

ISSN 1813-8489  
Categorie C

# Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică  
trimestrială*

**ianuarie - martie 2015  
nr. 1 (85)**

**Chișinău, 2015**

# Administrarea Publică

## Revistă metodico-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică

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

Acreditată științific la profilul: *administrare publică, științe politice, drept, economie*  
(Hotărârea C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 146 din 27 iunie 2013  
cu modificările și completările ulterioare)

**Nr. 1 (85), ianuarie - martie 2015**

### COLEGIUL REDACȚIONAL

**BALAN Oleg** – redactor-șef, rector al Academiei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

**GROZA Andrei** – redactor-șef-adjunct, prim-prorector al Academiei, doctor în istorie, conferențiar universitar

**SÎMBOTEANU Aurel** – prorector al Academiei, doctor în științe politice, conferențiar universitar

**BĂRBULESCU Iordan-Gheorghe** – doctor în științe politice, profesor universitar, președintele Senatului, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România

**DULSCHI Silvia** – șef al Direcției știință și cooperare internațională, doctor în istorie, conferențiar universitar

**GORIUC Silvia** – șef Catedră științe juridice, doctor în drept, conferențiar universitar

**MANOLE Tatiana** – doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

**GUCEAC Ion** – vicepreședinte al Academiei de Științe a Moldovei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

**IJA Nikolai** – director al Institutului Regional de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, Odesa, Ucraina, doctor în științe politice

**KERIKMAE Tanel** – director al Școlii de Drept din Tallinn, Universitatea Tehnologică din Tallinn, Estonia, doctor în drept, profesor universitar

**STRECHII Maria** – director al Departamentului învățământ superior, doctor în științe economice, conferențiar universitar

**TĂRÎȚĂ Orest** – șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în științe politice, conferențiar universitar

**GHERMAN Teodora** – șef Catedră tehnologii informaționale aplicate, doctor în pedagogie, conferențiar universitar

# SUMAR

## ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

### **Victor SACA, Oleg SOLOMON**

Procesul decizional din cadrul administrației publice centrale  
a Republicii Macedonia.....11

### **Tatiana SAVCA**

Formularea politicilor publice pentru dezvoltarea regională prin  
prisma abordării integrate.....23

### **Svetlana RAȚA**

Abordarea dezvoltării comunitare durabile prin prisma  
cooperării intercomunale.....32

## SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

### **Andrei GUȘTIUC, Cristina TÎȘCUL**

Regimul juridic de reglementare și supraveghere a operațiunilor de creditare  
în Germania și Italia.....39

### **Igor TROFIMOV**

Reflecții teoretice privind răspunderea patrimonială în dreptul mediului.....49

### **Eduard BOIȘTEANU, Nicolae ROMANDAȘ**

Considerații privind dreptul salariatului la respectul vieții private  
la locul de muncă.....57

## ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

### **Andrei BLANOVSCI**

Întreprinderea – unitate de bază a economiei naționale.....69

### **Norina-Consuela FORNA, Alexandru GRIBINCEA**

Experiența protecției sănătății.....86

### **Ecaterina BARBĂROȘIE, Nadejda NAZAR, Steluța TIGHINEANU**

Aplicarea marketingului în administrația publică din Republica Moldova.....95

# INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

**Eugenia CEBOTARU**

Rolul rețelelor de socializare la nivel global.....105

## RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

**Gheorghe CĂLDARE, Corneliu CORMAN**

Poziția actorilor internaționali în reglementarea conflictului  
transnistrean la etapa actuală.....114

**Silvia DULSCHI**

Introducere în disciplina „Evoluția diplomației internaționale”.....122

**Iurie RICHICINSCHI**

Securitatea: noțiuni și conținut.....128

## TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

**Nighina AZIZOV**

Abordări comparative ale actului de guvernare în contextul relațiilor politice  
și administrative din Statele Unite ale Americii și Federația Rusă.....133

**Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA**

Managementul bazat pe rezultate în evaluarea impactului de  
reglementare a activității antreprenoriale.....143

**Halil SERRAC**

Metafora și compararea în textul publicistic. Concepte și abordări  
fundamentale.....155

**Victoria GOREA**

Impactul culturii organizaționale asupra managementului public.....158

**Klaudia DUBICI**

Acordarea serviciilor sociale de către organizațiile obștești în calitate de  
mecanism eficient al administrației publice din Ucraina.....163

**Svetlana OSIPOVA**

Procesul formării statelor în lumea contemporană:  
exemple din practica politică.....171



# SUMMARY

## PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

### **Victor SACA, Oleg SOLOMON**

The decision-making process within central public administration  
of the Republic of Moldova.....11

### **Tatiana SAVCA**

The formulation of public policies in regional development through  
an integrated approach.....23

### **Svetlana RAȚA**

Sustainable community development approach through  
inter-community cooperation.....32

## CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

### **Andrei GUȘTIUC, Cristina TÎȘCUL**

The legal regime of regulation and supervision of credit operations  
in Germany and Italy.....39

### **Igor TROFIMOV**

Theoretical reflections on patrimonial liability in environmental law.....49

### **Eduard BOIȘTEANU, Nicolae ROMANDAȘ**

Considerations regarding the employee's right to privacy at  
the workplace.....57

## ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

### **Andrei BLANOVSCI**

The company as the basic unit of the national economy.....69

### **Norina-Consuela FORNA, Alexandru GRIBINCEA**

Experience of health protection.....86

### **Ecaterina BARBĂROȘIE, Nadejda NAZAR, Steluța TIGHINEANU**

Application of marketing in public administration in the Republic of Moldova.....95

## **TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TENDENCIES**

**Eugenia CEBOTARU**

The role of social networks at global level.....105

## **INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION**

**Gheorghe CĂLDARE, Corneliu CORMAN**

The attitude of international actors in Transnistrian conflict  
resolution at present.....114

**Silvia DULSCHI**

Introduction to the discipline  
„Evolution of International Diplomacy” .....122

**Iurie RICHICINSCHI**

Security: notion and content.....128

## **THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER**

**Nighina AZIZOV**

Comparative approaches of governance in the context of political  
and administrative relations in the United States of America  
and the Russian Federation .....133

**Liubovi PRODAN-ŞESTACOVA**

Results Based Management in assessing the impact of  
entrepreneurial activity regulation.....143

**Halil SERRAC**

The metaphor and simile in the journalistic text.  
Fundamental concepts and approaches .....155

**Victoria GOREA**

The impact of organizational culture on public management.....158

**Klavdia DUBYCH**

Delivery of social services by public organizations as an  
effective mechanism of governance in Ukraine.....163

**Svetlana OSIPOVA**

The process of state formation in the modern world:  
examples of political practice .....171

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

**Виктор САКА, Олег СОЛОМОН**

Процесс принятия решений в рамках центрального  
публичного управления Республики Молдова.....11

**Татьяна САВКА**

Формулировка публичных политик регионального  
развития путем интегрированного подхода.....23

**Светлана РАЦА**

Подход к устойчивому коммунитарному развитию  
в свете межкоммунального сотрудничества.....32

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

**Андрей ГУШТЮК, Кристина ТЫШКУЛ**

Правовой режим урегулирования и надзора за операциями  
по кредитованию в Германии и Италии.....39

**Игорь ТРОФИМОВ**

Теоретические вопросы имущественной ответственности  
в области права окружающей среды.....49

**Эдуард БОИШТЯНУ, Николае РОМАНДАШ**

О правах работника на соблюдение частной  
жизни на рабочем месте.....57

## ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

**Андрей БЛАНОВСКИ**

Предприятие – основная единица национальной экономики.....69

**Норина-Консуэла ФОРНА, Александру ГРИБИНЧА**

Из опыта работы по осуществлению здравоохранения.....86

**Екатерина БАРБАРОШИЕ, Надежда НАЗАР, Стелуца ТИГИНЯНУ**

Применение маркетинга в публичном управлении Республики Молдова.....95

## **ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ**

**Евгения ЧЕБОТАРУ**

Социальные сети и их роль на глобальном уровне.....105

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ**

**Георге КЭЛДАРЕ, Корнелий КОРМАН**

Позиция международных акторов в урегулировании  
приднестровского конфликта на нынешнем этапе.....114

**Сильвия ДУЛЬСКИ**

Введение в дисциплину „Эволюция международной дипломатии”.....122

**Юрие РИКИЧИНСКИ**

Безопасность: понятие и содержание.....128

## **Трибуна Молодого Исследователя**

**Нигина АЗИЗОВ**

Сравнительные подходы к акту правления в контексте  
политических и административных отношений в  
Соединенных Штатах Америки и в Российской Федерации.....133

**Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА**

Результативный менеджмент в оценке влияния  
урегулирования предпринимательской деятельности.....143

**Галиль СЕРРАК**

Метафора и сравнение в публицистическом тексте.  
Основополагающие концепции и подходы.....155

**Виктория ГОРЯ**

Влияние организационной культуры на публичный менеджмент.....158

**Клавдия ДУБИЧ**

Предоставление социальных услуг общественными организациями как  
эффективный механизм государственного управления в Украине.....163

**Светлана ОСИПОВА**

Процесс государствообразования в современном мире:  
примеры политической практики.....171



---

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

---



# Procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Macedonia

**Victor SACA,**  
*doctor habilitat, profesor universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

**Oleg SOLOMON,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Each state has its own decision - making process, based on the cultural, moral, spiritual, political, social and economic values. Always the governments like to believe that their decision – making process is the best or is the worst, or it doesn't need any improvements. But the logical question is how you can know that your decision-making process is the best or worst if you don't know how this process works in other countries, especially in developed states. So, from this point of view, we are going to analyze the decision-making process from the Republic of Macedonia, through the legal framework and to understand how it works.*

Cadrul legislativ și reglementările administrative dispun la modul general de un rol central în mecanismul de funcționare a economiei și, totodată, comportă un caracter esențial în procesul de preluare a eșecurilor de piață, promovare a emulației, siguranței, sănătății, bunăstării și facilitării protecției mediului. Reglementările care sunt împovărătoare, complexe sau nepractice pot înrăutăți funcționalitatea mecanismului politico-social prin încetinirea creșterii economice, reducerea cooperării publice și creșterea costurilor publice.

Calitatea reglementărilor poate fi stabilită prin evaluarea impactului, înlăturarea poverii sau a obstacolelor administrative, asigurarea coerenței acțiunilor de coordonare intersectorială, desfășurarea consultărilor publice și asigurarea accesului la textul consolidat al reglementărilor, implementarea conformă și întocmai, precum și desfășurarea evaluării ex-post.

Începând cu anul 2001, guvernul macedonean s-a angajat într-o reformă com-

prehensivă a sistemului decizional, care a vizat dezvoltarea și perfecționarea elementelor de planificare strategică, corelarea și asigurarea echilibrului între planificarea strategică și activitatea cotidiană, furnizarea mecanismelor de coordonare a politicilor cum ar fi „Centrul guvernului”, precum și a mecanismelor de îmbunătățire a calității reglementărilor.

Secretariatul general al guvernului a fost transformat fundamental dintr-o autoritate care acorda doar suport administrativ și logistic într-o autoritate cu capacități și capacități de a furniza suport guvernului vizavi de planificarea strategică și dezvoltarea politicilor publice. Procesul de reformare s-a soldat cu creșterea nivelului de înțelegere și acceptare a importanței procesului de planificare strategică, conștientizarea beneficiilor analizei și dezvoltării politicilor publice, precum și cu stabilirea rapoartelor de coordonare și îmbunătățire a reglementărilor.

Conform Regulilor de procedură cu

privire la activitatea Guvernului, Secretarul General al Guvernului dispune de următoarele competențe de bază în cadrul actului de organizare și coordonare a activităților Guvernului: îndeplinește sarcinile legate de organizarea și pregătirea ședințelor organelor de lucru ale guvernului, precum și ale Guvernului; participă la lucrările sesiunilor Guvernului fără dreptul de a lua decizii și administrează chestiunile de procedură în ședința de Guvern; cooperează cu ministerele și alte organe ale administrației de stat, în special pe subiectele legate de prioritățile strategice și analiza politicilor publice; organizează pregătirea și punerea în aplicare a programului anual de activitate al Guvernului; semnează deciziile Guvernului, cu excepția celor care se semnează de Prim-Ministru, le distribuie ministerelor și altor organe ale administrației de stat și organizează punerea în aplicare a acestora; asigură condiții de funcționare a Colegiului secretari de stat și a organelor de lucru ale Guvernului; de asemenea, asigură cooperarea și punerea în aplicare a obligațiilor guvernamentale, în raport cu Parlamentul. [1, p. 10, 24]

Un rol semnificativ în cadrul procesului decizional guvernamental al Republicii Estonia îl are și Biroul Primului-Ministru, care este abilitat să acorde asistență Primului-Ministru în punerea în aplicare a drepturilor și obligațiilor prevăzute de cadrul legal, prin oferirea de consiliere și opinii bazate pe cunoștințe științifice și de expertiză. [1, p. 8]

Cooperarea Secretarului General cu ministerele și organele administrației de stat constituie factorul sinergetic care contribuie la realizarea Programului de activitate al Guvernului și la furnizarea unui act de guvernare eficient și eficace pe care cetățeanul de rând și-l dorește și îl așteaptă. În scopul punerii în aplicare a Programului anual de activitate al Guvernului, Secretariatul General participă la procesul de examinare și analiză a subiectelor și materialelor aferente prezentate de către ministere

și alte organe ale administrației de stat Guvernului pentru examinare, în mod special în cazul celor care sunt direct sau indirect relaționate cu programul de activitate. În cazurile în care ministerele și alte organe ale administrației de stat au poziții și opinii diferite în privința anumitor subiecte specifice, Secretariatul General cooperează și coordonează cu entitățile date, în vederea soluționării divergențelor. Totodată, Secretariatul General discută cu ministerele și alte organe administrative despre impactul politicilor propuse de acestea asupra priorităților strategice ale Guvernului. Ministerele și alte organe ale administrației de stat, care prezintă subiecte pentru adoptare Guvernul, trebuie să distribuie în prealabil aceste subiecte organelor administrației de stat și altor organe de stat responsabile sau relevante și interesate în funcție de natura subiectului care urmează să fie examinat, pentru exprimarea opiniilor și punctelor de vedere profesionale. Subiectele și materialele aferente ce nu dispun de astfel de avize nu sunt incluse pe agenda sesiunilor organelor de lucru și a Guvernului. Totuși, în cazuri excepționale și urgente, acestea pot fi prezentate Guvernului fără avizele necesare și fără a fi prezentate pentru discuții la Colegiul General, fiind doar însoțite de o argumentare motivată. Orice propunere cu privire la adoptarea unui proiect de act legislativ sau normativ, sau alte propuneri de politici publice elaborate la cererea Guvernului de către o comisie specială, instituție academică sau profesională, sau de către cercetători individuali sau experți, acestea necesită a fi prezentate pentru comentarii ministerului responsabil și Secretariatului pentru Legislație. Pentru ca aceste subiecte să ajungă la organele de lucru ale Guvernului pentru examinare și aviz, Secretarul general verifică dacă acestea dispun de avizele ministerelor relevante și alte organe ale administrației de stat. [1, p. 7], [6, p. 21]



Cadrul legal care guvernează procesul de luare a deciziilor în Republica Macedonia, este reprezentat de Constituție, Legea cu privire la Guvern, Legea cu privire la organizarea și activitatea organelor administrației de stat, Regulile guvernamentale cu privire la proceduri, precum și de legi secundare și documente care ghidează procesele relevante pentru funcționarea sistemului de luare a deciziilor. [1], [2], [3], [6, p. 21]

Legea cu privire la guvern stabilește competențele, responsabilitățile, domeniile și principiile de funcționare și organizare a Guvernului. Legea include, de asemenea, reglementări cu privire la stabilirea secretariatelor de suport care oferă asistență legală, de expertiză și de coordonare Guvernului. Guvernul desfășoară procese decizionale și decide în privința politicilor economice și de dezvoltare ale statului, adoptă acțiuni pentru implementarea acestora, elaborează și dezvoltă politici pentru implementarea legilor și a altor reglementări ale Parlamentului și monitorizează implementarea acestora. Guvernul și fiecare dintre membrii acestuia poartă responsabilitate și răspundere în fața Parlamentului pentru exercitarea competențelor funcționale. Guvernul monitorizează activitatea ministerelor și a altor autorități publice centrale, stabilește, de asemenea, termene-limite pentru adoptarea reglementărilor și a altor documente instituționale din domeniul de responsabilitate al autorităților monitorizate. [4, p. 11], [6, p. 21]

Legea cu privire la organizarea și activitatea autorităților administrației de stat [4, p. 12] prescrie competențele, responsabilitățile, principiile de bază, organizarea și activitatea autorităților administrației de stat care sunt reprezentate de ministere, alte autorități publice ale administrației de stat care, în funcție de responsabilitățile și gradul de autonomie ale acestora, pot fi autorități autonome sau subordonate

unui anumit minister, precum și organizații administrative. Autoritățile administrației de stat autonome raportează Guvernului, iar autoritățile subordonate ministerului, îi raportează acestuia. Autoritățile administrației de stat sunt responsabile de implementarea actelor normative și a celor de reglementare, elaborarea propunerilor normative și de reglementare, monitorizarea activităților în domeniul politicilor publice, pregătirea și adoptarea deciziilor administrative.

Regulile cu privire la procedurile de activitate ale Guvernului stabilesc cadrul pentru sistemul decizional de luare a deciziilor incluzând planificarea strategică, analiza politicilor și procesele de coordonare. Prioritățile politice stabilite de către guvern sunt corelate cu procesele anuale de stabilire a priorităților strategice și cu cele bugetare, iar ulterior sunt convertite în politici și acțiuni specifice prezentate în programul anual de activitate al Guvernului. Regulile cu privire la procedurile de activitate ale Guvernului, de asemenea, conțin reglementări vizavi de necesitatea asigurării faptului că informații relevante sunt furnizate pentru suportul tuturor subiectelor prezentate pentru examinare și decizie guvernului, desfășurarea coordonărilor interministeriale în vederea asigurării coerenței politicilor publice, precum și consultarea acestora cu societatea civilă. [1, p. 2]

Cadrul cu privire la dezvoltarea sistemului de planificare strategică și anuală, care asigură implementarea și monitorizarea priorităților strategice ale Guvernului, este reglementat de către Regulile cu privire la procedurile de activitate ale Guvernului și Metodologia cu privire la planificarea strategică și pregătirea programului anual de activitate. [4, p. 12] Potrivit acestor acte normative, Ministerul Finanțelor dispune de un rol important în cadrul procesului de planificare strategică și a politicilor publice. Personalul departamentului pentru

buget din cadrul ministerului conlucrează în mod continuu cu ministerele și alte autorități ale administrației de stat în cadrul procesului de planificare și bugetare, pentru a asigura programele prioritare cu fonduri adecvate, astfel contribuind la realizarea priorităților strategice ale Guvernului.

