государством стандартов качества предоставления таких услуг, в частности, Стандарта качества социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям в Украине.

Учитывая, что «аутрич-работа» - это прогрессивная форма социальной работы, направленная на привлечение беспризорных и безнадзорных детей к социальному заведению, где им окажут помощь, в Стандарте качества социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям, предлагается ввести термин – «технология уличной социальной работы», который предусматривает поиск специалистами соответствующих учреждений своих потенциальных клиентов, а также перенесение предоставления некоторых услуг из заведений непосредственно «на улицу», ближе к поставителям уязвимых групп.

Виды услуг, в рамках уличной социальной работы, которые предлагается внести в Стандарт качества социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям:

- первичная социально-психологическая диагностика;
- предоставление предметов первой необходимости;
- консультирование для профилактики рискованного поведения;

- мотивирование к изменению образа жизни и переход в приюты для детей и центры социально-психологической реабилитации;

- сопровождение для получения помощи в другие службы, учреждения и организации.

Необходимо разработать и установить субъекты, содержание и процесс предоставле-

ния услуг, который должен быть обязательным для соблюдения заведениями разных форм собственности, которые реализуют программы из предоставления социальных услуг беспризорным и безнадзорным детям.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Сороко В. Н. Предоставление публичных услуг органами государственной власти и оценка их качества: Учеб. пособ. / В. Н. Сороко. – К.: НАГУ, 2008. – 104 с.

2. Чмиленко Г. М. Административные услуги в Украине / Г. М. Чмиленко // Юрид. весн. – 2005. – № 2. – С. 86-93.

3. Юридическая энциклопедия: В 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (отв. редактор) и др.]. – К.: Изд-во "Украинская Энциклопедия" им Н.П. Бажана. – 2005. – Т. 5. – С. 735.

4. Концепция реформирования системы социальных услуг [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=178-2007-%F0>.

5. Комплексная помощь безнадзорным и беспризорным детям: Метод. пособ. / О.В. Безпалько, Л.П. Бурковская, Т.В. Журавель и др. / Под ред. И.Д. Зверевой., Ж.В. Петрочко. – К.: Издательский дом „КАЛИТА”, 2010. – С. 269-172.

Prezentat: 30 mai 2011.

E-mail: Innagorobets@ukr.net

Ghid electoral



ALEGERI, ВЫБОРЫ, ELECTION(S), ELECTION

Tematica sugerată de selecția terminologică realizată în cadrul acestui glosar a fost determinată de o problemă de importanță majoră în Republica Moldova: alegerile locale, dar și cele parlamentare. La lecțiile de limbi străine, desfășurate în Academia de Administrare Publică, se discută evenimentele politice curente, știrile locale, regionale și internaționale. **Noțiunile specifice acestui domeniu au fost reperate** din diverse surse sociopolitice, acte oficiale, periodice și literatura de specialitate. Glosarul este în patru limbi și e destinat studenților și masteranzilor cu studii la facultățile administrare publică, management, relații internaționale și drept, precum și funcționarilor publici, care doresc să-și fortifice cunoștințele lor în domeniu și capacitățile de exprimare cu elemente terminologice adecvate.

Vlad CANȚÎR,

profesor de limba franceză, Catedra de limbi străine aplicate,

Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Alla PLEȘCO,

profesoară de limba engleză, Catedra de limbi străine aplicate,

Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
to ballot (v.)	voter, faire le scrutin secret	a vota, a vota prin vot secret	голосовать, проводить тайное голосование
to ballot for a list	voter par liste, voter pour scrutin plurinominal, voter pour scrutin uninominal	a vota pentru întreaga listă, a vota pentru lista plurinominală, a vota pentru lista uninominală	голосовать за весь список, баллотирование кандидатов по спискам, голосовать за кандидатов на несколько мест
to ballot for a single candidate	voter pour scrutin par appel nominal	a vota nominal, a vota pentru un candidat	голосовать за отдельную кандидатуру, голосовать поименно, голосовать за кандидата на одно место
a ballot (n.)	un vote, un vote secret, un scrutin, un tour de scrutin	un vot, un vot secret, un scrutin, un tour de scrutin	голосование, тайное голосование, выборы, баллотирование, жеребьевка, избирательный бюллетень, список кандидатов для голосования, общее количество поданных голосов, итоги голосования
a ballot-paper	un bulletin de vote	un buletin de vot	бюллетень для голосования
a ballot- box	l'urne électorale, une boîte de scrutin	urnă electorală, o ladă pentru alegeri	урна для голосования, баллотировочный ящик

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
open ballot	un vote à mains levées, un scrutin public, un vote public	un vot deschis, un scrutin public, un vot public	открытое голосование, открытые выборы, голосование с поименным объявлением кандидатов, голосование путем поднятия рук
secret ballot	un scrutin secret, un vote secret	un scrutin secret, un vot secret	тайное голосование, закрытое голосование
(an) absentee ballot	un vote par correspon- dence, bulletin de vote d'un (électeur) absent	un vot prin corespon- dență, un bulletin de vot al unui (elector) absent	заочное голосование, открепительный талон, бюллетень для заочного голосования
single ballot	un seul tour de scrutin	un singur tur de scrutin	выборы с одной баллотировкой, выборы в один тур
successive ballots	un scrutin à plusieurs tours, le deuxième tour	alegeri cu mai multe tururi, turul doi	выборы с несколькими баллотировками, выборы в несколько туров
a second ballot	un scrutin répété	un scrutin repetat	повторные выборы, новый тур голосования
a short ballot	une liste électorale courte un court bulletin de vote	o listă electorală scurtă, un bulletin de vot scurt	короткий избирательный бюллетень
short ballot	une défaite électorale	o înfrângere electorală	поражение на выборах
presidential short ballot	une défaite sur les pré- sidentielles, un court scrutin présidentiel	o înfrângere în alegerile prezidențiale, un scru- tin prezidențial scurt	поражение на президентских выборах
a postal ballot	un vote par correspon- dence	un vot prin corespon- dență	голосование по почте
partisan ballot	les élections où les can- didats sont désignés par les partis	alegeri în care candida- ții sunt desemnați de partide	выборы, на которых кандидаты выдвигаются от партий
non-partisan ballot	scrutin impartial, les élections où l'on n'ex- pose pas les candidats du parti	un scrutin imparțial, alegeri în care candi- dații partidului nu sunt expuși	выборы, на которых не выставляются партийные кандидатуры
a spoiled ballot = a mu- tilated ballot	un scrutin gâté, un bul- letin de vote abîmé	un scrutin ratat, un bulletin de vot dete- riorat	испорченный избирательный бюллетень

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
advisory ballot	un scrutin consultative, un vote consultatif	un scrutin consultativ, un vot consultativ	совещательное голосование
void ballot	un scrutin nul	un scrutin nul	недействительное/ предварительное голосование
a bedsheet ballot	une longue liste de candidats sur le bulletin du vote	o listă lungă de candi- dați pe buletinul de vot	длинный список кандидатов на бюллетене голосования
a blanket ballot	un vote par liste	un vot pentru lista în- treagă	голосование списком
ballot-box stuffing	la falsification du scrutin	falsificarea alegerilor	фальсификация выборов
to stuff the ballot-box	falsifier les élections	a frauda alegerile	фальсифицировать выборы
to take a ballot	faire le vote, soumettre au vote	a vota, a pune la vot	проводить голосование, ставить на голосование
to elect by ballot = to vote by ballot	élire par scrutin secret	a alege prin vot secret	избирать тайным голосованием
to cast a ballot	voter aux elections, baissier le bulletin de vote	a vota în alegeri, a lăsa buletinul de vot în urnă	голосовать на выборах, опускать избирательный бюллетень, подать избирательный бюллетень
to cast single ballot	créer la visibilité du vote unanime	a crea vizibilitatea de vot unanim	создать видимость единодушного голосования
to campaign (v.) = to have a drive	faire campagne électo- rale, faire campagne de pro- pagande	a desfășura o campanie electorală, a face propagandă	проводить кампанию, вести агитацию, проводить предвыборную / избирательную агитацию
to campaign for / against...	faire campagne pour/ contre	a face campanie pentru cineva/ contra cuiva	проводить предвыборную / избирательную кампанию за / против, агитировать за / против...
campaign (n.)	lutte, opération, mani- festation, campagne	luptă, operațiune, ma- nifestare, campanie	борьба, операция, поход, кампания
campaign for/ against...	campagne pour /con- tre...	campanie pentru / îm- potriva	борьба, кампания за/ против...
political campaign	campagne politique, lutte politique	campanie politică, luptă politică	политическая борьба

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
electoral campaign = electorial campaign = election campaign	campagne électorale, lutte préélectorale	o campanie electorală, luptă electorală	выборная/ предвыборная избирательная кампания, предвыборная борьба
current election cam- paign	campagne électorale actuelle, lutte préélec- torale courante	campanie electorală actuală, luptă electorală curentă	текущая предвыборная борьба
a campaign biography	la biographie du candi- dat pour les élections	biografia candidatului pentru alegeri	биография кандидата на выборы
a campaign button	insigne avec le por- trait du candidat et emblème du parti	insignă cu portretul candidatului și emble- ma de partid	нагрудный знак с портретом кандидата или эмблемой партии
campaign for the pre- sident	la campagne du candi- dat au président	campania candidatului pentru președinte	кампания кандидата в президенты
campaign build - up	la préparation de la campagne	pregătirea campaniei	подготовка кампании
campaign contribution = a campaign fund	versement au profit de la campagne électorale, le fonds de la campag- ne électorale	plată în favoarea campaniei electorale, fondul campaniei elec- torale	взнос в пользу избирательной кампании, фонд избирательной кампании
a campaign sponsor	le sponsor de la cam- pagne	sponsorul campaniei	спонсор кампании
a campaign strategy	la stratégie de la cam- pagne	strategia campaniei	стратегия кампании
a campaign committee	le comité sur l'organisation de la campagne	comitetul cu organiza- rea campaniei	комитет по проведению кампании
write-in campaign	campagne pour le dépôt du nouveau can- didat	campanie pentru pro- movarea noului can- didat	кампания за участие нового кандидата
canvass campaign	campagne de la collec- te des renseignements statistiques	campanie de colectare a informațiilor statistice	кампания по сбору статистических сведений
a campaign pledge = a campaign promise	promesse donnée par un politicien pendant la campagne électorale	promisiune făcută de un politician în timpul campaniei electorale	обещание, данное политиком в период избирательной кампании
a gut issue of the cam- paign = a campaign theme	la question essentielle de la campagne poli- tique, le sujet central de la campagne, le leitmo- tiv de la campagne	întrebarea esențială a campaniei politice, subiectul central al campaniei, leitmotivul campaniei	насуущный вопрос политической кампании, центральная тема кампании

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
campaign oratory	rhétorique préélectorale (les promesses et les accusations exprimées pendant la campagne électorale)	retorică electorală (promisiuni și acuzații exprimate în timpul campaniei electorale)	предвыборная риторика (обещания и обвинения, высказываемые во время предвыборной кампании)
shoe-leather campaign	campagne d'agitation avec le train onze', les visites du candidat ou ses hommes de confiance aux maisons des électeurs, la visite des appartements	campanie de propagandă pe cont propriu, vizitele candidatului sau ale oamenilor de încredere în casele alegătorilor, vizitarea locuințelor	агитационная кампания за свой счет, посещения кандидата или его доверенных лиц домов избирателей, обход квартир
direct mail campaign	campagne de la diffusion directe postale des matériaux de propagande aux destinataires concrets	campanie de difuzare directă prin poștă a materialelor de propagandă destinatarilor concreți	кампания прямой почтовой рассылки агитационных материалов конкретным адресатам
the last lap of the election campaign	le dernier tour de la campagne électorale	ultimul tur al campaniei electorale	последний тур избирательной кампании
active campaign = vigorous campaign	campagne active / orageuse	campanie activă/agitată	активная/бурная кампания
high-pitched presidential campaign	campagne présidentielle très animée	campanie prezidențială foarte animată	очень оживлённая президентская кампания
low-key campaign = tame campaign	retenue/ faible selon l'intensité déploiement de la campagne politique, campagne mal organisée	reținută/ slabă după intensitate, desfășurare a campaniei politice, campanie rău organizată	сдержанная/слабая по интенсивности проведения политическая кампания, вялая, плохо организованная кампания
slander campaign = smear campaign = whispering campaign	campagne de discrédit/ du concurrent / de l'adversaire	campanie de discreditare a concurentului/a adversarului	кампания по дискредитации / очернению своего конкурента
on-air campaign	campagne électorale à la télé et radioémission	campanie electorală la emisiuni televizate și radiofonice	предвыборная кампания в телевизионном и радиоэфире
press campaign = print campaign	la campagne à la presse	campanie electorală în presă	кампания в прессе/ печати
to carry on / out campaign = to conduct campaign = to wage campaign = to mount campaign = to organize campaign	organiser la campagne, faire la campagne	a organiza campaniile, a face campaniile	организовывать кампанию, проводить кампанию