De asemenea, au fost consolidate interfețele între procesul de luare a deciziilor și cel de bugetare din moment ce toate propunerile noi cu privire la cheltuieli care sunt prezentate Guvernului pentru aprobare trebuie să dispună de evaluarea impactului de cost. În conformitate cu Legea cu privire la organizarea și activitatea autorităților administrației de stat, majoritatea ministerelor dispun de unități pentru planificare strategică și monitorizare, care raportează direct secretarului de stat.

Elaborarea politicilor și a propunerilor normative constituie responsabilitatea de bază a ministerelor în cadrul sistemului de elaborare a politicilor. Propunerile de politici publice sunt elaborate, de obicei, în cadrul departamentelor ministeriale, unde aportul departamentului juridic prevalează. În cazul unei politici intersectoriale, aceasta este elaborată de grupul de lucru condus de ministerul în responsabilitatea căruia intră obiectul politicii. Regulile cu privire la procedurile de activitate ale guvernului solicită ministerelor să desfășoare un proces complex de analiză a politicilor publice, precum și să evalueze impactul fiscal, economic, societal și de mediu al acestora. [1, p. 21], [3, p. 145]

Pentru perfecționarea procesului de elaborare și coordonare a politicilor, precum și pentru furnizarea unei informații mai calitative factorilor de decizie, Guvernul macedonean a elaborat câteva instrumente de bază în acest sens. Primul instrument este Memorandumul cu privire la Guvern, care are drept scop de a furniza autorităților administrației de stat cele mai importante și relevante informații de care acestea au nevoie pentru a examina su-

biectele care le sunt prezentate și pentru a lua deciziile ce se impun. [4, p. 32]

Un alt instrument este reprezentat de acțiunea de evaluare a impactului fiscal, responsabilitate ce aparține autorităților administrației de stat care sunt obligate să desfășoare procese de evaluare a costurilor bugetare conform unui format convenit pentru toate propunerile de politici publice prezentate Guvernului pentru decizie. [4, p. 32]

Aplicarea metodologiei și formeii evaluării impactului regulator reprezintă un alt instrument potrivit căruia fiecare propunere de act normativ sau modificare normativă, cu excepția celor cu caracter urgent, necesită să dispună de forma evaluării impactului de reglementare. [4, p. 32]

Un alt instrument administrativ care este reprezentat de un sistem electronic de gestionare a regulilor și reglementărilor existente, precum și a proiectelor acestora la faza lor de dezvoltare, este Registrul electronic unic al reglementărilor. Registrul permite tuturor părților interesate să prezinte comentarii și propuneri în format electronic direct autorităților competente. Emiterea declarației de conformitate reprezintă instrumentul ce are drept scop prezentarea impactului cadrului legal european asupra celui național în contextul armonizării și evaluării nivelului de armonizare. [4, p. 32]

Potrivit Regulilor cu privire la procedurile de activitate ale Guvernului, ministerele care propun și înaintează proiecte normative sau alte proiecte de documente Guvernului, dispun de obligativitatea de a consulta părțile interesate din cadrul administrației de stat. După expirarea termenului-limită stabilit pentru activitatea de consultare, ministerele pot prezenta propunerile elaborate Secretariatului general în vederea planificării acestora pentru ședința Colegiului General al Secretarilor de Stat care decide asupra acceptării sau suspendării anumitor subiecte care nu au fost

consultate cu părțile interesate sau dacă nu întrunesc alte condiții și criterii reglementate de cadrul legal. Secretariatul General asigură examinarea proiectelor doar din punct de vedere formal, fără a dispune de autoritatea formală pentru a returna ministerelor documentele de propuneri publice ce nu au fost consultate cu factorii decizionali relevanți din cadrul administrației de stat sau din afara acestuia. [1, p. 24]

Odată cu introducerea registrului electronic unic al reglementărilor, acesta oferă o privire de ansamblu consolidată vizavi de legislația primară și secundară pe domenii de politici, astfel promovându-se și asigurându-se un nivel mai ridicat de transparență. În acest sens, Secretariatul General este responsabil pentru publicare și administrarea registrului prin intermediul portalului electronic oficial al Guvernului. Ministerele dispun de obligativitatea de a asigura publicarea proiectelor de reglementare pe portalurile electronice oficiale, precum și în registrul unic electronic, astfel creându-se posibilități pentru toate părțile interesate de a examina și comenta proiectele propuse. La finalizarea procesului de consultare, ministerele au obligația de a pregăti un raport vizavi de comentariile recepționate, argumentarea acestora și justificarea în cazul în care acestea n-au fost luate în considerație. Raportul se publică pe portalul oficial al ministerului și în registrul electronic unic. În contextul susținerii și menținerii raportului de colaborare cu organizațiile nonguvernamentale, în anul 2007 a fost adoptată o strategie (Strategia de cooperare a Guvernului cu sectorul civil pentru perioada 2007-2012), care urmărea drept scop consolidarea tendinței de participățiune a societății civile în cadrul procesului de elaborare a politicilor publice, precum și consolidarea parteneriatului dintre societatea civilă și Guvern. Actualmente, este în exercițiu Strategia de cooperare a Guvernului cu societatea civilă pentru perioada 2012-2017 care, de al-

tfel, vine să furnizeze continuitate în raportul de colaborare dintre societatea civilă și guvernare. Astfel, în cadrul Secretariatului General a fost instituționalizată unitatea pentru colaborare cu organizațiile nonguvernamentale pentru obținerea susținerii acestora în implementarea strategiilor și, totodată, aceasta să reprezinte puntea de legătură între Guvern și organizațiile nonguvernamentale. [1, p. 22 ], [4, p. 33], [7], [8]

Conform Regulilor cu privire la procedurile de activitate a Guvernului, toate proiectele documentelor de politici publice sunt furnizate și preluate în cadrul procesului de luare a deciziilor în format electronic. Din moment ce au fost prezentate, acestea sunt examinate, în primul rând, de către colegiul de experți al Secretariatului General prin prisma conținutului și a formei de prezentare. Rezultatele procesului de examinare sunt reflectate printr-un raport scris care se prezintă Secretariatului General în vederea pregătirii ședinței următoare de examinare, cea a Colegiului General al Secretarilor de Stat. [1, p. 24]

Secretariatul General poate oferi informații relevante ministerelor, precum și să le asiste în cadrul procesului de elaborare a proiectelor de acte normative și de politici publice. Pe parcursul ultimilor ani de activitate, capacitățile Secretariatului General au fost consolidate, cu scopul de a acționa ca un mediator în cadrul disputeelor interministeriale. [1, p. 7]

Procesul decizional al Guvernului Republicii Macedonia este organizat pe patru niveluri administrative, fiecare nivel fiind reprezentat de structuri organizatorice instituite de către Guvern pentru pregătirea cât mai calitativă și mai completă a proiectelor de decizie și a materialelor aferente acestora care urmează a fi discutate și examinate în cadrul ședințelor Guvernului. [1]

Primul nivel decizional în cadrul Guvernului Republicii Macedonia este reprezentat de către grupurile de lucru special insti-

tuite de către Guvern pentru a examina și a forma proiectele de decizie pentru subiectele din aria de competență a Guvernului, precum și pentru a examina și pregăti avize pentru anumite situații problematice specifice. [1, p. 10] Grupurile de lucru ale Guvernului se clasifică în două categorii și anume: grupuri de lucru permanente și grupuri de lucru temporare.

Pentru desfășurarea procesului de examinare a subiectelor decizionale din aria de responsabilitate a Guvernului și formarea proiectelor de decizie pentru acesta, grupurile de lucru dezvoltă relații de cooperare și coordonare cu ministerele și alte organe ale administrației de stat prin intermediul Secretariatului General. Astfel, pe parcursul procesului de pregătire și elaborare a proiectelor de decizie, grupurile de lucru asigură armonizarea tuturor propunerilor și punctelor de vedere sosite de la ministere, alte organe ale administrației de stat, Colegiul General vizavi de subiectele ce constituie obiectul proceselor decizionale desfășurate la acel moment în cadrul grupurilor de lucru. Președinții și membrii grupurilor de lucru sunt numiți și eliberați din funcție de către Guvern și dispun de același mandat de activitate în termeni temporali ca a Guvernului. [1, p. 10-14]

Grupurile de lucru permanente ale Guvernului sunt reprezentate de comisiile permanente și comisiile speciale. Din cadrul comisiilor permanente fac parte Comisia pentru sistemul politic, Comisia cu privire la sistemul economic și politica economică curentă și Comisia pentru resurse umane și dezvoltare durabilă. Din categoria comisiilor speciale ale Guvernului macedonean fac parte Comisia pentru privatizare, Comisia locativă, Comisia pentru scopuri speciale de producție și Comisia privind numirile. [1, p. 10]

Pe lângă grupurile de lucru permanente, Guvernul macedonean mai instituie și două consilii de expertiză (Consiliul juridic și Consiliul economic) în calitate de

organisme consultative permanente. În cadrul consiliilor de expertiză, Guvernul angajează oameni de știință și experți și câte un membru din Secretariatul General și Oficiul Primului-Ministru. Președinții și membrii consiliilor sunt numiți și eliberați din funcție de către Guvern, la propunerea Primului-Ministru. Secretarul Secretariatului legislativ, de asemenea, participă la ședințele consiliilor de expertiză.

Pentru punerea în aplicare a obiectivelor strategice de integrare a statului în Uniunea Europeană, Guvernul Republicii Macedonia instituie și organe speciale de activitate, care administrează nemijlocit subiectele ce vizează elaborarea și dezvoltarea reformelor naționale prescrise de acquis-ul comunitar european. [1, p. 15]

Grupurile de lucru ale Guvernului își organizează și desfășoară activitatea în ședințe, în cadrul cărora pe lângă membrii grupurilor de lucru mai participă și Secretarul Secretariatului pentru Legislație, funcționari publici cu funcții manageriale din cadrul Secretariatului General, precum și funcționari publici de conducere din cadrul Biroului Primului-Ministru. La invitația președinților grupurilor de lucru, la ședințe pot participa reprezentanții părților interesate, asociațiilor civice, mediului academic, pentru a prezenta puncte de vedere pe subiectele discutate în cadrul grupurilor de lucru. În cazul autorităților publice care pregătesc și înaintează subiecte pentru decizii la ședințele grupurilor de lucru, sunt obligate să fie reprezentate la ședințele date, în caz contrar, subiectele prezentate de acestea nu sunt supuse procesului de examinare. Grupurile de lucru își desfășoară activitatea funcțională în cadrul ședințelor, numai dacă este asigurat cvorumul pentru acestea, reprezentat de majoritatea membrilor numiți. Deciziile în cadrul ședințelor de activitate ale grupurilor de lucru se adoptă cu majoritatea de voturi din numărul total de membri. Totuși, în situații urgente, când se deliberază pe

subiecte legate de securitatea țării și pregătirea pentru apărare, grupurile de lucru pot adopta decizii doar cu votul majorității membrilor prezenți la ședință. [1, p. 16]

La finalizarea ședințelor, grupurile de lucru prezintă rapoarte scrise Guvernului, incluzând opinii și propuneri vizavi de subiectele analizate. Subiectele sau proiectele de decizie care ajung la Guvern pentru a fi examinate, dar care nu dispun de rapoartele grupurilor de lucru sau grupurile de lucru nu au adoptat decizii finale pe subiectele date, acestea nu sunt incluse pe agenda ședinței guvernamentale. [1, p. 18]

Al doilea nivel de luare a deciziilor în cadrul Guvernului Republicii Macedonia este reprezentat de ședințele comisiilor guvernamentale. [1, p. 19] Astfel, pentru examinarea și luarea deciziilor la nivelul al doilea al procedurii administrative se instituie următoarele comisii: Comisia pentru apărare; Comisia pentru afaceri interne, sistemul judiciar, administrația de stat, autonomia locală și activități religioase; Comisia în domeniul economiei și finanțelor; Comisia pentru domeniul transporturilor, comunicațiilor și mediului; Comisia pentru educație, știință și cultură; Comisia pentru forța de muncă, politici sociale și sănătate; Comisia pentru agricultură, silvicultură și economisirea resurselor; Comisia pentru cadastru și înregistrarea bunurilor imobile; Comisia pentru drepturile de proprietate și terenurile de construcții; Comisia pentru pensii și asigurări de invaliditate; precum și Comisia pentru deetatzare.

Comisiile de la nivelul al doilea decizional sunt formate, de regulă, dintr-un președinte care este numit de către Guvern, la propunerea Comisiei pentru numiri, dintre membrii guvernului, adjuncții lor, Secretarul General sau adjunctul acestuia, și a secretarilor de stat, și patru membri care, de asemenea, se numesc de către Guvern, la propunerea Comisiei pentru numiri, din rândul funcționarilor publici de conducere

și experți din cadrul ministerelor și al altor organe ale administrației de stat și de la Secretariatul General. [1, p. 20]

Al treilea nivel decizional în cadrul Guvernului Republicii Macedonia este reprezentat de Colegiul General care se compune din Secretarul General, secretarii de stat din cadrul ministerelor, Secretarul din cadrul Secretariatului pentru Legislație, precum și Secretarul de stat din cadrul Secretariatului pentru Afaceri Europene. [1, p. 24] Scopul principal al Colegiului General rezidă în desfășurarea procesului de analiză și examinare comprehensivă a gradului de pregătire a proiectelor de decizie și a subiectelor ce necesită decizii pentru sesiunile Guvernului, precum și în îmbunătățirea actului de funcționare a Guvernului. Colegiul General este condus de către Secretarul General sau de către adjunctul acestuia. Funcționarii publici de conducere din cadrul Secretariatului General, precum și reprezentanții Oficiului Primului-Ministru participă la ședințele Colegiului General, fără dreptul de a lua decizii, cu scopul de a furniza expertiză și operațiuni organizatorice. Colegiul General își desfășoară activitatea în ședințe, convocate de Secretarul General. În cazurile în care Colegiul General este sesizat cu subiecte specifice asociate cu prioritățile strategice ale Guvernului, Secretarul General dispune de dreptul de a convoca Colegiul General în ședințe tematice. [1, p. 25]

Ședințele Colegiului General se deschid cu acțiunea de discutare și aprobare a agendei de desfășurare a ședinței, după care fiecare secretar de stat prezintă un raport de progres vizavi de executarea deciziilor rezultate din ședința precedentă a Guvernului. Ulterior, ședința continuă cu prezentarea proiectelor de decizie și subiectelor propuse pentru ședința Guvernului de către fiecare secretar de stat în parte și discutarea acestora în cadrul ședinței. După ce discuțiile din cadrul ședinței pentru fiecare subiect în parte se fi-

nalizează, se purcede la deliberare pentru adoptarea deciziilor ce se impun pentru fiecare subiect discutat și analizat, care ulterior sunt expediate organelor de lucru ale Guvernului. Dacă în rezultatul deliberărilor în cadrul Colegiului General se formează opinii divergente pe anumite subiecte, atunci se adoptă decizia care este susținută de majoritatea membrilor Colegiului din numărul total al acestuia. Decizia adoptată de către Colegiul General este comunicată ministerului de resort de către Secretarul de stat. În cazul în care ministerul de resort nu susține decizia adoptată de către Colegiul General, dezbaterile pe subiectul dat continuă în grupul de lucru guvernamental, responsabil de domeniul respectiv. În aceeași ordine de idei este de menționat faptul că Colegiul General, de asemenea, poate decide ca subiectele ce nu au fost prezentate la ședință conform procedurii prescrise în acest sens sau care mai necesită a fi discutate datorită pozițiilor divergente prezentate de ministere, pot fi suspendate pentru o altă ședință. [1, p. 25]

Ultimul nivel este reprezentat de ședința Guvernului, care este convocată și condusă de către Primul-Ministru. Agenda ședinței guvernamentale săptămânale este propusă de Secretarul General și aprobată de către Primul-Ministru. [1, p. 28]

Subiectele și materialele aferente ce urmează a fi supuse procesului de examinare în cadrul ședinței Guvernului sunt prezentate de Prim-Ministru, miniștrii, directorii organelor independente ale administrației de stat sau de către Secretarul General. Subiectele și materialele aferente ce urmează a fi prezentate pentru ședința Guvernului de către alte organe ale administrației de stat necesită a fi prezentate în prealabil ministerului de resort pentru examinare. Autoritățile care înaintează la ședințele Guvernului proiecte de acte normative, precum și alte proiecte de acte de reglementare sunt obligate să prezinte un tabel de concordanță și o declarație pri-

vind armonizarea reglementărilor cu legislația Uniunii Europene. În cazul în care se înaintează pentru examinare un proiect de act legislativ, atunci acesta trebuie să fie însoțit și de proiectul de act secundar, iar în cazul în care acesta lipsește, proiectul de lege nu se supune procesului de examinare. [1, p. 26]

Analizele, rapoartele, evaluările și informațiile care conțin probleme curente și care rezultă din punerea în aplicare a legilor și a altor reglementări ale Parlamentului, pentru care Guvernul ar trebui să adopte o decizie, precum și alte materiale care sunt propuse Guvernului pentru examinare, necesită să dispună de observații concludente, propuneri de decizie, precum și obiectivele ce trebuie realizate prin implementarea propunerilor de decizie exprimate. Propunerile de decizie înaintate Guvernului pentru examinare trebuie pregătite în forma lor finală și să dispună de măsuri și sarcini concrete, responsabilitățile organelor administrației de stat, termenele-limită de executare și, bineînțeles, planul de implementare. [1, p. 26]