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
to launch the presidential campaign = to begin the presidential campaign = to commence the presidential campaign	lancer une campagne, commencer la campagne présidentielle	a lansa o campanie, a începe campania prezidențială	начинать кампанию по выборам президента
to give a kick-start to an election campaign	donner le signal de départ à la campagne préélectorale	a da semnalul de demarare a campaniei electorale	давать старт предвыборной кампании
to spearhead a campaign for / against sth/sb	présider la campagne au soutien de quelqu'un	a prezida campania întru susținerea cuiva	возглавить кампанию в поддержку чего/кого-либо
to canvass (v.)	aller au suffrage, révéler le nombre des partisans du candidat par voie du sondage, examiner, analyser	a merge la votare, a identifica numărul de susținători ai candidatului pe calea sondajului, a examina, a analiza	собирать голоса перед выборами, выявлять число сторонников кандидата путем опроса, обсуждать, анализировать, агитировать за кандидата
to canvass a subject	examiner la question sous tous les aspects	a examina chestiunea sub toate aspectele	всесторонне рассматривать вопрос
to canvass public opinion	faire un sondage, identifier l'opinion publique	a face un sondaj, a identifica opinia publică	проводить опрос, выявлять общественное мнение
canvass (n.)	le ramassage des voix (avant les élections), la propagande préélectorale, sondage, la révélation de l'opinion publique par voie du sondage	colectă de voturi (înainte de alegeri), propaganda electorală, sondaj, revelarea opiniei publice prin sondaj	собрание голосов (перед выборами), предвыборная агитация, опрос, выявление общественного мнения путем выборочного опроса
canvass campaign	la campagne de la collecte des renseignements statistiques	campania de colectare a informațiilor statistice	предвыборная кампания по сбору статистических сведений
canvassing (n.)	la tenue du dépouillement du scrutin officiel	numărarea voturilor din cadrul scrutinului oficial	проведение официального подсчета голосов, агитация
a canvassing board	la commission contrôlant la correctitude des élections	comisia care controlează corectitudinea alegerilor	комиссия, проверяющая правильность выборов, комиссия, проводящая официальный подсчет голосов/ проверку и утверждение результатов выборов

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
a canvassing centre/ office = a campaigning centre	centre de propagande	centru de propagandă	агитпункт
to constitute (v.)	constituer	a constitui	назначать, учреждать, основывать, составлять, вводить в силу
a constituent (n)	un électeur, un votant	un alegător, un votant	избиратель, имеющий право голоса
to be responsible to constituents	être responsable de- vant les votants	a fi responsabil față de votanți	быть ответственным перед избирателями
constituent (adj.)	constitutif	constitutiv	законодательный, правомочный вырабатывать конституцию
a constituent assembly	assemblée constitutive	adunare constitutivă	учредительное собрание
constituent power	pouvoir législatif	putere legislativă	законодательная власть
a constituency (n.)	une circonscription électorale; électeurs	o circumscripție electo- rală, alegători	избирательный округ, избиратели
a marginal consti- tuent = a marginal seat	la circonscription élec- torale incertaine, hé- sitante, où le candidat d'un parti accumule à peine la majorité des voix	circumscripție electo- rală nesigură, ezitantă, în care candidatul unui partid acumulează cu greu majoritatea de voturi	ненадежный/ колеблющийся, избирательный округ, где кандидат от к.-л. партии с трудом набирает большинство голосов
a constitution (n.)	une constitution	o constituție, o consti- tuire	конституция, основной закон, устав, указ, установление, положение, создание, образование, учреждение
a draft constitution = a proposed constitution	le projet de la consti- tution	proiectul constituției	проект конституции
a mixed constitution	organisation mixte de l'état, où on a attribué au gouvernement trois fonctions	organizare mixtă a sta- tului, în care guvernului i-au fost atribuite trei funcții	смешанное устройство государ- ства, где в руках правительства объединены три функции
a parliamentary consti- tution	la constitution de l'état parlementaire	constituția statului par- lamentar	конституция парламентского государства
a written constitution	constitution écrite	constituție scrisă	писанная конституция/закон

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
a federal constitution	constitution fédérale	constituție federală	федеральная конституция
a flexible constitution	constitution souple	constituție concisă	мягкая конституция, отмена и изменение которой производится в порядке, установленных для всех законов
a working constitution	la constitution en vigueur	constituție în vigoare	действующая конституция
constitution of the state	la constitution de l'état, création de l'état, formation de l'état	constituția statului, constituirea statului, crearea statului, formarea statului	конституция государства, образование государства
constitution of rights	la constitution de droits	constituirea drepturilor	установление прав
elective constitution	le règlement des élections	regulamentul despre alegeri	положение о выборах
constitutional (adj.)	constitutionnel/-elle	constitutional/ -ă	соответствующий конституции, конституционным нормам, конституционный
constitutional law	le droit constitutionnel	dreptul constituțional	конституционное право
a constitutional court	la cour constitutionnelle	curtea constituțională	конституционный суд
a candidate (n.) = a candidacy; a candidature	candidat, candidature	candidat, candidatură	кандидат, кандидатура
a candidacy (candidature, candidate) for the position (for the post) of President	le candidat au poste de président	candidat la postul de președinte	кандидатура на пост президента
a defeated candidate = an unsuccessful candidate	le candidat perdant	candidat perdant	проигравший кандидат
a handpicked candidate = a successful candidate = a victorious candidate = a victorious candidate =	le candidat élu / gagnant	candidat ales, câștigător	избранный/ победивший кандидат
a victorious candidate for the party nomination	le candidat du parti qui a gagné aux élections	candidatul partidului care a câștigat la alegeri	кандидат партии, победивший на выборах
a leading candidate	le candidat etant en tete	candidatul – cap de listă	лидирующий кандидат

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
a party candidate = an official party candidate	le candidat officiel du parti politique pour le scrutin	candidatul oficial al partidului politic pentru scrutin	официальный кандидат на выборах от политической партии
an unopposed candidate	un seul candidat	un singur candidat	единственный кандидат
an available candidate	un candidat acceptable	un candidat acceptabil	приемлемый кандидат
an independent candidate	un candidat sans étiquette	un candidat fără etichetă, independent	независимый кандидат
a fringe candidate	le candidat n'ayant pas de succès, de chances	candidatul care nu are succese, șanse	кандидат, не имеющий шансов на успех
a write-in candidate	un candidat inscrit, inclu dans les bulletins de vote par certains électeurs	un candidat înscris, inclus în buletinele de vot de către unii alegători	вписанный кандидат, внесенный в избирательные бюллетени некоторыми избирателями
a parachute candidate	un candidat étranger, un participant au scrutin sur une circonscription électorale étrangère	un participant străin, un participant la scrutin pe o circumscripție electorală străină	пришлый кандидат, участвующий в выборах по чужому избирательному округу
a candidate for election	le candidat aux élections	candidatul pentru alegeri	кандидат на выборах
a candidate for governor	le candidat au poste du gouverneur	candidatul pentru postul de guvernator	кандидат на пост губернатора
a candidate for the presidency = a presidential candidate	le candidat au président	candidatul pentru președinte	кандидат в президенты
to put up a candidate = to put oneself forward as a candidate = to propose a candidate = to put forward a list of candidates for the elections	exposer un candidat faire acte de candidature, presenter une liste pour les élections	a expune un candidat, a lua act de candidatura, a prezenta o listă pentru alegeri	предлагать кандидатуру, выставлять кандидатуру/ список кандидатов на выборах
to nominate a candidate for election = to run a candidate for election = to stand a candidate for election = to put in a nomination = to submit a nomination	designer sa candidature pour le scrutin	a desemna candidatura sa pentru scrutin	выставлять свою кандидатуру на выборах, подавать /предлагать кандидатуру
to reject (turn down) smb's candidacy (candidature, nomination)	repousser la candidature de qqn	a respinge candidatura cuiva	отклонять чью-л. кандидатуру

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
to second (support) smb's candidacy (candidature, nomination)	soutenir la candidature de qqn	a susține candidatura cuiva	поддерживать чью-л. кандидатуру
to withdraw one's candidacy (candidature, nomination) <i>in smb's favour</i>	enlever sa candidature au profit de qqn	a-și retrage candidatura în favoarea cuiva	снимать свою кандидатуру в чью-л. пользу
to announce one's candidacy (candidature, nomination) for President (for the Presidency)	annoncer le candidat pour le poste du président	a anunța candidatul pentru postul de președinte	объявлять о выдвижении своей кандидатуры на пост президента
to adopt a candidate	accepter la candidature	a accepta candidatura	принять кандидатуру
to endorse a candidate	soutenir la candidature, approuver	a susține candidatura, a aproba	поддержать кандидатуру, одобрить
to de-select a candidate = to re-elect a candidate	réélire le candidat	a realege candidatul	переизбрать кандидата
to elect (v.)	élire	a alege	выбирать, избирать
to elect with a huge majority	plébisciter	a vota, a desemna prin plebiscit	избрать к.-л. подавляющим большинством голосов
to be elected President to be elected chairman to be elected mayor	être élu président	a fi ales președinte	быть избранным на пост президента, быть избранным на пост мэра
to be elected in the first round	passer au premier tour	a trece în primul tur	быть избранным в первом туре голосования
an elector (n.)	un électeur	un votant, un alegător	избиратель, выборщик, член коллегии выборщиков
a register of electors	un registre d'électeurs	un registru de electori	список избирателей
to ensure (guarantee) the free expression of the electors' (voters') will	assurer la liberté de l'acte de la volonté des électeurs	a asigura libertatea actului de voință a alegătorilor	обеспечивать свободу волеизъявления избирателей
an electress (n.)	une électrice	o electoare	избирательница, женщина-выборщик
an electee (n.)	un élu	un ales	избранный, выбранный голосованием

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
electorate (n.)	électeurs	electori	избиратели, контингент избирателей, избирательный округ
<i>an intelligent electorate</i>	un corps électoral intelligent	un corp electoral inteligent	интеллигентный электорат
to attract the electorate to...	attirer le corps électoral à ...	a atrage electoratul la ...	привлечь избирателей к...
electorship (n.)	la statut d'électeur (électeur), le droit électoral	statutul de alegător, dreptul electoral	статус избирателя (выборщика) избирательное право
electivity (n.)	choix; électivité	alegere, electivitate	выбор, выборность
election(s) (n.)	élection	alegeri	выборы
general elections= popular elections = national elections	élections générales	alegeri generale	всеобщие выборы
local elections	élections locales	alegeri locale	местные выборы
special elections	élections spéciales	alegeri speciale	специальные выборы
by-elections = occasional elections	élections répétées	alegeri repetate	дополнительные выборы, дополнитель- ные выборы в связи с образованием вакансий
Parliamentary elections	les élections parlementaires	alegeri parlamentare	парламентские выборы
early elections	élections parlementaires anticipées	alegeri parlamentare anticipate	досрочные выборы в парламент
primary elections	élections anticipées	alegeri anticipate	предварительные выборы
regular elections	élections valables	alegeri valabile	очередные выборы
city elections	élections municipales	alegeri municipale	выборы в органы городского самоуправления, муниципальные выборы
mayoral elections	l'élection du maire	alegeria primarului	выборы мэра
"eye-wash" elections	élections fraudées	alegeri fraudate	фиктивные выборы
coming elections = up- coming elections	les futures élections	viitoare alegeri	предстоящие выборы
quadrennial elections	élections quadriennales	alegeri cvadriennale	выборы, происходящие каждые четыре года

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
contested elections	élections contestées	alegeri contestate	выборы, правильность которых оспаривается; выборы, на которых происходит борьба между кандидатами
uncontested elections	élections incontestées	alegeri necontestate	выборы, правильность которых не оспаривается, выборы с единственным кандидатом
corrupt (corruptible) elections	élections corrompues	alegeri falsificate	продажные выборы
direct elections / indirect elections	élections directes / élections indirectes;	alegeri directe/alegeri indirecte	прямые выборы / косвенные выборы
an election period	période d'élection	perioadă de alegere	срок избрания
an election division	une circonscription électorale	o circumscripție electorală	избирательный округ
election results = election returns	les résultats des élections	rezultatele alegerilor	результаты выборов, результаты голосования на выборах
an election-committee	la commission électorale	comisie electorală	избирательная комиссия
an election process	un processus électoral	un proces electoral	процесс выборов
an election centre = a polling place = a polling station	centre électoral	centru electoral	избирательный пункт
an election campaign office /centre	un bureau /centre de propagande électorale	un birou/centru de propagandă electorală	агитпункт, агитационный пункт
election day = a polling day	le jour des élections	ziua alegerilor	день выборов
election speech	discours électoral	discurs electoral	предвыборное выступление
election meeting	réunion électorale	reuniune electorală	собрание избирателей
election petition	pétition électorale	petiție electorală	ходатайство о расследовании действительности выборов
election costs = election expenses	frais prévus pour la campagne électorale	cheltuieli prevăzute pentru campania electorală	затраты на проведение выборов, расходы по избирательной кампании