Subiectele și materialele aferente pentru ședința Guvernului, după cum am menționat anterior, se transmit prin intermediul Secretarului General, împreună cu o scrisoare de însoțire, care trebuie să indice: titlul materialului prezentat pentru discuții; alinierea acestuia cu obligațiile asumate în conformitate cu acordurile internaționale și cu Programul anual de activitate a Guvernului; avizele necesare ale ministerelor de resort; numărul ședinței de Guvern pentru care se propune subiectul; natura subiectului (informații clasificate, acces limitat sau acces liber); anexele; analiza impactului fiscal; declarația cu privire la conformitatea reglementărilor cu legislația UE; iar în cazul proiectelor de acte legislative primare și secundare se necesită și tabelul de concordanță. [1, p. 27] Acestea, de asemenea, trebuie să fie însoțite și de un memorandum pentru fiecare



subiect în parte, care în esență reprezintă un document informativ ce furnizează informații clare cu privire la conținutul documentului înaintat. Memorandumul trebuie să includă titlul (ca cel declarat în scrisoarea de însoțire); descrierea de ansamblu a problemei și soluțiile posibile analizate (argumente pro și contra); rezultatele consultărilor cu ministerele de resort și alte organe ale administrației de stat; soluția recomandată (însoțită de o justificare); impactul fiscal și impacturile anticipative ale propunerilor; avizul Secretariatului legislativ, precum și elementele-cheie de comunicare pentru public. [1, p. 27]

Sesiunile Guvernului se convoacă în mod regulat la inițiativa Primului-Ministru sau la cererea a, cel puțin, o treime din membrii Guvernului, sau la cererea miniștrilor unui partid de coaliție. Primul-Ministru poate convoca și sesiuni speciale și tematice pentru a discuta prioritățile strategice, strategia fiscală și cadrul macroeconomic și fiscal, precum și pentru a audia rapoartele de progres vizavi de implementarea programului anual de activitate a Guvernului și executarea bugetului. [1, p. 28]

Ordinea de zi propusă pentru sesiunea de Guvern se întocmește de către Primul-Ministru, la propunerea Secretarului General. Ordinea de zi pentru ședințele Guvernului, de regulă, include trei tipuri de subiecte: subiecte pentru deliberare și luarea deciziilor; subiecte numai pentru decizii, din considerentul că anterior acestea au fost discutate în cadrul organelor de lucru unde soluțiile au fost identificate; și subiecte pentru informarea Guvernului. [1, p. 28] În cazul subiectelor de urgență sau stringente, la discreția Primului-Ministru sau la propunerea unui ministru, Guvernul poate decide includerea acestora pe ordinea de zi a ședinței, fără ca acestea să fi fost examinate de organele de lucru ale Guvernului. [1, p. 28]

După aprobarea agendei ședinței propuse de Primul-Ministru, Guvernul începe

ședința cu adoptarea procesului-verbal de la ședința de Guvern precedentă. Membrii Guvernului au dreptul de a oferi comentarii în formă scrisă cu privire la procesul-verbal înainte de sesiune sau în formă verbală la sesiunea acestuia. Procesul-verbal se semnează de Primul-Ministru și Secretarul General. La începutul discuțiilor pe subiecte specifice de pe ordinea de zi a ședinței guvernamentale, autoritatea publică administrativă căreia îi aparține subiectul, dispune de dreptul de a expune o prezentare scurtă pe subiectul înaintat. Propunerile de politici publice, proiecte de acte legislative și normative, precum și alte reglementări, de regulă, sunt analizate mai întâi la modul general și apoi în detalii pe conținutul acestora. Secretarul Secretariatului legislativ, de asemenea, dispune de dreptul de a participa la activitatea Guvernului, însă nu dispune de dreptul de a lua decizii. [1, p. 30]

La finalizarea discuțiilor din cadrul ședinței guvernamentale, în baza recomandărilor cuprinse în rapoartele organelor de lucru, precum și a propunerilor enunțate în timpul ședinței, Guvernul adoptă decizii finale pentru fiecare dintre subiectele discutate. Prin concluziile adoptate, Guvernul trebuie să confirme sau să adopte subiectul sau actul; să amâne subiectul pentru a fi revizuit și amendat; să transmită dosarul unui grup de lucru pentru amendare, armonizare sau formulare normativă (pentru subiectele care au fost adoptate de către guvern); precum și să stabilească subiecții și termenele pentru implementarea acestora. [1, p. 31]

Ministerele și alte organe ale administrației de stat sunt obligate să raporteze Guvernului, prin intermediul Secretarului General, despre punerea în aplicare a deciziilor și progresul înregistrat în termenele stabilite în acest sens. Secretarul General, în cooperare cu secretarii de stat și directorii organelor administrației de stat, este responsabil pentru oferirea unei informații

exacte cu privire la nivelul de punere în aplicare a deciziilor Guvernului. La fiecare 45 de zile, sau de câte ori este necesar, Secretarul General înaintează Primului-Ministru raport de progres cu privire la executarea deciziilor guvernamentale. Despre realizarea rezoluțiilor guvernamentale individuale se raportează zilnic sau cu o altă frecvență la solicitarea Primului-Ministru sau a membrilor Guvernului. [1, p. 32]

După cum relevam apriori, din moment ce proiectele de politici publice sau de acte normative au fost adoptate de către Guvern, acestea necesită a fi implementate de către ministere și alte autorități relevante ale administrației de stat care dispun de competențe directe sau conexe la acestea. La fel, ministerele sunt responsabile și de procesele de monitorizare a activităților de implementare a politicilor în domeniul lor de activitate, prin elaborarea evaluărilor de impact ex-post. În acest sens, Regulile cu privire la procedurile de activitate a Guvernului prescriu proceduri standardizate pentru activitățile de monitorizare și raportare regulată a acțiunilor de implementare a politicilor publice. [1, p. 33]

Metodologia și forma de desfășurare a procesului de evaluare a impactului de reglementare a fost eficientizată prin excluderea poverii administrative, astfel încât autoritățile publice administrative, care înaintează propuneri de acte normative sau de politici publice, dispun de obligativitatea de a prezenta expertize și confirmări cu privire la lipsa noilor dificultăți administrative pentru cetățeni sau pentru lumea de afaceri în proiectele elaborate și înaintate.

Ministerul Societății Informaționale și Administrației este ministerul ce dispune de responsabilități pentru înlăturarea poverii administrative și facilitarea participării publice. În anul 2009, a fost adoptată Metodologia evaluării impactului de reglementare [3, p. 147] care stabilește obligativități pentru autoritățile publice

ale administrației de stat în vederea desfășurării anuale a evaluărilor ex-post pentru toate documentele de reglementare din anul precedent. Evaluarea efectelor de reglementare se realizează anual în cadrul procesului de evaluare a gradului de implementare a programului de activitate a Guvernului.

Pentru explicarea și promovarea raportelor de colaborare cu societatea civilă, au fost elaborate de către Guvern ghiduri obligatorii pentru administrarea proceselor de participare publică. Raportul cu privire la rezultatele procesului de participare publică prescris de ghidurile obligatorii constituie parte componentă la propunerea de politică publică prezentată Guvernului.

Pentru asigurarea coerenței și consistenței procesului de planificare strategică, de elaborare a propunerilor de politici publice și de revizuire a strategiilor sectoriale, Secretariatul General conduce și coordonează procesul menționat și oferă consultanță ministerelor în acest sens. [1, p. 7] Capacitățile ministeriale pentru elaborarea politicilor publice și a proiectelor de acte normative sunt dezvoltate prin focusarea accentuată a eforturilor instituționale pe evaluarea impactului de reglementare a acestora pentru a se asigura că toate impacturile, inclusiv capacitățile administrative de implementare a reglementărilor propuse sunt gândite în mod judicios. Pentru a se asigura că procedurile de elaborare a evaluării impactului de reglementare corespund rigorilor stabilite de Guvern, ministerele pot solicita asistență și suportul Secretariatului General care, conform competențelor funcționale, este abilitat pentru a oferi consultanță ministerelor și Guvernului în materie de evaluare a impactului de reglementare. De asemenea, Secretariatul General este mandatat să examineze procesele de evaluare a impactului de reglementare desfășurate de către ministere și să recomande îmbunătă-



țirile de rigoare dacă acestea se impun. [1, p. 22] Conform Regulilor cu privire la procedurile de activitate a Guvernului, evaluarea impactului de reglementare se referă, în primul rând, la proiectele de acte de reglementare, dar, totodată, aceasta este obligatorie pentru orice proiect, program sau document strategic care presupune apariția unor situații noi sau cheltuieli bugetare. Unitățile de evaluare a impactului din cadrul ministerelor cooperează cu instituțiile de cercetare specializate în acest domeniu pentru subiectele de o complexitate mai extinsă. [1, p. 26], [3, p. 150]

În Macedonia, cadrul cu privire la evaluarea impactului de reglementare a fost adoptat în contextul ajustării legislației și procesului legislativ la cel al UE. Procesul de evaluare a impactului de reglementare cuprinde categoriile de evaluare care, în linii generale, corespund reglementărilor UE și care se referă la impactul economic, social și de mediu. [1, p. 157] Totuși este evident faptul că modelul evaluării impactului de reglementare macedonean se extinde doar asupra proiectelor de acte legislative elaborate de către guvern. În modelul macedonean, ministerele sunt unicele autorități autorizate pentru desfășurarea evaluărilor, cu excepția evaluării pentru mediu, care este condusă de alte structuri specializate. De asemenea, trebuie să menționăm faptul că evaluarea impactului de reglementare dispune de susținerea politică atât a partidelor aflate la guvernare, cât și de cea a partidelor aflate în opoziție, reflectată de către „ghilotina de reglementare,” o campanie pentru simplificarea cadrului de reglementare. [1, p. 157]

Pornind de la ipoteza că nivelul de dezvoltare a oricărui stat este direct proporțional cu calitatea actului de guvernare, iar actul de guvernare nu reprezintă altceva decât suma tuturor deciziilor adoptate de guvernele perindate în zona de exercitare a puterii publice, se deduce faptul că procesele decizionale desfășurate la o

anumită perioadă de dezvoltare a statelor determină nivelul de progres sau regres al acestora. Construind o paralelă între procesul decizional din Republica Moldova și cel din Republica Macedonia putem constata următoarele similarități și diversități. La fel ca și în cazul Republicii Moldova, Republica Macedonia este implicată activ în procesele integraționiste de aderare la UE. Similar, au loc procese de reformare și modernizare a sistemelor social, politic și economic recomandate de structurile instituționale abilitate ale UE.

Totuși există și diferențe între cele două state vizavi de metodologia și ritmul de dezvoltare a proceselor integraționiste. Dacă în cazul Republicii Moldova Acordul de Asociere a fost semnat în luna iunie trecut, iar regimul liberalizat de vize a fost aplicat din aprilie 2014, atunci în cazul Republicii Macedonia, Acordul de Stabilizare și Asociere (ASA) între fosta Republică Iugoslavia a Macedoniei și UE a fost semnat în anul 2001 și a intrat în vigoare în anul 2004, iar regimul liberalizat de vize a intrat în vigoare încă în anul 2009. [5, p. 3-8] În anul 2005, Consiliul European a acordat Republicii Macedonia statut de țară candidată, iar în octombrie 2009, Comisia a făcut recomandări Consiliului de a deschide negocieri cu această țară pentru a trece la a doua fază de punere în aplicare a ASA. În martie 2012, a fost lansat un Dialog la nivel înalt de accesare în UE, care are drept scop de a impulsiona procesele de reformare prescrise de UE pentru integrarea europeană a țării.

În final, putem concluziona că procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Macedonia este unul ce dispune de elemente ale modelului incremental de luare a deciziilor, condus de către șeful Guvernului, dar care este în continuă dezvoltare absorbind metode și tehnici moderne de dezvoltare a proceselor decizionale europene.

## BIBLIOGRAFIE

1. The Rules of Procedure for Operation of the Government of the Republic of Macedonia. <[http://arhiva.vlada.mk/files/doc/eng/strategic\\_documents/rules.pdf](http://arhiva.vlada.mk/files/doc/eng/strategic_documents/rules.pdf)> (accesat la 20.06.2014).
2. Constitution of the Republic of Macedonia. <<http://www.constitution.org/cons/macedoni.txt>> (accesat la 20.06.2014).
3. Risteska M. Regulatory Impact Assessment in Macedonia and Estonia: Lessons (to be) Learned. Centre for Research and Policy Making, Uprava IX(3), 2011, p. 141-164. <<http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-HGCIHSIA/9fb7192c-feb-4a0c-b130-f2b9ee516b72/PDF>> (accesat la 20.06.2014).
4. Public Administration Reform Strategy 2010-2015 Republic of Macedonia 21 december 2010. Strengthening the Capacity of the General Secretariat - Sector for Policy Analysis and Coordination - Unit for Public Administration Reform and Unit for NGO Cooperation EuropeAid/127747/C/SER/MK. <[http://mioa.gov.mk/files/pdf/en/Strategija\\_zaj\\_RJA\\_en.pdf](http://mioa.gov.mk/files/pdf/en/Strategija_zaj_RJA_en.pdf)> (accesat la 20.06.2014).
5. The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 16.10.2013. <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/mk\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mk_rapport_2013.pdf)> (accesat la 20.06.2014).
6. Gorica Atanasova., et all. Macedonia Integration Perspectives And Synergic Effects Of European Transformation. Center for EU Enlargement Studies, July 2008. <<https://cens.ceu.hu/projects/integration-perspectives-and-synergic-effects-of-european-transformation-in-the-countries-t>> (accesat la 20.06.2014).
7. Strategy for cooperation of the Government with the civil sector (2007-2011). Government of the Republic of Macedonia, General Secretariat. Skopje, January 2007. <[http://www.ecnl.org/dindocuments/150\\_Government%20Strategy%20for%20Cooperation.pdf](http://www.ecnl.org/dindocuments/150_Government%20Strategy%20for%20Cooperation.pdf)> (accesat la 20.06.2014).
8. Macedonian Strategy for cooperation between the Government and civil society (2012-2017). Government of the Republic of Macedonia, General Secretariat. Skopje, January 2012. <[http://www.nvosorabotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija\\_zaj\\_sorabotka\\_na\\_Vladata\\_so\\_graganskiot\\_sektor2012-2017.pdf](http://www.nvosorabotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija_zaj_sorabotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf)> (accesat la 20.06.2014).

**Prezentat:** 8 decembrie 2014.

**E-mail:** soacbu77@yahoo.com

# Formularea politicilor publice pentru dezvoltarea regională prin prisma abordării integrate

**Tatiana SAVCA,**  
*magistru, lector superior universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The article is devoted to the analysis of ways of elaboration of developmental policies in European Union through the integral approach. The regional policy of the European Union is based on the integrated approach. The option of the Republic of Moldova for the EU imposes the national public administration authorities to respect the principles and approaches accepted at European level. The integral approach of community development will enable the Republic of Moldova to come close to the European standards. In this context, the formulation of governmental and local public policies for regional development should be based on knowledge and application of EU procedures and tools in order to obtain results of regional impact.*

**Cuvinte-cheie:** politici publice, dezvoltare regională, abordare integrată, sistem, strategii, coeziune.

Republica Moldova (RM), prin semnarea Acordului de Asociere la Uniunea Europeană, a confirmat încă o dată dorința și alegerea sa pentru valorile și principiile europene de dezvoltare. Uniunea Europeană (UE) promovează pacea, valorile sale și bunăstarea popoarelor; oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție. Instituind o piață internă unică, UE promovează coeziunea economică, socială și teritorială, precum și solidaritatea între cele 28 de state-membre.

Opțiunea pentru UE a RM are un impact direct asupra tuturor strategiilor elaborate de către Guvern. Atât politicile sectoriale cât și cele transversale, cum este politica de dezvoltare regională, trebuie să respecte principiile și abordările acceptate la nivel european. Abordarea integrată a dezvoltării comunităților va permite Republicii Moldova să se apropie de standardele europene. Pentru a face față unei astfel de abordări este nevoie de cunoașterea principiilor, me-

canismelor, procedurilor și instrumentelor folosite la nivelul UE și statelor-membre, fapt ce ar permite ca sistemul nostru administrativ și spectrul de politici publice să fie cât mai compatibile cu cele europene.

**De ce abordare integrată?** Primele elemente de abordare integrată le desprindem încă de la începuturile politicii europene de coeziune. În anul 1957, când cele șase țări-fondatoare (Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg, Țările de Jos) au semnat Tratatul de la Roma, [16] obiectivul lor a fost „să consolideze unitatea economiilor lor și să asigure dezvoltarea armonioasă a acestora prin reducerea decalajelor dintre anumite regiuni și a dezvoltării lente în cazul regiunilor defavorizate.” Acest obiectiv a fost inspirat de preocuparea că unele regiuni mai puțin dezvoltate nu ar putea beneficia de continuarea integrării pe piață. [7, p. 4]

Extinderile succesive au sporit substanțial discrepanțele regionale din UE. În anul 1986, odată cu aderarea la Uniune a Greciei,

Spaniei și Portugaliei, proporția populației care locuia într-o regiune cu un PIB pe cap de locuitor sub 30% din media UE a crescut brusc de la 12,5 % la 20 %. [3, p.4] Ultimele trei extinderi (2004 – 10 țări, 2007 – 2 țări, 2013 – o țară) au exacerbat diferențele regionale în ce privește nivelul de dezvoltare și au sporit și mai mult nevoia unei politici care să promoveze dezvoltarea în toate regiunile. UE s-a pronunțat pentru o abordare integrată.

Abordarea integrată este un proces destinat să combine, să interpreteze și să transfere cunoștințele din diverse domenii științifice în scopul abordării problemelor legate de social, economic și mediu, punând în lumină întregul lanț cauză-efect. Principalul său punct forte este pluridisciplinaritatea care permite definirea obiectului analizat în mod amplu și precis și – în mod compatibil cu cunoștințele disponibile – reducerea gradului de nesiguranță sau introducerea acestuia în analiză.

Abordarea integrată subliniază ideea că *promovarea dezvoltării necesită coordonarea strânsă a politicilor publice. De exemplu, atât investițiile în infrastructură cât și cele în învățământ și inovație pot contribui la dezvoltare. Experiența UE demonstrează, că o asemenea coordonare se poate produce însă efectiv numai la nivel regional, pentru că factorii de creștere prezintă diferențe foarte mari între regiunile europene.* [13]

Abordarea integrată oferă posibilitatea de a impune *condiții de ordin teritorial în politicile sectoriale*. Tendința UE este de a reuni diferiții actori și nivelurile de decizie, precum și sectoarele de activitate. [4] De exemplu, experiența instituțiilor responsabile de dezvoltarea regională din Germania [14] identifică un set de instrumente ce contribuie la promovarea specificului regional, cum ar fi:

a) cunoașterea regiunii și conturarea cât mai clară a profilului acesteia;

b) promovarea economică, a dezvoltării afacerilor, la nivel local și regional;

c) organizarea participării tuturor părților interesate în elaborarea politicilor de dezvoltare regională;

d) dezvoltarea capacităților părților interesate din regiune;

e) promovarea parteneriatelor intra- și interregionale;

f) dezvoltarea și susținerea marketingului regional (în cadrul regiunii și în afara ei).