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
election fever	fièvre électorale	febră electorală	предвыборная лихорадка
election court	cour de justice pour les fraudes électorales	curtea de justiție pentru fraude electorale	суд по делам о нарушениях порядка парламентских выборов
an election regulation = a statute of elections	le règlement des élections	regulamentul despre alegeri	положение о выборах
election rigging = vote rigging	falsification des résultats des élections	falsificarea rezultatelor alegerilor	фальсификация результатов выборов
election by majority vote	élections par vote majoritaire	alegeri prin vot majoritar	выборы по мажоритарной системе
elections in several rounds	scrutin à plusieurs tours	scrutin cu mai multe tururi	выборы в несколько туров
writ of election	le décret concernant les élections répétées	decretul privind alegerile repetate	указ о дополнительных выборах
vote in elections to the legislative authority;	le vote au cours des élections parlementaires/autorité législative	votul în timpul alegerilor parlamentare /autoritate legislativă	голосование при выборах в законодательный орган
to run in the elections = to stand for election	se présenter aux élections	a se prezenta la alegeri	баллотироваться, выставлять свою кандидатуру на выборах
to run for president	être candidat au poste du président	a fi candidat la postul de președinte	баллотироваться, выставлять свою кандидатуру на выборах на пост президента
to hold elections	organiser des élections	a organiza alegeri	проводить выборы
to call elections = to announce the election(s)	annoncer des élections	a anunța alegeri	созвать выборы, назначить выборы
to prepare for elections	se préparer aux élections	a se pregăti de alegeri	готовиться к выборам
to schedule an election = to fix an election = to set the election(s)	fixer les élections	a fixa alegerile	назначить выборы
to take part in elections = to participate in elections	participer aux élections	a participa la alegeri	принимать участие в выборах
to win the elections = to win an election	gagner les élections	a câștiga alegerile	выиграть выборы, победить на выборах
to lose the elections = to concede an election = to be defeated in the election	perdre les élections	a pierde alegerile	проиграть выборы, проигрывать на выборах, потерпеть поражение на выборах

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
to steal the election	gagner les élections grâce aux différents subterfuges	a câștiga alegerile grație unor subterfugii	победить на выборах благодаря ухищрениям разного рода
to pass the election threshold	passer le seuil électoral	a trece pragul electoral	пройти порог выборов
to decide an election = to swing an election	organiser avec succès les élections réussir dans les élections	a organiza cu succes alegerile, a reuși în alegeri	успешно провести выборы, добиться успеха на выборах
to sweep the election	gagner les élections, ayant reçu la majorité écrasante des voix	a câștiga alegerile, primind o majoritate covârșitoare de voturi	победить на выборах, получив подавляющее большинство голосов
to rig an election = to doctor the election returns	truquer, falsifier les résultats des élections	a truca, a falsifica rezultatele alegerilor	подтасовывать, фальсифицировать результаты выборов
to void an election	annuler les résultats des élections	a anula rezultatele alegerilor	отменить итоги выборов
to turn the elections	modifier les résultats des élections	a modifica rezultatele alegerilor	изменить исход выборов
to set back the elections to...	ajourner les élections à ...	a amâna alegerile pentru...	отсрочивать, откладывать, переносить выборы на...
to edge an opponent out of the elections	devancer un adversaire aux élections	a devansa un adversar la alegeri	обойти соперника на выборах
to figure on the results of the election	prédire les résultats des élections	a prezice rezultatele alegerilor	предсказать результаты выборов
to get in at the first election	gagner dans le premier tour des élections	a câștiga din primul tur al alegerilor	пройти на выборах с первого раза
to interfere in elections	se mêler au cours des élections	a interfera în alegeri	вмешиваться в ход выборов
to be up for election	se déclarer officiellement candidat dans les élections	a se declara oficial candidat în alegeri	быть выдвинутым кандидатом на выборах
to be a casualty of the last election	être victime des récentes élections	a fi victima recentelor alegeri	оказаться жертвой последних выборов
to be the debacle of the elections	faire fiasco, échouer dans les élections	a suporta un fiasco, a eșua în alegeri	потерпеть фиаско/неудачу на выборах
to electioneer (v.)	faire la campagne préélectorale	a face campanie electorală	проводить предвыборную кампанию
an electioneerer (n.)	participant à la campagne électorale, propagandiste	participant la campania electorală, propagandist	участник избирательной компании, агитатор
electioneering (n.)	campagne préélectorale	campanie electorală	предвыборная кампания

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
elect (adj.)	élu, nouvel élu (mais qui n'est pas encore entré en fonction)	ales, nou ales (dar care nu este încă în funcție)	выбранный, вновь избранный (но еще не вступивший в должность)
the mayor- elect	le maire élu, le nouveau maire	primarul ales, noul primar	новый мэр
the President- elect	le président élu, le nouveau président élu	președintele ales președintele nou, ales	вновь избранный президент
elected (adj.)	élu	ales	избранный
an elected representative	représentant élu	reprezentant ales	избранный представитель
electable (adj.)	éligible, ayant droit d'être élu	eligibil, având dreptul de a fi ales	имеющий право быть избранным
elective (adj.)	électoral, concernant les élections	electoral, legat de alegeri	выборный, относящийся к выборам
the elective constitution	règlement des élections	regulament privind alegerile	положение о выборах
the elective franchise	le droit électoral	dreptul electoral	избирательное право
elective (adj.)	ayant droit d'élire	având dreptul de a alege	имеющий право выбирать, избирательный орган
the elective body	les électeurs, organe électoral	alegători, organ electoral	избиратели, избирательный орган
electoral (adj.) = electoral	electoral/e	electoral/ă	избирательный
an electoral law = an election law	loi électorale, droit électoral	lege electorală, drept electoral	избирательный закон, избирательное право
an electoral district = an election district = an election area = a constituency	une circonscription électorale	o circumscripție electorală	избирательный участок
an electoral college	le collège des électeurs	colegiul alegătorilor	коллегия выборщиков
an electoral quota = an electoral quotient	une cote électorale minime	o cotă electorală minimă	наименьшее число голосов, достаточное для избрания кандидата
an electoral reform	une réforme électorale	o reforma electorală	реформа избирательной системы
an electoral roll	une liste électorale	o listă electorală	список избирателей
an electoral platform = an electoral programme	une plateforme électorale, un programme électoral	o platformă electorală, un program electoral	предвыборная платформа, предвыборная программа

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
an electoral purpose	un but électoral	un scop electoral	предвыборная цель
electoral system with proportional representation	scrutin proportionnel, scrutin à représentation proportionnelle	scrutin proporțional, scrutin cu reprezentanță proporțională	система выборов с пропорциональным представительством, пропорциональная система представительства
electoral system of voting in two rounds	scrutin à deux tours	scrutin în două tururi	избирательная система с голосованием в два тура, голосование в два тура
to win electoral support	gagner le soutien des électeurs	a câștiga sprijinul alegătorilor	заручиться поддержкой избирателей
to poll (v.)	voter, recevoir les voix, faire une enquête de la population par sondage	a vota, a acumula voturi, a face o anchetă a populației prin sondaj	голосовать, получать голоса, проводить анкетный опрос населения
to poll for a candidate	voter pour un candidat	a vota pentru un candidat	голосовать за кандидата
to poll to the last man	voter jusqu'au dernier homme	a vota până la ultimul om	проголосовать всем до одного
to poll a quarter of the votes cast	recevoir seulement le quart des voix	a acumula doar a patra parte din voturi	получить только четверть голосов
poll (n.)	vote, sondage, le dépouillement du scrutin, le nombre de voix exprimées, le résultat du vote	vot, sondaj, numărarea voturilor, numărul voturilor exprimate, rezultatul votului	голосование, опрос, подсчет голосов, количество поданных голосов, результаты голосования
to go to the polls	aller aux urnes, se rendre aux urnes, aller voter	a merge să voteze, a merge la vot	идти голосовать
to declare the poll	annoncer les résultats des voix	a anunța rezultatele voturilor	объявлять результаты голосования
to take a poll = to conduct a poll	faire un sondage	a efectua un sondaj	проводить опрос
to be at the head of the poll	recevoir le plus grand nombre de voix	a obține cel mai mare număr de voturi	получить наибольшее число голосов
an opinion poll = a public-opinion poll	sondage d'opinion publique	sondaj de opinie publică	опрос мнений, опрос общественного мнения
a heavy poll	nombre considérable de votes	număr considerabil de voturi	высокий процент участия в голосовании
a poor poll	sondage non officiel	sondaj neoficial	низкий процент участия в голосовании

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
a light poll	pourcentage moyen de la participation au scrutin	procentaj mediu de participare la scrutin	средний процент участия в голосовании
a straw poll = an unofficial poll	un sondage non officiel	sondaj neoficial	неофициальный опрос
an exit poll	sondage à la sortie	sondaj la ieșire	опрос при выходе
exclusion of sb from the poll	privation de qqn de son droit de vote	privarea cuiva de dreptul său de vot	лишение кого-либо права голоса
a poll among...	un sondage d'opinion parmi ...	un sondaj de opinie printre...	опрос среди...
polling (n.)	sondage, le dépouillement du scrutin	sondaj, numărarea voturilor	проведение опроса, подсчета голосов
a polling - station	un bureau de vote	un birou de votare	избирательный пункт
a polling - booth	la cabine de vote	cabină de votare	кабина для голосования
a polling day	le jour du scrutin, le jour de la tenue du sondage	ziua scrutinului, ziua desfășurării sondajului	день голосования, день проведения опроса
to vote (v.)	voter, élire, ramasser les votes, décider à majorité des voix, approuver	a vota, a alege, a culege voturi, a decide cu majoritate de voturi, aproba	голосовать, выбирать, собирать голоса, постановить большинством голосов, утверждать
to vote for /against a proposal	voter pour ou contre une proposition	a vota pentru / împotri-va unei propuneri	голосовать за/против предложение/я
to vote for /against a candidate	voter pour ou contre un candidat	a vota pentru / împotri-va unui candidat	голосовать за/против кандидата
to vote solidly for sb/ sth	voter pour ...	a vota pentru...	отдать голоса за к.-л. / что-либо
to vote in the affirmative / negative	voter pour /contre	a vota pentru /contra	голосовать за / против
to vote by ballot	décider par vote secret	a decide prin vot secret	решать тайным голосованием
to vote sb down	voter contre qqn	a vota contra cuiva	провалить к.-л. на выборах
to vote into Parliament	élire au parlement	a alege în parlament	выбрать в парламент
to vote sb into the chair	élire qqn président	a alege pe cineva președinte	избирать к.-л. председателем
to vote sb into a committee	élire qqn le membre du comité	a alege pe cineva membru al comitetului	избрать к.-л. членом комитета
to vote an address	accepter une déclaration	a accepta o declarație	принять обращение
to vote a petition	voter une pétition	a vota o petiție	принять петицию

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
to vote a message	recevoir le message	a primi mesajul	принять послание
to vote a deputation	élire une délégation	a alege o delegație	избрать делегацию
to vote in person	voter personnellement	a vota personal	голосовать лично
to vote by post	voter par la poste	a vota prin poștă	голосовать по почте
to vote by text message	voter par message	a vota prin mesaj	голосовать с помощью сообщения
to vote by internet	voter par internet	a vota prin internet	голосовать по интернету / по электронной почте
to vote in an election	voter aux élections	a vota la alegeri	голосовать на выборах
without the right to vote	sans droit de vote (à voix consultative)	fără drept de vot (cu vot consultativ)	без права голоса (с совещательным голосом)
to be eligible to vote = to be entitled to vote	avoir droit de vote	a avea drept de vot	иметь право голоса
to be voted in	être élu	a fi ales	быть избранным
to be voted through	être accepté aux élections	a fi acceptat la alegeri	быть принятым при голосовании
a vote (n.) = votation	un vote, le droit de vote, résolution, décision, bulletin de vote	un vot, dreptul la vot, rezoluție, decizie, bulletin de vot	голос, право голоса, резолюция, решение, избирательный бюллетень
a secret vote	un vote secret, le scrutin secret	un vot secret	тайное голосование
an open vote	vote à main levée	vot deschis	открытое голосование
a roll - call vote	vote nominal	vot nominal	поименное голосование
a deciding vote	vote décisif	vot decisiv	решающий голос
a unanimous vote	vote unanime	vot unanim	единогласное голосование
an affirmative vote	un vote décisif/affirmatif	un vot decisiv/afirmativ	решающий/утвердительный голос
a light vote	un bas pourcentage de participation aux élections	un mic procentaj de participare la alegeri	низкий процент явки на выборах
the floating votes	les voix des électeurs indécis	voturile alegătorilor indeciși	голоса колеблющихся избирателей
vote by proxy	le vote par procuration	votul prin procură	голосование по доверенности
vote by a show of hands	le vote à main levée	votul prin ridicarea mâinii	голосование поднятием рук
vote by sitting	vote par assis	vot prin așezare	голосование сидя
vote by standing	vote par levé	vot prin ridicare	голосование стоя