În sfârșit, abordarea integrată oferă, astfel, garanția că în fiecare etapă a acțiunilor europene se ține cont de caracterul teritorial și de împrejurările locale unice.

Abordarea integrată evidențiază, de asemenea, necesitatea de a lucra cu un concept mai flexibil privind spațiul geografic, acesta putând fi unul restrâns, cum este cazul insulelor sau al cartierelor urbane, sau unul extins, ca în cazul regiunilor metropolitane sau al macroregiunilor precum Marea Baltică. [8]

*De exemplu, unele programe ale politicii de coeziune europene pot urmări extinderea accesului la servicii de bandă largă în anumite zone din regiunea lor în care investițiile necesare în acest sens nu ar genera suficient profit pentru a motiva companiile să acționeze singure. Alte programe pot urmări crearea unei dimensiuni multiregionale care să le permită să formuleze o strategie comună pentru o zonă funcțională. Spațiul geografic rămâne în continuare important.* [7, p. 5]

Potrivit unor cercetări recente, creșterea economică nu depinde numai de disponibilitatea resurselor, ci și de gestionarea eficientă a factorilor interdependenți ai creșterii. [13] *De exemplu, un raport OCDE afirma că îmbunătățirile de la nivelul infrastructurii nu constituie în sine factori care să conducă automat la intensificarea creșterii economice. Dar, dacă ele se combină cu îmbunătățiri în domeniul învățământului și al inovației, se constată un impact semnificativ al investițiilor în infrastructură, ceea ce conduce la creștere economică.* [6, p. 11]

Tot astfel, dacă cercetarea și dezvoltarea se concentrează asupra unei anumite zone

sau regiuni, acest lucru nu înseamnă în mod necesar că beneficiile se vor simți doar în regiunea în cauză.

Deci *abordarea integrată este garanția eficienței* politicilor comune europene, după cum este expus în *Raportul referitor la politica regională ca parte a unor sisteme mai ample de ajutoare de stat*. [12]

Abordarea integrată la nivel european implică două dimensiuni: *dimensiunea verticală*, care presupune o mai bună coordonare și cooperare între diferitele niveluri de guvernare; *dimensiunea orizontală*, care impune o aplicare coerentă a politicilor sectoriale pentru a obține o dezvoltare durabilă și pentru a asigura sinergia cu alte politici relevante ale Uniunii Europene.

**Ce obiective ale politicilor UE pentru 2020 sunt trasate prin prisma abordării integrate?** Pentru a favoriza o abordare integrată și coerentă, Uniunea Europeană a pus accentul, în perioada de după 2014, pe consolidarea coeziunii teritoriale.

Tratatul de la Lisabona [15] recunoaște în mod explicit coeziunea teritorială ca obiectiv fundamental al Uniunii, în plus/complementar la coeziunea economică și socială. Ca urmare, problemele teritoriale sunt analizate din perspectivă strategică și în elaborarea politicilor publice se acordă o atenție sporită impactului lor teritorial.

Realizarea coeziunii teritoriale, ca obiectiv al UE, este în această privință fundamentală pentru viitorul politicilor comune. [23] Domeniul de aplicare a coeziunii teritoriale ia în considerare trei dimensiuni: *dimensiunea corectoare*, care să aibă în vedere „reducerea decalajelor existente,” asigurând egalitatea în ceea ce privește accesul la serviciile publice esențiale pentru toți cetățenii, indiferent de locul de reședință; *dimensiunea preventivă*, care să asigure o „mai mare coerență a politicilor sectoriale cu impact teritorial” și care să urmărească valorificarea resurselor endogene din toate zonele defavorizate, pentru a garanta menținerea populației în aceste regiuni, și *dimensiunea*

*stimulativă*, care să vizeze ameliorarea „integrării teritoriale,” încurajând cooperarea.

Coeziunea teritorială care devine, prin Tratatul de la Lisabona, [15] o competență partajată între Uniunea Europeană și statele-membre, [20] trebuie să se regăsească în toate politicile sectoriale și să devină expresia guvernantei pe mai multe niveluri.

Comitetul Regiunilor concepe guvernanta pe mai multe niveluri drept „o acțiune coordonată a Uniunii Europene, a statelor-membre și a autorităților locale și regionale, bazată pe parteneriat și vizând elaborarea și aplicarea politicilor UE.” [4, p. 6]

În plus, pentru reușita aplicării strategiilor de dezvoltare durabilă în zonele urbane trebuie promovată guvernanta urbană. Guvernanta urbană este solicitată nu doar pentru a coordona ansamblul nivelurilor de guvernare, ci și pentru a implica actorii locali. Guvernanta urbană trebuie să urmărească, într-o abordare integrată, cei trei piloni ai dezvoltării durabile (mediu, economie, aspecte sociale), pentru a garanta o veritabilă coeziune socială și teritorială.

Mai mult ca atât, politica de coeziune în perioada 2014-2020 a Uniunii Europene urmărește o concentrare a investițiilor pe priorități de dezvoltare, [18] favorizând dezvoltarea economică a regiunilor.

Cele trei obiective menționate în Strategia Europa 2020, la fel, pun accentul pe dezvoltarea regiunilor. Astfel, obiectivul „*Creștere economică inteligentă*” prevede sporirea competitivității, mai ales în regiunile mai puțin dezvoltate. Obiectivul „*Creștere inclusivă*” se pretinde a fi atins prin promovarea ocupării forței de muncă și sporirea stării de bine a oamenilor. Obiectivul „*Creștere ecologică*” prevede protejarea și îmbunătățirea calității mediului. [21]

În această ordine de idei, abordarea integrată, planificarea strategică, dimensiunea spațială și evaluarea impactului investițiilor devin elemente-cheie ale formulării politicilor publice și ale programelor operaționale aferente politicilor Uniunii Europene. Ele-



mentele-cheie îndeamnă autoritățile publice ale statelor-membre la o mai bună corelare între planificarea spațială și politicile de dezvoltare regională.

Agenda Teritorială a Uniunii Europene 2020 a fixat 6 priorități spațiale esențiale pentru dezvoltarea Uniunii Europene:

1) *promovarea unei dezvoltări policentrice și echilibrate a teritoriului*, condiție pentru o coeziune spațială și un element important al competitivității teritoriale;

2) *încurajarea dezvoltării integrate în orașe, zone rurale și alte zone specifice* astfel încât să fie susținute sinergiile și să se valorizeze mai bine potențialul teritorial;

3) *integrarea spațială în zonele transfrontaliere și în regiunile transnaționale funcționale*, ca element-cheie în competiția la nivel global prin mai buna utilizare a potențialului de dezvoltare și protecția mediului natural;

4) *asigurarea competitivității globale a regiunilor și teritoriilor* pe baza unor economii locale puternice, ca element-cheie în competiția la nivel global prin prevenirea exportului de capital uman și reducerea vulnerabilității la crize economice externe;

5) *îmbunătățirea conectivității teritoriale în beneficiul persoanelor, comunităților și întreprinderilor*, condiție importantă pentru coeziune spațială (cum ar fi serviciile de interes general), ca element important al competitivității teritoriale și condiție esențială pentru o dezvoltare durabilă;

6) *un management inteligent al capitalului ecologic, peisajelor și valorilor de patrimoniu cultural*, inclusiv un *management integrat al riscurilor*, ca o condiție necesară pentru o dezvoltare durabilă. [19]

În conformitate cu Agenda Teritorială, teritoriile rurale din Uniunea Europeană trebuie să elaboreze strategii integrate, bazate pe guvernanta pe mai multe niveluri, menite să stimuleze dezvoltarea durabilă și competitivitatea acestor zone. Strategiile trebuie să prevadă mijloace pentru a face față dezavantajelor naturale cu care se confruntă aceste teritorii, precum și dezechilibrelor dintre aceste zone și cele urbane.

[20]

**Ce mecanisme și proceduri trebuie respectate?** Pentru a conecta mai bine strategiile și programarea proiectelor de dezvoltare și a identifica indicatori clari de performanță, Comisia Europeană a adoptat un nou cadru logic ce poate fi rezumat prin două idei de bază:

a) ce situații regionale, locale, sectoriale sau individuale se dorește a fi schimbate și care sunt indicatorii de performanță relevanți;

b) ce tip de acțiune/proiect poate contribui semnificativ la această schimbare.

Avându-se în vedere aceste aspecte, UE a adoptat pentru perioada 2014-2020 un nou cadru general, mai simplu și mai selectiv, care este sintetizat în tabelul 1.

După cum observăm, *abordarea teritorială integrată* se impune ca o condiție majoră care trebuie respectată de țările-membre ale UE în elaborarea Acordurilor Naționale de Parteneriat.

Pentru a elabora cu succes Acordul Național de Parteneriat, fiecare țară-membru a UE a respectat anumite cerințe procedurale. De exemplu, experiența Franței ne poate ajuta să desprindem anumite recomandări privind procesul și procedurile ce trebuie respectate în elaborarea politicilor de dezvoltare. În procesul pregătirii pentru programele operaționale ale Uniunii Europene 2014-2020, Franța a realizat următoarele activități:

a) *a format un grup de lucru* care a elaborat o metodologie de lansare bine coordonată a următoarelor generații de strategii regionale în raport cu Strategia Europa 2020;

b) *grupul a identificat datele regionale disponibile, a definit indicatorii comuni utili, a coordonat activitățile serviciilor și ministerelor în vederea colectării informației sau, în caz de necesitate, a creat o nouă organizație de colectare a datelor regionale*. Este de menționat, că la acel moment a fost foarte

**Tabelul 1. Cadrul general de acțiune al UE pentru 2014-2020.**

<i>Nivelul UE</i>	<i>Abordare specifică</i>
Strategia UE 2020.	Un număr limitat de obiective cuantificabile pentru UE și fiecare stat-membru.
Regulamentele Fondurilor structurale și de investiții ale UE.	Obiective tematice și priorități de investiții exacte.
Cadrul strategic comun.	Acțiuni-cheie și sinergie între diferite fonduri.
<i>Nivelul național</i>	<i>Abordare specifică</i>
Acordul Național de Parteneriat.	Priorități naționale – selectarea obiectivelor tematice conform categoriilor de regiuni – <b>Abordări teritoriale integrate.</b>
<i>Nivelul regional sau sectorial</i>	<i>Abordare specifică</i>
Programe operaționale.	Selectarea unui număr limitat de: - obiective tematice și priorități de investiții; - obiective specifice cu elucidarea clară a schimbărilor preconizate și cu indicatori de performanță și de produs.

Sursa. <[www.europa.eu](http://www.europa.eu)>.

important să se argumenteze necesitățile și să se clarifice situația inițială pentru a descrie schimbările preconizate;

c) a fost realizată evaluarea ex-ante a fiecărui program propus. Aceasta a fost realizată pentru a îmbunătăți calitatea și elaborarea fiecărui program (strategie) și a verifica dacă obiectivele și țintele pot fi atinse. Verificarea calității strategiei de program este una dintre sarcinile principale ale evaluării ex-ante. [1] Sarcinile evaluării ex-ante au fost grupate în cinci componente principale:

- 1) strategia de program;
- 2) indicatori, monitorizare și evaluare;
- 3) concordanța alocărilor financiare;
- 4) contribuția la Strategia Europa 2020;
- 5) evaluarea strategică de mediu.

**Ce instrumente pot fi valorificate?** Pentru asigurarea funcționalității unui sistem bazat pe abordarea integrată experiența UE oferă un set de instrumente viabile la

diferite etape de formulare și realizare a politicilor publice europene pentru dezvoltarea regiunilor. Documente de referință în acest sens sunt ghidul de realizare a evaluării ex-ante, [1] proiectul de model și instrucțiuni generale privind conținutul acordului de parteneriat, [10] proiectul de model și instrucțiuni generale privind conținutul Programelor operaționale 2014-2020. [11]

În opinia lui Mauro Terzoni (Consilier Regional în Regiunea Marche din Italia), la nivel administrativ, „în viitor politica de dezvoltare regională se va concentra mai puțin pe procese – cum a fost cazul în trecut – și mai mult pe rezultate; mai puțin pe cheltuieli și mai mult pe modul în care se realizează aceste cheltuieli.” Eforturile autorităților de gestionare a programelor pentru implementarea politicilor de dezvoltare regională se vor concentra mai puțin pe controale

și audit și mai mult pe calitatea/cantitatea efectelor programului. [8]

Pentru a avea o evaluare corectă a rezultatelor programelor operaționale europene, vor fi necesare sisteme de evaluare/monitorizare capabile să surprindă valoarea adăugată a intervenției finanțate. În acest sens, vor fi necesare statistici îmbunătățite (indicatori de context), care să permită stabilirea nivelurilor de referință și a Țintelor astfel încât să poată fi măsurată „schimbarea.”

Măsurarea politicilor implică, de asemenea, răspundere și determină caracterul comparabil al politicilor. Prin aceasta, configurarea unui program orientat către rezultate poate deveni un proces chiar mai delicat și sensibil.

Actualmente, sute de programe și de proiecte cu impact regional sunt în curs de implementare în cadrul politicii de coeziune a Uniunii Europene. Pentru a permite Comisiei Europene să fie în permanență informată cu privire la principalele realizări și obiective de etapă, se aplică un set de așa-numiți „indicatori de bază” ai programelor din cadrul politicii de coeziune. Acești indicatori oferă informații aproape în timp real, care vin în sprijinul mesajelor-cheie ale politicii regionale și arată progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor. [8, p. 12]

Actuala criză economică a evidențiat o nevoie clară a instituțiilor Uniunii Europene de a reechilibra finanțele publice la nivel național, regional și local. Prudența în materie de cheltuieli nu ar trebui să genereze o reducere a investițiilor în capitalul social, inovare și cercetare, întrucât acestea sunt elementele de bază care pot stimula o revenire a creșterii economice a regiunilor.

Un alt instrument folosit la nivel european îl prezintă investițiile teritoriale integrate (ITI). ITI reprezintă un instrument de punere în aplicare a strategiilor teritoriale într-o manieră integrată care permite statelor-membre să pună în aplicare programe operaționale la nivel intersectorial și să re-

curgă la finanțare de la mai multe axe prioritare ale unui sau ale mai multor programe operaționale. Ca atare, existența ITI conferă statelor-membre atât flexibilitate în ceea ce privește elaborarea programelor operaționale, cât și eficiență în materie de punere în aplicare a unor acțiuni integrate prin finanțare simplificată. [17, p. 2]

Este important să subliniem, că ITI nu pot fi utilizate în mod eficace decât dacă zona geografică în cauză are o strategie teritorială intersectorială integrată.

Inovarea reprezintă una dintre prioritățile-cheie ale proiectului de reformare a politicii regionale pentru perioada 2014-2020, deoarece inovarea joacă un rol esențial în oferirea aceluși impuls atât de necesar creșterii și, în consecință, creării de locuri de muncă mai numeroase și mai bune.

Un instrument nou propus pentru promovarea inovațiilor este *specializarea inteligentă*. Specializarea inteligentă presupune ca un stat-membru sau o regiune să selecteze un număr limitat de priorități, ținând cont de propriile atu-uri, de avantajele comparative și de locul unde există cel mai ridicat potențial pentru un impact de durată. Această abordare sprijină regiunile în cunoașterea adevăratului lor potențial de inovare și în reorientarea structurilor lor industriale și de cercetare către ramurile piețele internaționale. [9, p. 8]

Scopul specializării inteligente este acela de a transforma economiile pe direcția unei valori adăugate sporite și a unui număr mai mare de activități competitive. Elaborarea de strategii în materie de cercetare și inovare bazate pe conceptul de specializare inteligentă este una dintre condițiile esențiale pentru accesarea fondurilor structurale începând din 2014. [9]

Elaborarea strategiilor de cercetare și inovare pentru specializarea inteligentă reprezintă o sarcină solicitantă, în special în țări fără o tradiție prea veche în materie de elaborare de politici de inovare cu implica-



rea părților interesate sau experiență în ceea ce privește punerea în aplicare și evaluarea acestora. Strategiile respective pot constitui chiar o provocare pentru țări cu ecosisteme funcționale de inovare, deoarece există o cerință în sensul stabilirii priorităților și luării deciziilor dificile. Prin urmare, Comisia Europeană a creat instrumente care sprijină statele-membre și regiunile în dezvoltarea propriilor strategii în materie de specializare independentă.

Platforma de specializare inteligentă (Platforma S3), găzduită de Institutul pentru Studii Tehnologice Prospective (IPTS – una dintre cele șapte instituții care fac parte din Centrul Comun de Cercetare al UE), s-a implicat îndeaproape în elaborarea conceptului de specializare inteligentă și implicațiile acestuia. Platforma asigură regiunilor și experților consiliere, acces la materialele statistice, orientări și asistență metodologică, exemple de bune practici și instrumente de învățare reciprocă. Aceasta organizează, printre altele, ateliere, sesiuni de formare și evaluări în rândul factorilor de decizie politică, care contribuie la elaborarea strategiilor de cercetare și inovare pentru specializarea inteligentă a regiunilor.

**Lecții de învățat pentru RM.** Cele expuse ne permit să concluzionăm că cererea unei dezvoltări veridice a teritoriilor cu implicații asupra creșterii economice se reflectă în oferta de politici publice integrate elaborate în bază abordării integrate a regiunilor.

Modelul de dezvoltare, bazat pe abordarea integrată, și documentele-cadru corespunzătoare ale UE sunt utile de examinat, ca o posibilă referință, pentru viitorul cadru al politicilor publice de dezvoltare a Republicii Moldova.

Adoptarea unei abordări integrate în vederea dezvoltării regionale impune utili-

zarea de către factorii politici din Republica Moldova a unor strategii și programe care să trateze necesitățile reale, fără a ceda tentației de a cheltui resursele pe sectoare individuale.

Pentru aceasta este nevoie de stabilirea în cadrul politicilor de dezvoltare a regiunilor a unor obiective și ținte bazate pe o analiză a dificultăților cu care se confruntă regiunea însăși.

Principiile-cheie ale politicii regionale a UE, precum parteneriatul, guvernanța pe mai multe niveluri, subsidiaritatea și abordările strategice și integrate transformă politicile de dezvoltare regională într-un atu esențial. Acestea conferă atribuții actorilor de la nivel local, îmbunătățesc eficacitatea strategiilor de creștere, consolidează cooperarea între sectoarele public și privat și sunt utile în cadrul punerii în aplicare a strategiei de dezvoltare. Experiența europeană în materie de abordare integrată în politica regională a Uniunii Europene este considerată deosebit de relevantă pentru Republica Moldova.