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
vote of confidence	vote de confiance	vot de încredere	вотум доверия
vote of non-confidence	vote de non-confiance	vot de neîncredere	вотум недоверия
one man one vote	un homme – une voix, le droit à une seule voix	un om - un vot, dreptul la un singur vot	по одному голосу от каждого
to take a vote	voter, participer au vote, la taille la voix	a vota , a participa la vot	провести голосование
to count votes = to tell votes	dépouiller le scrutin	a număra voturile	подсчитать голоса
to give one's vote for / to sb	donner son vote pour..., voter pour...	a da votul său pentru, a vota pentru	проголосовать за
to win votes	ramasser plus de votes	a culege mai multe voturi	собрать больше голосов
to pass a vote = to carry a vote	adopter une résolution	a adopta o rezoluție	принять резолюцию
to reject a vote	refuser un vote, rejeter le projet de résolution	a refuza un vot, a res- pinge proiectul de rezoluție	отклонить проект резолюции
to gain the votes = to carry all votes	recevoir toutes les voix	a obține toate voturile	получить все голоса
to get out the vote	obtenir la participation des électeurs au suf- frage	a obține participarea alegătorilor la sufragiu	добиться явки избирателей на выборы
to cast a vote = to cast one's vote into the urn	voter, déposer le bulle- tin dans l'urne	a vota, a arunca buleti- nul în urnă	голосовать, опустить бюллетень в урну
to cast non-vote = to abstain from voting	présenter un bulletin incomplet, ne pas voter, s'abstenir de vote	a prezenta un bulletin necompletat, a nu vota, a se abține de la vot	подать незаполненный избирательный бюллетень, не проголосовать, воздержаться от голосования
to record a vote	enregistrer un vote	a înregistra un vot	проголосовать, принять участие в голосовании, подать голос
to explain one's vote	s'exposer sur le scrutin	a se pronunța asupra scrutinului	выступить по вопросу о голосовании
to put to the vote = to take a vote on a ques- tion	soumettre une question au vote	a supune o chestiune votului	поставить вопрос на голосование
to proceed to a vote	procéder au vote	a proceda la vot	приступить к голосованию
to take away votes from	enlever les votes de qqn.	a lua voturile cuiva	отнять голоса у
to adjourn the question by votes	ajourner la question à la majorité des votes	a amâna chestiunea cu majoritatea de voturi	отложить вопрос большинством голосов

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
to pass without a dissentient vote	accepter à l'unanimité	a accepta în unanimitate	принять единогласно
to defeat the vote of censure	rejeter la proposition de vote de non-confiance	a respinge propunerea de vot de neîncredere	отклонить предложение о вынесении вотума недоверия
to hang on one vote	dépendre d'un vote	a depinde de un vot	зависеть от одного голоса
to be without a vote	ne pas avoir le droit de vote	a nu avea dreptul de vot	быть без права голоса
a voter (n.)	un électeur	un alegător	избиратель
to give a choice to the voter	donner un choix à l'électeur	a oferi o alegere a alegătorului	давать выбор избирателю
to present candidates to the voters	présenter des candidats aux électeurs	a prezenta candidații alegătorilor	представлять кандидатов избирателям
to qualify smb as a voter	qualifier qqn comme électeurs	a califica pe cineva ca și alegători	квалифицировать кого-либо, как избирателя
to enter in the voters' (voting) list	inclure dans la liste des électeurs	a include în lista alegătorilor	вносить в список избирателей
to be approved by the voters	avoir la confiance des électeurs	a avea încrederea alegătorilor	получить одобрение избирателей
voting (n.)	vote	vot	голосование, баллотировка, участие в голосовании
voting for a single candidate	vote pour un singur candidat	vot pentru un singur candidat	выборы (кандидатов) в индивидуальном порядке
voting for a list	scrutin de liste	scrutin pe listă	выборы (кандидатов) списком
a voting precinct	section de vote	secție de votare	избирательный участок
a voting slip = a voting paper	bulletin de vote	buletin de vot	избирательный бюллетень
a voting power	droit de vote	drept de vot	право участия в голосовании
a voting right	droit électoral	drept electoral	избирательное право
a voting citizen	citoyen qui bénéficie de droit de vote	cetățean care beneficiază de dreptul de vot	гражданин, пользующийся избирательным правом
a voting machine	machine à compter les votes	mașină de numărat voturile	машина для подсчета голосов
voting members of a committee	membres du comité à voix décisive	membrii comitetului cu vot decisiv	члены комитета с решающим голосом

ENGLISH	FRANÇAIS	ROMÂNĂ	РУССКИЙ
full voting status	droit de vote décisif	drept de vot decisiv	право решающего голоса
compulsory voting	voix obligatoire	votare obligatorie	обязательное голосование
to make a voting list (register, roll) = to compile an electoral list (register, roll)	constituer la liste des électeurs	a perfecta lista alegătorilor	составлять список избирателей
voteless (adj.)	n'ayant pas droit au vote, privé de droits électoraux	fără drept de vot, lipsit de drepturi electorale	не имеющий права голоса, лишенный избирательных прав

Prezentat: 10 august 2011.

E-mail: vlad.cantir@mail.ru

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul **“Funcționarul public”** și la revista metodicostăințifică **“Administrarea Publică”** pentru anul 2012, editate de **Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.**



Nr. 17 (366) septembrie 2011

FONDAT ÎN ANUL 1994

FUNCȚIONARIUL PUBLIC

ZIAR BILANAL EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ DE PE LĂNGĂ PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA

SUPPLEMENT LA REVISTA "ADMINISTRAREA PUBLICĂ"

BUCURIA REÎNTĂLNIRII

Mesajul dlui Vasile MARINA, rector al Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, doctor habilitat, profesor universitar, în pragul noului an de studii

Suntem în pragul toamnei de aur. Iar toamna „e nămață boboc”, ne atenționează înțelepciunea populară a proverbului. Bucuria reîntâlnirii, însoțită de paleta curcubeie și fascinantă a florilor țării, autumnale, ne inspiră încrederea că Primăvara septembrie nu va călăuzi mereu pe flăcăii harnici speranței, înnoțite de spiritul înalt și creator al învățărilor care nu vor întârzi să bată la ușa oportunităților fără de care nu poți pune niciodată la duș.

Odată intrunjiți la lumina înălțată a florilor, la prapui și la faguri, mai ales acum, când ne aflăm tot mai aproape de hotarul celor două decenii de existență a instituției, este imposibil de a nu încerca sentimentul înaltă responsabilități socioumane în fața noilor cadre de funcționari publici și a întregului corp profesoral-didactic al Academiei de

Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova. Este un prilej onorific de a vă urea noi succese pe întregul întreg al din dispoziție și cu interesul neștiut a clipei necunoscute și neînșelătoare, cu adăstul de sărbătoare, de surpriză și de floare.

Încalcați în ritmul crescând al transformărilor, al reformelor nouate de noua orientare a Academiei pentru integrarea Europeană, de către noua guvernare, care și-a asumat „cibăreașă până la capăt”, trebuie să aspirăm dintr-o dată la societatea civilă la noi culmi, de calitate, în activitățile noastre de instruire, perfecționare, de educație, științifico-didactice, teoretice și practice totodată.

Am dori ca Primăvara sufletescă a Toamnei curente să poartă în fața clipei a acțiunilor noastre prezente și de viitor, menite a ne dezvălui întregul potențial al capacităților și aptitudinilor pe care suntem chemați să ni le manifestăm expres și cu credință depășită a inimii, cu conștiință datorită împlinirii de conducători și de cadre didactice, de maștri și de învățători, de funcționari publici.

De altfel, prin Carte, prin Simbol, prin etichetă, prin intelectul colectiv și prin Voia Celui și a Celor de Sus, înțeleg, direct și indirect, contribuim, trebuie să contribuim la creșterea unor noi generații talentate de conducători, de aspranji la titlul responsabil de funcționar public pe posturile profesionale și aspranjiilor timpului și societății menite în căutare de noi și performante soluții de transformare și devenire.

Orice început de bun augur se coare să aibă născutură o finalitate clară și exemplară, dacă nu de model. Către oricărui succes, în fond, trece prin simțirea și prin conștiința noastră de sine, dar și prin sentimentul demnității personale și de neam, nu în ultimul rând, de individualitate și libertate, de personalitate și colectivitate.

Dintre sărbătorile de peste an începutul noului an de studii 2011-2012 este, mi se pare, una deosebită și nu numai însoțită, coborâtore din floare, din Cuvânt, din tradiția Lui biblică, dar și din cea a Casei noastre Mari, pline de conștiință de lege și de conștiință umană a verticalității și onestității etico-civice, didactice, în ultimă instanță. Ormai a fost, este și va fi înnoșdărea „măsură tuturor lucrurilor”. Lui îi stă bine să fie acolo, unde îl chemăm speranță și idealitate față de care Primăvara doleanțelor sale nu va atinge niciodată Toamna împlinirilor umane. De aceea vreau să vă zic încă o dată: “Într-un oas Bani și cu Dumnezeu înaintă”, ne uitați de dimineața florilor, de Primăvara rezultatelor Toamnei de studii și dincolo de ea!”

Noul an de studii: noi sarcini, dar și noi speranțe

Interviu cu dna Tatiana ȘAPTEFRĂȚI, director al Departamentului organizarea instruirii al Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, doctor, conferențiar universitar

CORRESPONDENTUL: Stimate doamnă Tatiana Șaptefrăți, Vă rog să acceptați, în primul rând, sincerele noastre felicitări cu prilejul începerii noului an de studii, 2011-2012, la Academia de Administrare Publică, iar în al doilea rând, Vă rugăm să ne relatați, cum s-a încheiat admiterea din anul acesta la Academia, câți masteranzi vor studia la toată anul și formele de studii?

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI: Multumim mult pentru felicitări, ele, de

2012 s-a încheiat cu succes, astfel conținutul de masteranzi care vor face studii în cadrul Academiei noastre s-a mrit cu 425 de masteranzi. Numărul total de masteranzi în noul an de studii este de 761 de persoane. Repartizarea pe ani și forme de studii se prezintă după cum urmează: anul I de studii - 425 de masteranzi, inclusiv 87 de masteranzi cu frecvență la zi și 338 de masteranzi - la studii cu frecvență redusă; anul II de studii - 336 de masteranzi, inclusiv la studii la zi - 83 de masteranzi și 253 de masteranzi - la studii cu frecvență redusă. Menționăm faptul că pentru anul de studii 2011-2012 au fost solicitate îndosărite specializate administrare publică și management, la care s-a fost înregistrat un concurs de 3-4 candidați pentru un loc la buget.

COR: Prin ce se va deosebi noul an de studii de cel precedent, care va fi organizarea metodică, instructivă și științifică a studiilor postuniversitare din cadrul Academiei?

(Continuare în pag. 3)

Revista

„Administrarea Publică”
apare trimestrial.

Costul unui abonament:

3 luni - 41 lei 30 bani;

6 luni - 82 lei 60 bani;

1 an - 165 lei 20 bani.

Indice poștal - **76957.**

Ziarul

„Funcționarul public”

apare de 2 ori pe lună.

Costul unui abonament:

3 luni - 37 lei 80 bani;

6 luni - 75 lei 60 bani;

1 an - 151 lei 20 bani.

Indice poștal - **67919.**

Secția editorial-poligrafică

Mihai MANEA - **specialist principal**

Valentin ȘCAREVNEA - **designer**

Tudor PALLADI - **specialist principal**

Sergiu PÎSLARU - **specialist principal**

Elena BALMUȘ - **specialist coordonator**

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

Data la cules: 18.07.2011

Bun de tipar: 27.09.2011

Copertarea în Secția editorial-poligrafică

Tiraj: **370 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489