În sfârșit, abordarea integrată prezintă și ea dificultăți pentru cei care lucrează în teren. În acest sens, strategiile locale nu trebuie formulate izolat, ci trebuie să țină cont de strategiile care se implementează în alte zone, cum ar fi regiunile, raioanele, localitățile învecinate. Aici, putem apela la experiența politicii europene de coeziune în ce privește sprijinirea dezvoltării modelelor de politici publice care sunt necesare pentru a ajuta regiunile Republicii Moldova să interacționeze și să-și exploateze sinergiile. Cu alte cuvinte, o abordare integrată în formularea politicilor publice, în care acțiunile sunt coordonate între mai multe zone de politică, va aduce rezultate mai bune decât inițiativele individuale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Documente de referință privind evaluarea ex-ante, [On-line]: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/ex\\_ante\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf)>.
2. Documente de referință privind obiectivele generale, [On-line]: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag41/mag41\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag41/mag41_en.pdf)>.
3. Eurostat. „Prodcom statistics/Top product groups: main producer countries,” 2011.
4. Guvernanța pe mai multe niveluri, Cartea Albă a Comitetului Regiunilor, Comitetul Regiunilor, Bruxelles, 2009, <<http://www.cor.europa.eu>>.
5. <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44_en.pdf)>.
6. Long Finance, Financial Centre Futures. The Global Financial Centres Index, 2012.
7. O abordare integrată a politicii de coeziune. // „Panorama,” nr. 34, publicat de către Comisia Europeană, 2010.
8. „Panorama,” nr. 41, Comisia Europeană, Direcția Generală Politică Regională, 2012, p. 12.
9. „Panorama,” nr. 44, Comisia Europeană, Direcția Generală Politică Regională, 2012, p. 8.
10. Proiect de model și instrucțiuni generale privind conținutul acordului de parteneriat, versiunea 3 – 21.05.2013, <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/preparation/1\\_partnership\\_agreement\\_template\\_guidance\\_2013\\_05\\_21.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/1_partnership_agreement_template_guidance_2013_05_21.pdf)>.
11. Proiect de model și instrucțiuni generale privind conținutul Programelor operaționale 2014-2020, <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/preparation/2\\_operational\\_programme\\_template\\_2013\\_05\\_21.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/2_operational_programme_template_2013_05_21.pdf)>.
12. Raport referitor la politica regională ca parte a unor sisteme mai ample de ajutoare de stat (2013/2104(INI)). Document de ședință, Comisia pentru dezvoltare regională, Parlamentul European, A7-0204/2013, 06.06.2013, p. 28.
13. Raportul „Realizarea unei adevărate coeziuni teritoriale, sociale și economice în UE – o condiție sine qua non a competitivității globale?” (2009/2233(INI) , Comisia pentru dezvoltare regională, 05.11.2010.
14. Regional Management for Regional Rural Development. In: Went Capacity Building International, Germany, 2010.
15. Tratatul de la Lisabona, semnat la 13.12.2007, în vigoare 01.12.2009, <[www.europa.eu](http://www.europa.eu)> (accesat la 10.01.2015).
16. Tratatul de la Roma, semnat la 25.03.1957, în vigoare 01.01.1958, <[www.europa.eu](http://www.europa.eu)> (accesat la 10.01.2015).
17. Investiții Teritoriale Integrate, Fișă informativă, Comisia Europeană, martie 2014.
18. Politica de coeziune a UE 2014-2020: propunerile legislative - <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm)>.
19. Agenda Teritorială 2020 - <[www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf](http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf)>.
20. Stadiul și perspectivele teritoriale ale Uniunii Europene - <[http://www.eu-territorialagenda.eu/Reference%20Documents/updated%20Territorial%20State%20and%20Perspective%20of%20the%20EU\\_May\\_2011\\_FINAL.pdf](http://www.eu-territorialagenda.eu/Reference%20Documents/updated%20Territorial%20State%20and%20Perspective%20of%20the%20EU_May_2011_FINAL.pdf)>.
21. Cum să întărim dimensiunea teritorială a Strategiei Europa 2020 și a Politicii de Coeziune - <[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Prezydencja/Documents/Background\\_report\\_territorial\\_dimension\\_of\\_EU2020\\_CP.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Prezydencja/Documents/Background_report_territorial_dimension_of_EU2020_CP.pdf)>.
22. Al cincilea raport privind coeziunea socială, economică și teritorială - <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_ro.pdf)>.

23. Cartea verde privind coeziunea teritorială. Transformarea diversității teritoriale într-un avantaj, <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_ro.pdf)>.

24. Raportul Barca privind Agenda unei politici de coeziune reformată (abordare teritorială în vederea realizării provocărilor și așteptărilor Uniunii Europene), <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)>.

25. Proiecte realizate în cadrul programului ESPON 2013 – Rețeaua europeană de observare a dezvoltării și coeziunii teritoriale, de ex., proiectul Interco-Indicatori ai coeziunii teritoriale, [On-line]: <[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ScientificPlatform/interco.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/interco.html)>.

**Prezentat:** 12 februarie 2015.

**E-mail:** tatisav@rambler.ru

# Abordarea dezvoltării comunitare durabile prin prisma cooperării intercomunale

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

## SUMMARY

*The inter-community approach is essential in the process of creating new paradigms of transformation, working, thinking. Through the intercommunity approach, strategies, successful practices, learned lessons, reflections, local needs, new ideas and opportunities - all contributing to a stronger movement at local and regional level, have been exchanged.*

*Initiation and implementation of CIC is a complex process that entails the establishment of the most appropriate model of inter-community taking into account the main elements: local capacity (legal, institutional, technical, financial), population density, geography, economic capacity, political and territorial - administrative structure.*

Unul dintre aspectele organizării și funcționării sistemului de administrație publică din Republica Moldova care apare tot mai des în discursurile publice și studiile de cercetare este cooperarea intercomunală.

Conceptul sau noțiunea de „intercomunitate” a început să fie tot mai des răspândit în secolul al XXI-lea, secol în care comunitățile devin interdependente și nu pot exista una fără de alta, în care tehnologiile, piețele de desfacere, producția, transportul, bunurile, serviciile au început să stabilească moduri noi de interacțiune între oameni. Abordarea intercomunitară facilitează solidaritatea necesară pentru a susține noi schimbări.

În procesul de creare a noilor paradigme de transformare, de lucru, de gândire abordarea intercomunitară este esențială. Prin abordarea intercomunitară se face schimb de strategii, de practici de succes, de lecții învățate, de reflecții, de necesități locale, de idei noi și oportunități, toate contribuind la o mișcare mai puternică la nivel local și regional.

În literatura de specialitate, conceptul de

„cooperare intercomunală,” deși unul relativ nou, este definit în mod diferit. Cea mai simplă noțiune specifică este următoarea: „Prin cooperare intercomunală se înțelege asocierea a două și mai multe comunități pentru prestarea serviciilor publice în comun.” [4]

În „Manualul de cooperare intercomunală,” elaborat în anul 2009 de către Consiliul Europei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Inițiativa de Guvernare Locală a Institutului Societății Deschise, profesorii Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey și Massimo Balducci prezintă mai multe definiții ale cooperării intercomunale. Conform acestor definiții, „cooperarea intercomunală este orice formă de activitate în comun a două sau mai multe comunități, prin care activează în comun pentru a realiza unele atribuții care le sunt stabilite conform legii, cu avantaje reciproc avantajoase”. [4]

În acest sens, cooperarea intercomunitară implică două sau mai multe autorități publice locale (unități administrativ-teritoriale), care se află, de obicei, în apropiere una

de alta, care-și unesc forțele pentru a lucra împreună la dezvoltarea și gestionarea serviciilor publice, utilităților și infrastructurii sau pentru furnizarea de servicii, pentru a răspunde mai bine nevoilor utilizatorilor lor, având ca obiectiv dezvoltarea locală.

Există câteva probleme la care răspunde cooperarea intercomunitară: fragmentarea administrativă excesivă; lipsa de eficiență în prestarea serviciilor; lipsa capacității de a atrage proiecte investiționale pe cont propriu; dispariții în dezvoltarea localităților.

Abordând domeniul respectiv caracteristic UE, vedem că ultimele decenii au produs schimbări esențiale în mediul economic și social care au determinat natura acțiunilor și activităților desfășurate la nivelul administrațiilor locale din țările europene. Sunt câțiva factori esențiali care au determinat aceste schimbări. [2, p. 12]

Unul din acești factori este dezvoltarea economică și tehnologică, precum și creșterea nivelului de trai al națiunilor europene în deceniile postbelice, care au condus la o sporire a necesității de servicii publice și de aici – la amplificarea dimensiunii la care trebuie furnizate acestea.

Aceeași perioadă de dezvoltare postbelică a condus la o creștere fără precedent a impactului proceselor economice și sociale, ceea ce în mod curent este numit globalizare, inclusiv în ceea ce privește furnizarea de servicii publice. Diferite țări și economii concurează nu numai în termeni de produse, tehnologii și servicii private, ci și în termeni de furnizare a unor servicii publice de calitate, care pot influența dezvoltarea economică și influența în mod decisiv bunăstarea populației.

Un alt factor ține de crearea pieței unice europene și, mai ales, după anul 1990, extinderea extraordinară a politicilor publice fundamentate și implementate la nivelul Uniunii au condus la o presiune crescândă asupra modului de furnizare a serviciilor publice sub două aspecte: standarde unice de calitate la nivel european și creșterea extra-

ordinară a competiției între furnizori sau a competiției pentru resurse.

La nivel european, cooperarea intercomunală are deja o experiență mare de aplicare și efecte benefice multiple. Mai puțină experiență este în acest domeniu în Republica Moldova.

Acestor constrângeri noi, administrațiile naționale și guvernele europene au încercat să le răspundă prin strategii distincte, cu rezultate foarte diferite și care au fost implementate fie separat, fie complementar în funcție de modelele naționale administrative și de tradițiile fiecărui stat.

Cele patru strategii ce răspund noilor provocări generate de dezvoltarea economică și tehnologică, de globalizare, de explozia urbanizării, de creșterea spectaculoasă a nivelului de trai, de crearea pieței unice europene și de dezvoltarea politicilor la nivelul UE sunt în principiu următoarele: [2, p. 14]

1. Comasarea unităților administrativ-teritoriale, astfel încât acestea să poată răspunde mai eficient noilor provocări generate de modul, scara și, mai ales, resursele necesare dezvoltării serviciilor publice în noile condiții.

2. Limitarea ariei operaționale și a autonomiei administrației locale municipale (nivelul I) și redistribuirea competențelor și responsabilităților acesteia către nivelurile intermediare de administrație.

3. Externalizarea furnizării unor servicii publice către companii de mari dimensiuni, private sau publice: s-a întâlnit cel mai frecvent în furnizarea gazului, apei potabile/canalizării, electricității.

4. Dezvoltarea cooperării intermunicipale (comunitare) pentru furnizarea în comun a serviciilor publice sau pentru realizarea coordonării și planificării mult mai eficace a politicilor publice.

Și în Republica Moldova, tot mai des este folosit termenul de abordare intercomunitară, însă conceptul dat este considerat de specialiști încă unul relativ nou,

care urmează să fie elaborat atât conceptual cât și metodologic în contextul realităților din Republica Moldova. Dezvoltarea comunitară poate fi asigurată prin cooperarea intercomunitară, deoarece aceasta reprezintă un instrument de promovare și de asigurare a durabilității în procesul de dezvoltare.

Părțile-cheie interesate sau vizate de abordarea intercomunitară sunt reprezentanții ai APL-urilor partenere, care sunt, deseori, cei mai potriviți pentru a analiza dacă este posibil de a explora oportunitățile sau de a soluționa problemele prin intermediul acestei abordări; cetățenii și utilizatorii serviciilor publice.

Acest instrument este deosebit de relevant în cazul Republicii Moldova, țara noastră confruntându-se cu o fragmentare administrativă.

Cooperarea intercomunitară poate asigura, cu precădere în cazul unei astfel de fragmentări, o calitate îmbunătățită a serviciilor publice furnizate cetățenilor din colectivitățile locale membre. Un astfel de instrument vine să compenseze insuficiența fondurilor aflate la disponibilitatea administrației locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări, elimină problemele generate de condițiile de mediu și răspunde condițiilor impuse de criteriile de eligibilitate prevăzute în programele operaționale de dezvoltare regională. [4]

Printre condițiile necesare pentru abordarea intercomunitară se numără: recunoașterea problemelor comune, comunicarea eficientă între părțile interesate, deschiderea spre cooperare, nivelul experienței care să permită o astfel de abordare și un management bun la nivelul APL.

Pentru a încuraja cooperarea dintre comunități, e nevoie de a dezvolta și de a actualiza cadrul legal, mai ales la capitolul forma de asociere și modul de gestiune ulterioară a serviciilor publice create. În același timp, trebuie promovată asocierea benevolă a unităților administrativ-teritoriale

interesate de prestarea în comun a serviciilor publice.

Pentru argumentarea necesității utilizării acestui instrument întru asigurarea unei dezvoltări comunitare eficiente există câteva beneficii pentru APL-urile din Republica Moldova: [2]

1. APL pot realiza împreună anumite lucruri, pe care nu le-ar reuși de unele singure. Acestea pot presta servicii noi sau spori calitatea serviciilor pe care deja le prestează.

2. O „piață” largă de consumatori conduce la reducerea per unitate.

3. Schimbul de cunoștințe și experiență între APL partenere poate avea un efect pozitiv asupra altor regiuni.

4. Capacitatea de a atrage investiții private și de a crea un Parteneriat public-privat crește prin posibilitatea încheierii unor contracte favorabile cu companii private.

5. Capacitatea de investiții și credibilitatea sunt în creștere, facilitând obținerea împrumuturilor și granturilor, precum și atragerea fondurilor UE.

6. Serviciile administrative pot fi reorganizate: un personal mai instruit și specializat poate fi atras, ceea ce ar genera o forță de muncă profesionistă; personalul suplimentar poate fi mobilizat pentru a îndeplini noi sarcini.

7. Împărțirea unei probleme de dezvoltare economică comună și o viziune comună constituie un succes în obținerea unor locuri de muncă și investirea într-o anumită zonă, decât o abordare fragmentată.

Un studiu realizat în perioada 01.12.2011-31.01.2012 de către Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) în cadrul proiectului GIZ Moldova „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova” - Evaluarea opiniei APL, ADR-urilor și agențiilor guvernamentale față de cooperarea inter-municipală, regionalizare, alte modalități inovatoare în furnizarea serviciilor publice, a ajuns la concluzia că administrațiile publice de diferite niveluri consideră necesară și importantă cooperarea în asigurarea unei



dezvoltări locale și regionale durabile, însă recunosc deficiențe de capacități materiale, financiare și manageriale ale autorităților publice. [9]

Atingerea viziunii strategice de dezvoltare și implementarea priorităților de acțiune nu pot fi realizate fără participarea activă a întregii societăți în procesul de implementare a strategiilor. Cultura de colaborare dintre diverși actori regionali și locali trebuie să fie promovată la toate nivelurile.

Promovarea cooperării intercomunitare și regionalizarea serviciilor vor constitui în viitorul apropiat un aspect principal al politicii de dezvoltare regională și locală a Republicii Moldova. Cooperarea intercomunitară poate conduce la îmbunătățirea performanțelor din sector printr-un management mai bun și mai profesional, precum și prin beneficierea de economii de scară. De asemenea, cooperarea intercomunitară și efectul regional reprezintă un avantaj și sporesc șansele de a beneficia de finanțări, inclusiv din fonduri europene. Nu în ultimul rând, prin cooperarea unităților administrativ-teritoriale în organizarea și furnizarea serviciilor publice, prin solidaritatea comunităților mari și mici, bogate și sărace, se contribuie la echilibrarea nivelului de dezvoltare a localităților. [1, p. 4]

Scopul cooperării intercomunitare reprezintă îmbunătățirea cantitativă și calitativă a prestării serviciilor publice, datorită identificării tehnologiilor celor mai adecvate, accesibile din punct de vedere financiar, fezabile din punct de vedere economic, care respectă mediul și acceptabile din punct de vedere politic, precum și datorită concentrării pe factorii economici, prin atingerea unui impact ecologic pozitiv pentru populația Republicii Moldova.

Este important de evidențiat principalele aspecte aplicative ale acestui instrument ca: [9]

- structura cooperării intercomunale nu trebuie să coincidă neapărat cu structura politică;

- serviciile publice nu trebuie să devină neapărat mai ieftine;

- cooperarea intercomunală sprijină efectul de reducere a cheltuielilor;

- nu există un model universal pentru cooperare fără interferența statului la acest model, intervenție doar în eșalonarea în timp (a defini ce și când, dar nu cum);

- modelul cooperării aplicat în regiunea de sud poate părea total diferit de cel aplicat în partea de nord.

Modelul de dezvoltare depinde în mare parte de capacitatea locală, de densitatea populației, geografie, peisajul politic. De aceea, cooperarea intercomunitară oferă implicații financiare pozitive, cum ar fi: reducerea costurilor specifice pentru investiții (reducerea pe termen lung a costurilor de capital); creșterea eficienței utilizării activelor conduce la descreșterea costurilor; partajarea capacităților conduce la reducerea cheltuielilor.

Aspectul normativ de reglementare a domeniului cooperării intercomunitare ne oferă posibilitatea de a aprecia faptul că avem un cadru legal ce necesită completare și adaptare.

Realizarea dezideratului de integrare europeană, accesul la finanțarea externă, precum și respectarea standardelor europene în domeniile importante ale politicilor administrării locale au devenit obiective majore de dezvoltare în Republica Moldova.

Modalități de realizare a cooperării intercomunitare sunt prevăzute atât în actele normative internaționale cât și în cele naționale. Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997, garantează dreptul autorităților publice locale de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. [3]

La nivel național acest drept al autorităților locale este prevăzut de Constituție și legile generale ce reglementează activita-

tea administrației publice locale, precum și de documentele de politici. [5] Astfel, Legea privind descentralizarea administrativă oferă un cadru pentru cooperarea intercomunitară stabilind posibilitatea cooperării între diverse autorități publice prin intermediul unor acorduri semnate între părți, care să conțină prevederi clare ale surselor de finanțare și ale limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte. [7, art. 5]

Legea privind administrația publică locală în art. 14, alin. (2), lit. j) și art. 43, al. (1), lit. t), consiliile locale și consiliile raionale pot decide asocierea cu alte autorități publice locale pentru a realiza în comun lucrări de interes public sau pentru a presta în comun servicii publice. [6]

Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402-XV din 24.10.2002 conține norme de stimulare a cooperării intercomunitare stabilind expres că unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală este asocierea intercomunală și parteneriatul. [8, art. 6]

**Domenii de aplicare a cooperării intercomunitare.** [4] *Prestarea de servicii publice comune* (apă și salitație, managementul deșeurilor, transport public ș. a.). De exemplu, în Marea Britanie sunt furnizate la nivel regional, de către entități comune, servicii precum, transportul public, protecția împotriva incendiilor, managementul deșeurilor.

*Administrarea în comun* (centre de informare, consultanță). De exemplu, în Ungaria, mai multe comunități locale mici au decis să angajeze în comun un notar administrativ calificat pentru acordarea de licențe, control și evaluarea impozitelor locale pentru toate autoritățile locale partenere.

*Acțiuni comune de planificare și dezvoltare* (turism, managementul deșeurilor solide). De exemplu, în Polonia, Asociația comunităților din bazinul superior Raba a luat ființă în urma degradării apei din bazinul râului Raba, 14 gmine (autorități locale) for-

mând o asociație pentru rezolvarea acestei probleme. După ce au realizat un studiu privind identificarea marilor poluatori din regiune, Asociația a elaborat un Program pentru a menține puritatea apei în bazinul râului Raba, care presupunea construirea a 10 instalații de tratare a apei, darea în folosință a 750 km de conducte de greutate, modernizarea a trei instalații de tratare a apei și construirea a 86 de rețele de pompare.

De o relevanță deosebită, inclusiv pentru Republica Moldova, la etapa actuală de dezvoltare, este și domeniul de marketing regional.

Conform autorilor din Ungaria, în „*Manualul de cooperare intercomunală*,” cooperarea intercomunală este clasificată în patru categorii distincte. [4]

*Neformală.* Multiple relații dintre APL sunt neformale, deoarece nu implică vreo decizie legală obligatorie. Acestea pot influența direct dezvoltarea economică, planificarea urbană, precum și protecția mediului înconjurător.

*În baza contractului.* Acest tip de cooperare intercomunitară se bazează pe acorduri sau contracte. De exemplu, multe proiecte de cooperare intercomunitară pentru schimbul serviciilor administrative, ca procesarea datelor și achizițiile publice, sunt prevăzute de contract.

Prin intermediul „*persoanelor juridice*”. Gestionarea serviciilor publice (alimentarea cu apă, gestionarea deșeurilor, canalizarea), infrastructura (drumurile) sau a edificiilor (instituții culturale, sportive, centre de sănătate) necesită un statut juridic respectiv.

Autoritățile locale pot înființa persoane juridice de drept public sau privat. Potrivit dreptului privat, acestea pot avea o activitate economică comună, iar capitalul social poate fi deținut de APL care le-a creat. Dacă legea nu interzice, persoanele juridice de drept privat se pot asocia cu APL într-un parteneriat public-privat.

Pe de altă parte, mai multe APL pot subcontracta o companie privată pentru a



presta servicii. Acest tip de acord de externalizare a cooperării intercomunitare este foarte frecvent. Serviciile publice locale sunt, deseori, prestate de „întreprinderi comunale” în temeiul dreptului privat; există tendința unor astfel de întreprinderi de a-și dezvolta serviciile pentru mai multe APL.

APL pot, de asemenea, să înființeze asociații nonprofit. Acestea sunt, în special, utilizate pentru evenimente culturale și funcții sociale (aziluri pentru bătrâni). Uneori, APL delegează competențe unei astfel de asociații.

*Pentru gestionarea teritoriului comun.* Anumite forme de cooperare intercomunitară ar putea fi comparate cu autorități ale administrației locale de nivelul doi. Pe lângă scopuri multiple în materie de interes strategic (dezvoltarea economică locală, planificarea urbană, drumurile, transportul public) ele dispun de structuri politice puternice și de un grad de autonomie financi-

ară, uneori, chiar și de puterea de a decide și colecta impozite.

Conform modelului elaborat de PNUD, cooperarea intercomunitară este un proces ce poate fi realizat prin parcurgerea a 4 etape de bază, iar fiecărei etape îi aparțin mai mulți pași: inițierea cooperării, stabilirea cooperării, implementarea cooperării și evaluarea. [4]

**Concluzionând**, menționăm că inițierea și realizarea cooperării intercomunitare este un proces complex care presupune stabilirea celui mai potrivit model de cooperare luând în calcul principalele elemente: capacitatea locală (legală, instituțională, economică, tehnică, financiară), densitatea populației, geografia, structura politică și teritorial-administrativă. Modelul de cooperare determinat trebuie să contribuie la asigurarea și promovarea unei dezvoltări comunitare durabile.

## BIBLIOGRAFIE

1. Beschieru I. Cooperarea intercomunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova. Chișinău, 2013.
2. Bostan G. Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Moldova. Chișinău, 2011.
3. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. // Ediția oficială „Tratate internaționale,” vol. 14, 1999.
4. Ghid. Dezvoltare regională. Program de instruire pentru autoritățile APL. Chișinău, 2013.
5. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015, nr. 68 din 05.04.2012. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 143-148 din 13.07.2012.
6. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 din 09.03.2007.
7. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31, din 02.03.2007.
8. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 14-17, din 07.02.2003.
9. Spitaler E. Cooperarea intercomunitară „De ce – Cum – Potențialul, riscurile și foaie de parcurs pentru CIC,” GLZ, Chișinău, 2012.

**Prezentat:** 12 februarie 2015.

**E-mail:** at5evs@yahoo.com

---

# **S**ocietatea civilă și statul de drept ---



# Regimul juridic de reglementare și supraveghere a operațiunilor de creditare în Germania și Italia

**Andrei GUȘTIUC,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Cristina TÎȘCUL,**  
*doctorandă, Institutul de Cercetări Juridice și Politice*  
*al Academiei de Științe a Moldovei*

## SUMMARY

*The authors are conducting a research into a highly demanding subject – the legal provisions referring to the legal regulations and supervision of credit activity in such countries as Germany and Italy. Since Germany and Italy are European Union's members, we will have to also deal with the European Union Law regarding credit activities. The study is trying to depict a picture of general legal provisions and to some extent to draw some conclusions concerning the way German and Italian legislations are protecting the fundamental human rights when it refers to credit law and credit relations. Finally, we are trying to present some solutions for the Republic of Moldova, in order to ensure the financial human rights in our country. We do hope that the Republic of Moldova could benefit from the German experience concerning credit operations and credit law.*

Actualitatea și necesitatea studiului de față rezidă în faptul că reglementarea și supravegherea creditară a suscitat mereu atenția autorităților competente și interesul publicului larg. Este paradoxal faptul că, de cele mai dese ori, atunci când este abordată problema drepturilor fundamentale ale omului, doctrina se referă în mod special la drepturile personale, drepturile sociale, drepturile politice, fiind trecute cu vederea drepturile sale de origine economico-finanțiară.

Exemplul Germaniei și Italiei în materia reglementării activităților de creditare ne oferă un exemplu bun cu referire la faptul că drepturile fundamentale ale omului pot fi apărute eficient, inclusiv în sfera creditară.

Totodată, experiența Germaniei în materia reglementării și supravegherii activității de creditare poate fi extrem de utilă cazului Republicii Moldova.

**Reglementarea operațiunilor de creditare în Germania.** Sistemul bancar german se caracterizează prin trei elemente principale. În primul rând, instituțiile de credit germane au caracter universal, având deci capacitatea să ofere o gamă largă de servicii financiare, inclusiv servicii de investiții. În al doilea rând, există o relație strânsă între instituțiile de credit și numeroase societăți comerciale (nefinanciare), în sensul că instituțiile de credit dețin cote importante din capitalul acestora sau chiar controlează aceste societăți. În al treilea rând, soci-

etățile nefinanciare dețin cote importante din capitalul social sau pot chiar controla o instituție de credit, în măsura în care acele societăți îndeplinesc condițiile de calitate a acționariatului impuse de autoritatea de supraveghere a serviciilor financiare (*Finanzdienstleistungsaufsicht*, numită pe scurt BaFin). [16, p. 10-11]

Cel mai important act normativ în domeniul bancar, emis la nivel federal, este KWG (*Gesetz über das Kreditwesen*), această lege datând din 1961, fiind însă modificată ulterior.

Textul actualizat al KWG (republicată pe 9 septembrie 1998 (*Bundesgesetzblatt* – BGB1. I.S. 2776) și modificată prin art. 2 al Legii din 1 martie 2011 (publicată în BGB1. I S. 288) este disponibil pe site-ul Ministerului german al justiției, la adresa <<http://bundesrecht.juris.de/kredwg/index.html>>. [41]

În afară de dispozițiile cu caracter general ale KWG, există o serie de alte acte normative care se aplică în domenii speciale ca, de exemplu: *Hypothekbankgesetz* din 1998, ce reglementează băncile de credit ipotecar; *Schiffsbankgesetz* din 1933, ce reglementează creditul garantat cu ipoteci maritime și *Gesetz über Bausparkassen* din 1972, ce reglementează băncile de economisire și creditare în domeniul locativ, numite și „bănci pentru locuințe”. Aceste norme cu caracter special sunt completate de legislația aplicabilă tuturor comercianților persoane juridice, anume *Aktiengesetz* din 1965, *Gesetz betreffend die GmbH* din 1898, *Codul comercial* din 1897 și *Legea privind cooperativele* din 1994.

Având în vedere caracterul universal al serviciilor prestate de băncile germane, KWG acoperă atât activitățile bancare de bază – acceptarea de depozite și acordarea de credite – cât și alte activități financiare, inclusiv servicii de investiții. În schimb, administrarea fondurilor de investiții presupune obținerea unei autorizații suplimentare,

[15, p. 75 și urm.] reglementate de legea privind investițiile (*Investmentgesetz*) din 2003 (publicată în BGB1. I.S. 2676 din 15.12.2003).

Activitatea de creditare poate fi desfășurată în Germania doar de către bănci, în dreptul german neexistând o categorie separată de instituții financiare specializate exclusiv în creditare. Termenul de „bancă” este definit de KWG ca reprezentând o instituție de credit autorizată (de către BaFin) sau o sucursală a unei instituții de credit, precum și orice altă entitate pe care actele normative o califică ca fiind o „bancă.” [41, secțiunea 39] Astfel, potrivit acestui act normativ, o instituție de credit este cea întreprindere care desfășoară activități bancare în calitate de comerciant (în germană, *Unternehmen die Bankgeschäfte gewerbsmäßig betreiben*) sau într-un mod organizat specific activității comerciale (în germană, *Unternehmen die Bankgeschäfte in einem Umfang betreiben, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert*, [41, secțiunea 1 (1)]). Deducem deci că instituția de credit este cea întreprindere ce desfășoară activități bancare (inclusiv operațiuni de creditare) cu titlu profesional.

Secțiunea 1(1) din KWG prevede că instituțiile de credit desfășoară, în principal, următoarele activități:

a) acceptarea de depozite sau de alte fonduri rambursabile de la public, cu excepția cazului în care obligația de plată rezultă din titluri la purtător sau la ordin, indiferent dacă se percepe sau nu dobândă;

b) acordarea de împrumuturi și asumarea de angajamente de creditare;

c) cumpărarea de cecuri și cambii (*Wechseln*);

d) operațiuni de comision cu instrumente financiare;

e) custodia și administrarea valorilor mobiliare ale clienților;

f) asumarea de angajamente de cumpă-

rare a creanțelor derivând din credite înaintate de scadență;

- g) emiterea de garanții;
- h) operațiuni cu cecuri de călătorie;
- i) subscriere de valori mobiliare și
- j) emitere de monedă electronică.

În plus, o bancă (instituție de credit) poate presta și servicii de investiții, acestea fiind, de asemenea, definite de KWG – potrivit KWG, activitățile de subscriere de valori mobiliare și operațiunile de comision cu valori mobiliare sunt considerate activități bancare, nu servicii de investiții. O entitate care dorește să presteze astfel de servicii, dar care nu este autorizată ca instituție de credit, trebuie să obțină o autorizație separată ca „instituție de servicii financiare” (*Finanzdienstleistungsinstitut*). Enumerarea din KWG a activităților bancare sau a serviciilor de investiții nu are rolul de a circumstanța capacitatea unei instituții de credit sau a unei instituții de servicii financiare, ci de a identifica acele activități pentru care este necesară o autorizație, în măsura în care activitatea se desfășoară cu titlu profesional. În plus, distincția dintre instituțiile de credit și instituțiile de servicii financiare este puțin importantă, deoarece marea majoritate a reglementărilor în materia instituțiilor de credit se aplică și instituțiilor de servicii financiare. [16, p. 36]

Remarcăm faptul că activitățile de creditare sub forma leasing-ului financiar și factoring-ului pot fi desfășurate de instituții de servicii financiare (*Finanzdienstleistungsinstituten*), supuse reglementării și supravegherii de către BaFin, ca urmare a intrării în vigoare a unui act normativ ce modifică KWG (anume, legea bugetară anuală pentru anul 2009, adoptată la 28 noiembrie 2008 și intrată în vigoare pe 1 ianuarie 2009 care prevede, între altele, și faptul că aceste instituții vor beneficia de scutiri de impozite similare celor aplicabile instituțiilor de credit).

Diferențele dintre instituțiile de credit germane constau în tipologia acționariatu-

lui și a clientelei, precum și a operațiunilor realizate, fără însă ca gama de activități desfășurate să le fie restricționată pe cale administrativă. Astfel, băncile pot fi:

**a) bănci comerciale private** (*private Geschäftsbanken*), care includ așa-numitele „bănci mari” (*Grossbanken*); bănci regionale și sucursalele băncilor străine (bănci germane „mari” sunt considerate Deutsche Bank AG, Commerzbank AG, Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG și Dresdner Bank AG.);

**b) băncile de economii** (*Sparkassen*), casele centrale ale acestora, care se ocupă cu operațiunile de compensare și decontare (*Landesbanken-Girozentralen*) și alte bănci locale (*Landesbanken*) și

**c) cooperativele industriale și agricole** (*Volksbanken și Raiffeisenbanken*), cu o entitate regională (*Genossenschaftliche Zentralbank*) și o entitate ce funcționează la nivel național (*DZ Bank AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank*). [16, p. 30]

Toate instituțiile de credit și instituțiile de servicii financiare trebuie autorizate de BaFin. Cât privește instituțiile bancare specializate (băncile de credit ipotecar sau ipotecă maritimă, băncile pentru locuințe), acestea trebuie să respecte atât dispozițiile generale ale KWG cât și normele speciale din legislația specifică ce le reglementează activitatea. [16, p. 159]

**Autoritățile de reglementare și supraveghere.** Cu începere din anul 2002, serviciile financiare prestate pe teritoriul Germaniei sunt supravegheate de o autoritate nou-creată, numită *Finanzdienstleistungsaufsicht* (*BaFin*). Aceasta are rolul de a supraveghea activitatea instituțiilor de credit, instituțiilor de servicii financiare și societăților de asigurare, precum și operațiunile cu valori mobiliare. Deși este o entitate de drept public independentă, aceasta este supusă supravegherii Ministerului federal al finanțelor (*Bundesfinanzministerium*). [29] BaFin se finanțează prin contribuții și taxe percepute de la instituțiile pe care le supra-

veghează, nefiind dependentă de bugetul federal al Germaniei.

BaFin își desfășoară activitatea în mod independent față de Banca Centrală a Germaniei (*Bundesbank*), având însă obligația de a colabora cu aceasta. BaFin este singura autoritate ce poate lua măsuri administrative (de natura amenzilor, a suspendării activității sau a retragerii autorizației) împotriva instituțiilor de credit și instituțiilor de servicii financiare, pe baza rezultatelor și concluziilor formulate de *Bundesbank* ca urmare a procesului de supraveghere continuă. BaFin poate desfășura investigații la fața locului, fără a trebui să-și justifice intervenția, acesta fiind însă un instrument folosit rar în practică. [16, p. 42] De asemenea, BaFin poate solicita convocarea organelor societare ale instituțiilor respective, poate cere completarea ordinii de zi și poate participa la adunările acelor organe.

Banca Centrală a Germaniei (*Bundesbank*) are sarcina de a supraveghea instituțiile de credit și instituțiile de servicii financiare în mod continuu, prin analiza situațiilor financiare, a rapoartelor de audit și a rapoartelor periodice, precum și prin evaluarea adecvării capitalului și a sistemelor de management al riscului. Instituțiile de credit și instituțiile de servicii financiare au obligația de a face raportări periodice atât către BaFin cât și către *Bundesbank*, acestea din urmă având, de asemenea, dreptul de a le solicita informații suplimentare. *Bundesbank* realizează supravegherea continuă pe baza reglementărilor emise de BaFin, cele două instituții având obligația de a se informa reciproc în vederea îndeplinirii atribuțiilor specifice fiecăreia.

**Reglementarea operațiunilor de creditare în Italia.** Din 1936 până la mijlocul anilor '80 ai secolului trecut, sistemul bancar italian a fost caracterizat de un nivel semnificativ al intervenției statului, activitățile ce erau permise diverselor categorii de bănci fiind stabilite cu precizie de autorități.

În plus, sistemul bancar era, în general, privit ca aparținând mai degrabă sectorului public decât economiei libere de piață. Astfel, Banca Centrală a Italiei era reticentă în a emite autorizații pentru bănci noi, ceea ce a condus la crearea unei piețe inflexibile a serviciilor bancare. [16, p. 383]

Sistemul bancar a fost reformat prin Decretul prezidențial nr. 350 din 1985, care a transpus prima directivă bancară în dreptul italian. Noua legislație prevedea accesul liber pe piața serviciilor bancare, adoptându-se modelul băncii universale. De asemenea, autoritățile italiene au inițiat un proces de reformă care avea ca scop creșterea competitivității sectorului bancar național, atât pe plan intern cât și la nivel internațional. Principalele acte normative emise în acea perioadă au fost Decretul-lege nr. 356/1990 (Legea „Amato”), Legea nr. 287/1990 (Legea antitrust), Decretul-lege nr. 385/1993 [42] (Legea bancară), Directiva Ministrului de finanțe italian din noiembrie 1994 (Directiva „Dini”) și Decretul-lege nr. 153/1999 privind fundațiile bancare (fundațiile bancare sunt entități specifice dreptului italian care desfășoară activități specifice băncilor, fără a urmări însă obținerea de profit).

În prezent, piața serviciilor financiare din Italia poate fi împărțită în două mari sectoare: sectorul bancar (guvern timer de legea bancară) și sectorul nebanca (guvern timer de Legea nr. 58/1998 [43], numită și „legea financiară unică”). [24, p. 385]

Legea bancară stabilește și regimul autorităților de reglementare și supraveghere în domeniul bancar, prevăzând și puterile fiecărei dintre aceste autorități, definește conceptul de autoritate bancară, stabilește procedura de autorizare a băncilor și de aprobare a deținerilor de acțiuni într-o bancă, prevede clasificarea băncilor, despre sfera activității de supraveghere și controlul bancar și încredințează Băncii Centrale a Italiei sarcina de a detalia normele aplicabile în domeniu, introduce conceptul de



grupuri bancare, stabilește regulile privind insolvența, dizolvarea și lichidarea băncilor, reglementează protecția deponenților, reglementează activitățile intermediarilor financiari (intermediari finanziari), reglementează instituțiile emitente de monedă electronică, stabilește anumite norme de conduită profesională, reglementează creditul pentru consum și stabilește sancțiuni de ordin administrativ și penal în cazul încălcării obligațiilor stabilite de legislația bancară.

În afara dispozițiilor din legea bancară, băncile care doresc să presteze servicii de investiții trebuie să respecte și prevederile legii financiare unice. În acest domeniu, Banca Centrală a Italiei are puterea de a supraveghea aspecte ce țin de managementul riscului și stabilirea firmelor de investiții, în timp ce Comisia Națională privind Societățile de Bursă („CONSOB”) reglementează conduita profesională și asigurarea transparenței în relațiile cu investitorii.

Potrivit legii bancare, singurele entități autorizate să desfășoare „activitate bancară” pe teritoriul italian sunt băncile. „Activitatea bancară” este definită ca reprezentând acceptarea de depozite de la public [42, art. 11 (3)] împreună cu activitatea de acordare de credite. Atragerea de economii de la public este interzisă oricăror altor entități decât băncile, cu excepția Poștei Italiene.

Activitățile financiare din afara sectorului bancar sunt desfășurate de instituțiile financiare ce pot fi împărțite în două grupuri: primul grup constă în prestatorii de servicii financiare care operează pe piața valorilor mobiliare, în această categorie intrând societățile de administrare a investițiilor (*società di gestione del risparmio*), firmele italiene de investiții (*società di intermediazione mobiliare*) și societățile de investiții cu capital variabil (*società d'investimento a capitale variabile*), iar al doilea grup este reprezentat de „intermediarii financiari” (*intermediari finanziari*), care reprezintă o categorie de entități

ce au dreptul să presteze o categorie largă de activități, cum ar fi cele de creditare, de schimb valutar și de prestare de servicii de plată. [38; 35; 40]

„Intermediarii financiari” autorizați să desfășoare diverse activități financiare în beneficiul publicului, inclusiv activități de finanțare, definite într-un decret al Trezoreriei Italiene din 6 iunie 1994 ca reprezentând orice formă de creditare de natura:

- a) leasing-ului financiar;
- b) cumpărării de creanțe (inclusiv factoring-ului);
- c) creditului pentru consum;
- d) creditului ipotecar;
- e) amanetului și
- f) emiterii de garanții și angajamente de finanțare, precum și prestării de servicii de plată și de schimb valutar.

În esență, intermediarii financiari diferă de bănci prin aceea că nu atrag depozite de la public.

„Intermediarii financiari” trebuie să se înregistreze la Banca Centrală a Italiei, înregistrarea fiind condiționată de îndeplinirea următoarelor criterii:

- a) adoptarea uneia dintre următoarele forme societare: societate pe acțiuni, societate în comandită pe acțiuni, societate cu răspundere limitată sau societate cooperativă;
- b) limitarea obiectului de activitate al societății la desfășurarea de activități financiare;
- c) un capital social subscris și vărsat de, cel puțin, cinci ori valoarea minimă a capitalului cerut societăților pe acțiuni de drept comun și
- d) îndeplinirea anumitor cerințe de integritate, experiență și independență pentru asociați, administratori, persoane cu funcții de conducere și auditori, conform standardelor stabilite de Trezoreria Italiană.

„Intermediarii financiari” trebuie să respecte regulile impuse de legea bancară italiană privind adecvarea capitalului, mana-

gementul riscului și auditul intern. Aceștia au obligația de a face raportări periodice adresate Băncii Centrale a Italiei și pot fi, de asemenea, supuși unor inspecții ale acesteia.

În plus, deținătorii de participații semnificative în intermediari financiari trebuie să îndeplinească anumite cerințe de integritate. În cazul în care aceste participații sunt deținute fără respectarea reglementărilor respective sau în cazul în care depășesc anumite plafoane, acțiunile trebuie înstrăinate în termenele stabilite de Banca Centrală a Italiei. În ce privește cerințele de integritate ale asociațiilor și conducătorilor băncii, nerespectarea acestora conduce la „descalificarea” individului respectiv cu privire la exercitarea respectivei funcții. Această „descalificare” trebuie declarată de către consiliul de administrație, consiliul de supraveghere (*consiglio di sorveglianza*) sau directorat (*consiglio di gestione*), în funcție de structura de conducere societară adoptată de respectivul „intermediar financiar.” În cazul în care aceste organe nu iau nicio decizie, Banca Centrală a Italiei poate „descalifica” o astfel de persoană din proprie inițiativă.

**Autoritățile de reglementare și supraveghere.** Legea Bancară împarte responsabilitatea de supraveghere a prestatorilor de servicii financiare între Comitetul Interministerial pentru Credit și Economisire, Trezorerie, Banca Centrală a Italiei și Comisia Națională privind Societățile de Bursă („CONSOB”). [12]

Banca Centrală a Italiei poartă răspunderea supravegherii în ansamblu a sistemului bancar italian. [31] Elaborarea legislației secundare în domeniul bancar, precum și supravegherea implementării acesteia sunt încredințate Băncii Centrale a Italiei, Ministerului Economiei și Finanțelor și Trezoreriei

ei. [42, Titlul I] Astfel, o parte semnificativă a reglementărilor în domeniul bancar este elaborată de Banca Centrală a Italiei, în această categorie intrând normele privind adecvarea capitalului, managementul riscului, conduita profesională, autorizarea și deținerea de participații în capitalul băncilor. În plus, pe lângă atribuția principală de a asigura stabilitatea sistemului financiar și a instituțiilor care îl compun, Banca Centrală a Italiei funcționează și ca autoritate antimonopolistă în domeniul bancar.

CONSOB are ca principală atribuție asigurarea unui nivel adecvat de protecție pentru investitori, în principal prin implementarea unor cerințe de transparență. Băncile autorizate să presteze servicii de investiții fac, de asemenea, obiectul supravegherii de către CONSOB.

**Concluzii.** Demersul nostru științific a relevat faptul că **dreptul german** nu reglementează noțiunea de instituție financiară specializată în creditare, activitățile de creditare putând fi desfășurate doar de către instituții de credit (bănci). Se remarcă deci rigiditatea reglementării germane cu privire la activitățile de creditare cu titlu profesional.

Cu referire la **legislația italiană**, a fost descoperită situația când conceptul de instituție financiară specializată în creditare, fiind recunoscut și reglementat de dreptul italian, denumeste aceste entități „intermediari financiari.” Acestea nu fac parte din categoria instituțiilor de credit, fiind totuși reglementate strict sub numeroase aspecte (de ex., forma societară, adecvarea capitalului, calitatea acționarilor și conducătorilor). Apreciem că acest tip de reglementare nu corespunde riscurilor pe care le presupune o entitate ce desfășoară în mod exclusiv activități de creditare, această abordare fiind însă preluată și de legiuitorul din Republica Moldova.



**BIBLIOGRAFIE****I. Reviste și culegeri de articole**

1. Alford D. The Lamfalussy process and EU bank regulation: preliminary assessment and future prospects. În: J.I.B.L.R., 2006, nr. 21(2), secț. 2.36.
2. Arora A. The global financial crisis: a new global regulatory order? În: Journal of Business Law, 2010, secț. 670.
3. Coskun D. Supervision of credit rating agencies: the role of credit rating agencies in finance decisions. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2009, nr. 24(5), secț. 252-261.
4. Legislation for new system of European financial supervision adopted. În: Company Lawyer, 2010, nr. 31(2), secț. 46.
5. Lefevre F. Loosveld S. The influence of European Law on the powers of financial supervisors. În: Journal of International Banking Law and Regulation 2010, 25(2), p. 49-52.
6. Ortino M. The role and functioning of mutual recognition in the European market of financial services. În: International & Comparative Law Quarterly (I.C.L.Q.), 2007, nr. 56(2), secț. 329-330.
7. Partnoy F. Rethinking regulation of credit-rating agencies: an institutional investor perspective. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2010, nr. 25(4), secț. 188-199.
8. Weber R. New rule-making elements for financial architecture's reform. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2010, nr. 25(10), p. 512-521.
9. Yeoh P. The challenges and implications of systemic risks for financial regulation. În: Company Lawyer, 2010, secț. 389.

**II. Tratate și monografii**

10. Bărbulescu Iordan. Procesul decizional în Uniunea Europeană. București: Polirom, 2008, 520 p.
11. Bonneau Th. Droit Bancaire. LGDJ: Paris, 2013, 752 p.
12. Costi R., Vella F. Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Banche, governo societario e funzione di vigilanza, Milano, 2008. Studiu disponibil în format electronic pe site-ul Băncii Centrale a Italiei <[http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quarigi/qrg62/qrg\\_62/Quaderno\\_62.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quarigi/qrg62/qrg_62/Quaderno_62.pdf)>, (vizitat la 25.01.2015).
13. Gavalda Ch., Stoufflet J. Droit de credit. Vol. 2, Lexis Nexis: Paris, 1998, 461 p.
14. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck, București, 2008, 247 p.
15. Grote R., Marauhn T. The Regulation of International Financial Markets – Perspectives for Reform. Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 541 p.
16. Gruson M., Resiner R. Regulation of foreign banks: United States and International. Vol. 3, Newark, NJ: Lexis Nexis.
17. Guștiuc Andrei, Gârlea Radomir, Prodan Mariana. Drept bancar comunitar. Editura „Elena V. I.” Chișinău, 2004, 67 p.
18. Hartley T. The Foundations of European Union Law. Oxford: Ed. Oxford University Press, 2010, 570 p.
19. Larosiere Jacques. The High-Level Group of Financial Supervision in the EU. Report, Brussels, 25 February 2009, 86 p. [On-line]: <[ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf)>. (vizitat la 17.04.2013).

20. Mănescu Dragoș-Mihail. Regimul juridic al societăților bancare. Editura Hamangiu, București, 2009, 418 p.
21. Postolache Rada. Drept bancar. Editura C. H. Beck, București, 2012, 368 p.
22. Postolache Rada. Drept financiar. Editura C. H. Beck, București, 2009, 401 p.
23. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. Drept financiar și fiscal european. Editura C. H. Beck, București, 2010, 294 p.
24. Scassellati-Sforzolini G., Zadra V. New Rules on Italian Banks' Organization and Corporate Governance. Rome, 2008, 351 p.
25. Tofan Mihaela. Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene. Editura C. H. Beck, București, 2008, 315 p.
26. Wyatt D., Dashwood A. European Union Law. Londra: Ed. Sweet & Maxwell, 2006, 1224 p.

### III. Acte normative

27. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții, nr. 20012/C 105/01 din 25 ianuarie 2012. // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C105 din 11 aprilie 2012, p. 1.
28. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), nr. 2013/C 30/05 din 27 noiembrie 2012. // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C 30 din 01 februarie 2013, p. 6.
29. BaFin – Ministerul federal al finanțelor din Germania. A se vedea: <[www.bafin.de](http://www.bafin.de)>, (vizitat la 13.01.2015).
30. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară, decembrie 2010, versiune revizuită din iunie 2011. [On-line]: <[http://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/Kurzanalysen/Eigenkapital\\_Basel\\_III/Basel\\_3\\_Regelwerk.pdf](http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Eigenkapital_Basel_III/Basel_3_Regelwerk.pdf)>, (vizitat la 28.03.2013).
31. Circulara nr. 263 din 27.12.2006 a Băncii Centrale a Italiei privind publicarea reglementărilor aplicabile instituțiilor de credit italiene. Publicată cu titlul „Noi reglementări privind supravegherea prudențială a băncilor.” [On-line]: <[http://www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/normativa/disposizioni/vigprud/Circular\\_263\\_EN.pdf](http://www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/normativa/disposizioni/vigprud/Circular_263_EN.pdf)>, (vizitat la 23.01.2015).
32. Codul monetar și financiar al Franței. Textul actualizat al acestui act normativ este disponibil pe site-ul Guvernului francez, <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.
33. Decizia Curții Europene de Justiție în cauza C-222/95 Parodi vs. Banque H. Albert de Bary [1997] Rep. I-03899.
34. Declarația din 11-12 noiembrie 2010 a liderilor de la Summitul G20 de la Seul. [On-line]: <<http://online.wsj.com/public/resources/documents/G20COMMUN1110.pdf>> (vizitat la 05.04.2013).
35. Decretul ministrului economiei și finanțelor al Italiei, nr. 29 din 17.02.2009 privind prestarea de servicii cu plată de către intermediarii financiari. // Jurnalul Oficial al Italiei din 03.04.2009.

36. Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit. // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 1.

37. Directiva 2006/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiții și al instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 201.

38. Directiva 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 97/5/CE. // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 319/1 din 05.12.2007.

39. Directiva 2010/78/EU a Parlamentului European și a Consiliului. // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 120.

40. Instrucțiunile Băncii Italiei privind supravegherea instituțiilor ce prestează servicii de plată de către intermediarii financiari. [On-line]: <[http://www.bancaditalia.it/vigilanza/intermediari/normativa/exart107tub/c216/istr\\_vig\\_ifes\\_216\\_3a.pdf](http://www.bancaditalia.it/vigilanza/intermediari/normativa/exart107tub/c216/istr_vig_ifes_216_3a.pdf)>, (vizitat la 21.01.2015).

41. KWG (Gesetz uber das Kreditwesen). Textul actualizat al KWG este disponibil pe site-ul Ministerului german al justiției, la adresa <<http://bundesrecht.juris.de/kredwg/index.html>>, (vizitat la 12.01.2015).

42. Legea Bancară Italiană, plasată pe site-ul Băncii Centrale a Italiei, la adresa: <[www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/normativa/leggi/tub/TUB\\_gennaio\\_2011.pdf](http://www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/normativa/leggi/tub/TUB_gennaio_2011.pdf)>, (vizitat la 17.01.2015).

43. Legea Financiară Unică a Italiei, nr. 58/1998. // Gazzetta Ufficiale, nr. 71 din 26.03.1998.

44. Regulamentul Uniunii Europene nr.1092/2010 a Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macro-prudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic. // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 1.

45. Regulamentul Uniunii Europene nr.1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 12.

46. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale). // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 0048.

47. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe). // Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 84.

48. Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului. Semnat la 18 aprilie 1951 și intrat în vigoare la 23 iulie 1952. Data expirării: 23 iulie 2002.

49. Tratatul de la Amsterdam. Semnat la data de 2 octombrie 1997 și intrat în vigoare la 1 mai 1999. [On-line]: <<http://cronicaeuropeana.ro/wp-content/uploads/2011/08/amsterdam-1997.pdf>>, (vizitat la 08.12.2014).

50. Tratatul de la Lisabona. Semnat la data de 13 decembrie 2007 și intrat în vigoare

la data de 1 decembrie 2009. [On-line]: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.ro07.pdf>>, (vizitat la 07.12.2014).

51. Tratatul privind Uniunea Europeană – Tratatul de la Maastricht. Semnat la data de 7 februarie 1992 și intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993.

**Prezentat:** 4 februarie 2015.

**E-mail:** agustiuc@yahoo.com

## Reflecții teoretice privind răspunderea patrimonială în dreptul mediului

**Igor TROFIMOV,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Considering the problem of environment and its protection as being one of the most important one which regards human existence, and in order to solve it as efficiently as possible, it entitles the application of all juridical and economic procedures which would be effective in solving the issue at hand. One of the characteristics of the institution's responsibility in environmental law is that of its procedure of application, which is characteristic for most forms of juridical responsibility, including patrimonial responsibility.*

Considerând problema protecției mediului ca fiind una dintre cele mai importante, care privește existența umană, în vederea soluționării cât mai eficiente a acesteia, se îndreptățește aplicarea tuturor procedurilor juridice și economice care ar avea un efect, câtuși de puțin real, în soluționarea acesteia. Unul dintre caracterele instituției răspunderii în raporturile de dreptul mediului este acela că în cadrul ei sunt aplicate și aplicabile aproape toate mecanismele caracteristice tuturor formelor de răspundere, inclusiv cea patrimonială.

Astfel, articolul 3 al Legii privind protecția mediului înconjurător al Republicii Moldova declară principiul „responsabilității tuturor persoanelor fizice și juridice pentru prejudiciul cauzat mediului,” cum și art. 3 al Legii protecției mediului nr. 137 a României declară principiul „poluatorul plătește.” Realizarea de facto a acestor deziderate ne cere existența anumitor condiții, una dintre care se referă la cea care ține de răspundere.

Atât în doctrină cât și în practica aplicării legislației de mediu, deseori se confundă răspunderea civilă cu răspunderea de drep-

tul mediului, care, de altfel, este una la fel patrimonială ca și cea civilă.

Vorbind despre răspunderea civilă, de multe ori se afirmă că aplicarea acesteia în raporturile de dreptul mediului este însoțită de unele modificări sau manifestări specifice. Considerăm, că aceasta se datorează formulării „clasice” și tradiționale, iar de cele mai dese ori aplicate neîntemeiat în textul legii și anume, că „încălcarea prevederilor prezentei legi atrage după sine răspunderea civilă, penală, contravențională, după caz.”<sup>1</sup>

Pentru evitarea interpretării greșite a legislației și în rezultat – a aplicării greșite a acesteia – este important să facem o diferențiere între regimul răspunderii civile cu caracter material-patrimonial și răspunderea de dreptul mediului, care la fel poartă un caracter material-patrimonial. Astfel, în ceea ce privește răspunderea civilă, este necesar de reținut, că aceasta nu are aplicabilitate în toate cazurile când există dauna patrimonială. În acest sens, este necesar să facem diferențierea dintre *dauna de mediu* și *dauna civilă*. În acest sens, repararea da-

unei de mediu, după legislația multor țări, inclusiv a Republicii Moldova, se supune unui regim de drept public. În același sens, dauna civilă se supune reparării potrivit regulilor dreptului privat.

În continuarea celor expuse, afirmăm că răspunderea civilă în cadrul raporturilor de dreptul mediului este aplicată doar pentru daună civilă ca rezultat al acțiunii poluatoarei asupra căreia se aplică regimul de drept privat și care în mod direct este necesar a fi deosebită de dauna de mediu.

În acest sens, pentru a determina spectrul domeniilor la care ne referim în cadrul raporturilor de răspundere este necesar de concretizat conținutul noțiunii de *daună de mediu* și *daună civilă*, fapt după care vom face deosebire între răspunderea materială (patrimonială) de dreptul mediului, care survine în rezultatul cauzării unei daune de mediu și, respectiv, răspunderea materială (patrimonială) de dreptul civil pentru dauna materială cauzată prin acțiuni poluatoare de mediu.

**Dauna de mediu.**<sup>2</sup> Definirea noțiunii de daună de mediu constituie un important obiectiv al dreptului, deoarece de corectitudine determinării întinderii acesteia depinde în mare măsură posibilitatea aplicării corecte a normelor legislației de mediu, iar în unele cazuri și pentru aprecierea mărimii daunei. Termenul *daună de mediu* este definit în literatura de specialitate destul de controversat. Astfel, unii autori recunosc întinderea „daunei de mediu” atât asupra „vătămarilor aduse de om mediului” cât și asupra tulburărilor aduse omului (sănătății, integrității patrimoniului său etc.) în rezultatul unei vătămări de mediu. În acest sens, ținem să afirmăm, că dauna de mediu se referă în exclusivitate doar la vătămarile aduse mediului și nu se referă la daunele rezultate din această poluare. Argumentarea acestui fapt rezultă din simpla considerațiune, că omul, în virtutea imposibilității sale de a influența fenomenele obiective, inclu-

siv cele naturale, corespunzător nu poate să dirijeze ca o acțiune a sa asupra mediului să aibă ca efect sau să nu aibă ca efect pricinuirea de daune și asupra omului. Prin urmare, daunele de mediu pot avea drept rezultat influență asupra omului și patrimoniului acestuia, dar pot fi daune de mediu ce nu au drept rezultat influența asupra omului și patrimoniului acestuia.

Repetat, afirmăm că dauna de mediu poate fi adusă doar mediului și, în special, componentelor abiotice și biotice ale acestuia. Deși suntem de părerea că la această categorie se atribuie și componentele antropogene, totuși ar fi greu să ne pronunțăm cu siguranță că dauna de mediu s-ar referi și la componentele antropice, deoarece acestea formează cadrul de componente ce influențează doar mediul uman de viață și constituie elementul, existența căruia nu este condiționată de existența unor norme obiective. Asupra acestor componente omul are deplina putere de a le crea, modifica și înlătura, fără ca celelalte componente să fie lezate, evident, considerând că aceste acțiuni se vor executa în mod rațional.

În acest sens, este necesar de a reține, că dauna de mediu constituie sursa daunei cauzate omului și patrimoniului acestuia, eventual a daunei civile în rezultatul acțiunii poluatoarei. Ultima, de asemenea, poate fi numită eventual cu caracter ecologic, iar mai corect – survenită dintr-o daună ecologică, dar totuși va fi supusă recuperării categoric diferit decât cea de mediu.

Întru o argumentare mai clară, este necesar de menționat, că nu totdeauna acțiunea poluatorie, care cauzează daune, este de natură să fie imputată pe cale civilă celui ce o comite. Aici, în mod evident, au aplicabilitate doar regulile legislației de mediu și, în special, cele ce privesc răspunderea materială de dreptul mediului. De exemplu, conform prevederilor art. 23 al Codului funciar al Republicii Moldova, dreptul asupra terenului se stinge în cazurile exploatării

terenului prin metode care conduc la degradarea solurilor, la poluarea lor chimică, radioactivă și de altă natură, la înrăutățirea situației ecologice, folosirii terenurilor irigate prin metode care conduc la înmlăștinire, la salinizare secundară și la apariția focarelor de eroziune prin irigare. De asemenea, și art. 96 al Codului funciar stabilește că aplicarea sancțiunilor nu scutește persoana culpabilă de obligația de a lichida încălcările comise, iar mijloacele încasate se varsă în bugetul de stat și se folosesc pentru restabilirea, îmbunătățirea terenurilor și sporirea fertilității solurilor și protecția mediului înconjurător. În acest sens afirmăm, că la repararea acestor daune nu am putea accepta posibilitatea utilizării regulilor de drept civil, deoarece chiar proprietarul, folosind într-un mod abuziv terenul, nicidecum nu ar înainta cerința reparării daunei cauzate de către el resurselor funciare. Se aplică alte reguli, deoarece dauna aceasta are un caracter de daună de drept public, și nu de drept privat. Iar după cum vedem din conținutul art. 96 al Codului funciar, mijloacele încasate se varsă în bugetul de stat și se folosesc pentru restabilirea, îmbunătățirea terenurilor și sporirea fertilității solurilor și protecția mediului. În cazul aplicării regulilor de drept civil, pornind de la regula stabilită de art. 166 al Codului de procedură civilă, dauna ar putea-o pretinde doar proprietarul terenului, fapt care, practic, ar exclude existența calității de pârât, din moment ce pretențiile față de sine însuși nu pot fi formulate. Considerăm în același sens și prevederile art. 67, alineat ultim al Legii fondului funciar din 19 februarie 1991 a României, care admite posibilitatea, ca în momentul în care primăria sau organul agricol ori silvic constată că anumite terenuri au fost scoase din circuitul agricol sau silvic, acestea pot cere acoperirea de către culpabil (eventual de către proprietar) a cheltuielilor pentru refacerea și ameliorarea solului. Deci dauna de mediu este totdeauna necesar de a fi privită

separat de dauna cauzată proprietarului, cu toate că ea rezultă de fiecare dată în mod necesar din aceasta.

**Dauna civilă**, drept rezultat al acțiunilor poluatorii, constituie nu altceva decât o vătămare cauzată omului sau scădere a patrimoniului acestuia, care rezultă dintr-un caz de poluare. În opinia noastră, cazul de poluare poate avea atât origine umană cât și naturală. Dauna cauzată printr-o acțiune de origine umană este, de regulă, imputată persoanei care a comis fapta poluatorie. În cazul în care dauna este cauzată printr-o acțiune de origine naturală, această daună poate constitui riscul celui ce a suferit-o, iar în cazul în care păgubașul are încheiat un contract de asigurare, obligația reparării daunei îi revine societății de asigurare.<sup>3</sup>

Existența diverselor forme ale instituției de răspundere juridică în raporturile de dreptul mediului, indiscutabil, creează atmosfera unui specific al evaluării manifestărilor acestora. Situația aceasta este condiționată de faptul că diversitatea de împrejurări și acțiuni ce dau naștere raporturilor juridice de răspundere implică existența unor și acelorași condiții, necesitatea relevării unui specific, odată cu stabilirea unui anumit tip de raporturi, relativ distinct, cerând de fiecare dată revizuirea modalității de manifestare a acestora în comparație cu manifestarea lor pe planul întregului ansamblu de relații. Astfel, lipsa unor reglementări speciale, ce ar stabili ordinea și condițiile de aplicare a răspunderii civile în raporturile de dreptul mediului, ne sugerează concluzia, că posibilitatea antrenării răspunderii juridice civile cere existența condițiilor enunțate în Codul civil al Republicii Moldova. Astfel, persoana care a cauzat dauna este scutită de obligația de a o repara dacă dovedește că nu este în culpă. Deopotrivă, dauna de mediu se repară indiferent de vinovăția făptuitorului.

Referitor la spectrul de condiții ale răspunderii pentru daunele de mediu, în literatură de specialitate întâlnim o gamă largă



de păreri, unde raționalitatea recunoașterii caracterului obligatoriu al existenței unei sau altei condiții, se fundamentează în funcție de caracterul relațiilor în care este aplicată măsura de răspundere patrimonială, precum și de însuși conținutul acesteia. Tendința principală totuși este de a stabili existența unui număr concret de condiții, care ar permite să se afirme, că în cazul existenței acestora se poate vorbi despre aplicarea măsurii de răspundere patrimonială de dreptul mediului.

Dacă e să ne referim la răspunderea civilă, atunci menționăm că cercetătorii civiliști determină un număr strict de condiții obligatorii, în cazul existenței cărora poate fi vorba despre posibilitatea aplicării răspunderii civile. Se afirmă, că combinația de condiții diferă în funcție de faptul dacă răspunderea este fundamentată pe greșeală (răspunderea subiectivă) sau pe risc<sup>4</sup> (răspunderea obiectivă).

Având în vedere conținutul reglementărilor de dreptul mediului, precum și natura specifică a raporturilor de dreptul mediului, este evident că aceste condiții vor avea aplicabilitate și în raporturile de dreptul mediului, dar cu considerarea unor particularități ce țin de specificul raporturilor din acest domeniu.

După cum am menționat, cadrul de condiții existente pentru antrenarea răspunderii patrimoniale în raporturile de dreptul mediului poate fi același, dar în literatura de specialitate este susținută părerea, conform căreia, pentru a fi aplicate măsurile de răspundere civilă în raporturile de dreptul mediului, este suficient să existe cumulativ următoarele condiții: „Să existe o faptă ilicită; să existe un prejudiciu; să existe un raport de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu.”<sup>5</sup> Totodată, alți autori afirmă, că pentru a fi aplicată răspunderea civilă în raporturile de dreptul mediului, este necesar „să se fi săvârșit o faptă cu caracter ilicit; să existe un prejudiciu; între fapta ilicită și prejudiciu

să existe un raport de cauzalitate; culpa autorului faptei ilicite; la momentul săvârșirii faptei, autorul să fi avut capacitatea delictuală.”<sup>6</sup> Într-adevăr, însăși natura obligației civile presupune posibilitatea transmiterii acesteia altei persoane, fapt care nu este caracteristic pentru răspunderea penală și contravențională, dar care ne dă temei de a cere răspunderea ca urmare a cauzării prejudiciului și de la alte persoane decât cea care a cauzat prejudiciul, în virtutea faptului că ultima nu acționase cu discernământ. Mai mult ca atât, Legea protecției mediului nr. 137 a României declară în art. 81 că „răspunderea pentru prejudiciu are caracter obiectiv, independent de culpă,” fapt care ne vorbește, că în raporturile de dreptul mediului răspunderea pentru cauzarea de prejudicii mediului poate fi aplicată persoanei chiar și în cazul în care lipsește culpa acesteia.

În concluzie, menționăm, că drept condiții obligatorii la aplicarea măsurilor de răspundere patrimonială în raporturile de dreptul mediului, servesc:

- fapta ilicită cauzatoare de prejudiciu;
- prejudiciul;
- raportul de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu.

Aderând la poziția, conform căreia culpa autorului faptei ilicite și capacitatea delictuală a acestuia nu sunt elemente obligatorii pentru antrenarea răspunderii patrimoniale de dreptul mediului, este necesar de menționat, că în lumina legislației civile a Republicii Moldova, și anume conform prevederilor lit. c) a art. 3 al Legii privind protecția mediului înconjurător, se consacră principiul responsabilității tuturor persoanelor fizice și juridice pentru prejudiciul cauzat mediului; prevenirea, limitarea, combaterea poluării, precum recuperarea pagubei, cauzate mediului și componentelor săi din contul persoanelor fizice și juridice care au admis (**chiar și inconștient** sau din neglijență) dauna. Termenul *inconștient* identifică, de fapt,



caracterul obiectiv al răspunderii de dreptul mediului.

În raporturile de dreptul mediului, fapta ilicită, ce servește condiție a aplicării răspunderii de dreptul mediului, constituie acea conduită (manifestându-se printr-o acțiune sau abstențiune) a persoanei fizice sau juridice, prin care se încalcă dispozițiile legislației privind protecția mediului și drept rezultat se aduce lezare desfășurării normale a raporturilor juridice de dreptul mediului sau cauzează prejudiciu concret mediului. În acest sens, fapta ilicită este caracterizată prin următoarele:<sup>7</sup>

- reprezintă o conduită concretizată într-o acțiune sau inacțiune, ce contravine dispozițiilor legislației mediului;
- subiectul acțiunii este o persoană fizică sau juridică;
- efectele conduitei ilicite sunt exteriorizate în prejudiciul care apare, fiind întotdeauna de natură patrimonială.

În contextul celor expuse, putem menționa, că pentru repararea prejudiciului cauzat mediului, aplicabilitate au regulile stabilite de legislația de mediu în ce privește dauna de mediu și cele ale răspunderii civile - în ce privește dauna civilă, ce reiese din daunele de mediu, cu particularitățile ce reies din conținutul specificului raporturilor de dreptul mediului. În acest sens, în literatura de specialitate își găsește reflectare deosebită o anumită categorie de probleme care, reieșind din importanța lor, cer o soluție adecvată, cum ar fi:

- a) problema ilicitului faptei;
- b) problema obiectului faptei cauzatoare de prejudiciu;

Astfel, după cum am mai menționat, pentru angajarea răspunderii patrimoniale de dreptul mediului, nu este necesar ca fapta cauzatoare de prejudiciu să fie neapărat ilegală.

Având în vedere practica raporturilor juridice ale altor ramuri de drept, din inerție, se consideră că în raporturile de dreptul

mediului, răspunderea juridică de dreptul mediului (patrimonială) va surveni doar în cazul în care fapta cauzatoare de prejudiciu va avea caracter ilegal. În acest sens, rămâne fără o soluție certă situația în care este săvârșită o faptă cauzatoare de prejudiciu mediului, dar considerată inițial (la momentul comiterii) ca fiind conform legii. Mai ales, aceste situații sunt caracteristice activităților bazate pe risc. În acest sens, „răspunderea bazată pe risc este o răspundere obiectivă”,<sup>8</sup> care se aplică și asupra cazului, când activitatea se desfășoară conform legii dar se cauzează un prejudiciu, în virtutea unor împrejurări cu caracter obiectiv, ce nu sunt posibile de a fi prevăzute sau înlăturate. Totodată, dacă legislatorul, în vederea considerării ideii de echitate și pentru protejarea interesului public, nu ar fi acceptat caracterul obiectiv al răspunderii pentru cauzarea prejudiciului în raporturile de dreptul mediului, declarând „obligativitatea reparării prejudiciului cauzat prin daune de mediu de către făptuitor, dacă acesta nu va demonstra, că prejudiciul a fost cauzat prin acțiunea terților sau a victimei”, conchidem totuși că neglijând, astfel, condiția de ilegalitate a faptei cauzatoare de prejudiciu, constatăm că și fapta licită poate fi imputabilă în acest caz.

În ce privește fapta cauzatoare de prejudiciu mediului, aceasta constituie o conduită, care poate să se manifeste atât prin acțiune, cât și prin inacțiune. Această conduită poate să afecteze calitatea mediului, ceea ce numim acțiuni poluatorii, precum și alte relații reglementate prin normele de dreptul mediului. În acest sens, după cum afirmă prof. Ernest Lupan, „*cei ce răspund se pot afla în situații diferite. Uneori, fapta prin care se încalcă legea are ca urmare poluarea efectivă a mediului. În astfel de situații, cel care răspunde este agentul poluant. Alteori, însă fapta săvârșită cu încălcarea normelor dreptului mediului nu atrage după sine poluarea mediului, dar este totuși o faptă ilicită sancțio-*

*nabilă după normele acestei ramuri de drept. În astfel de situații autorul faptei nu mai este agent poluant, dar este totuși răspunzător în condițiile normelor dreptului mediului.”<sup>9</sup>*

Din cele expuse s-ar putea trage concluzia, conform căreia fapta cauzatoare de prejudiciu va avea drept obiectiv de gen atât poluarea cât și alte acțiuni, dar care sunt considerate de normele dreptului mediului ca niște fapte prejudiciabile în prezent sau în perspectivă. Astfel, în afară de cadrul existent de domenii asupra cărora se recunoaște răsfrângerea noțiunii de faptă prejudiciabilă, este necesar de prevăzut și astfel de componente, care s-ar referi la fapte comise prin intermediul emiterii unor acte normative neconstituționale, care, efectiv, pun în pericol viața, sănătatea și patrimoniul cetățenilor, care, direct sau indirect, ar leza drepturile și interesele legitime ale acestora. Drept exemplu de discuție ar putea servi hotărârea privind acceptarea tranzitării deșeurilor radioactive pe teritoriul R. Moldova, fapt ce, evident, contravine prevederilor punctului a) al art. 3 și art. 77 ale Legii privind protecția mediului înconjurător și prevederilor art. 37 al Constituției R. Moldova.

Referitor la stabilirea cuantumului prejudiciului ca rezultat al unei daune de mediu, este deosebit de complicat de determinat, la momentul înaintării cererii de despăgubire, care este mărimea prejudiciului. Situația în cauză este condiționată de următoarele:<sup>10</sup>

a) în majoritatea cazurilor prejudiciul rezultat din poluare constă în câștigul nerealizat;

b) nu întregul volum de prejudiciu iese la iveală imediat, majoritatea daunelor sunt potențiale;<sup>11</sup>

c) „lanțul” efectelor nocive este condiționat de legătura de interdependență a proceselor în cadrul complexului natural;

d) marea majoritate a prejudiciului constă în cheltuielile suportate la restabilirea și îmbunătățirea obiectelor poluate, dar care nu au adus efectul dorit.

În acest sens, „determinarea mărimii prejudiciului cauzat în baza normelor dreptului civil este deosebit de complicată din cauza specificului componentelor prejudiciului, condiționate de particularitățile rolului economic și statutului juridic al componentelor mediului.”<sup>12</sup> În soluționarea acestei situații, urmează a se exclude aplicarea regulilor de drept civil pentru evaluarea daunelor și aplicarea unor reguli specifice. În acest sens, legislația privind protecția mediului operează cu sistemele de taxe pentru poluare, degradare, deteriorare etc., care stabilesc posibilitatea unificării sistemului de calculare a prejudiciului în fiecare caz și asigurarea posibilității dirijării centralizate a finanțelor privind restabilirea, renovarea, regenerarea obiectivelor mediului care au fost afectate prin activități poluatoare.

Dacă până în prezent problema prejudiciului material și corporal<sup>13</sup> și-a găsit o reflectare adecvată, considerăm că merită a fi pusă în discuție problema prejudiciului moral în raporturile de dreptul mediului. Nu ne punem drept scop de a releva caracterile pe care le manifestă o daună morală ca rezultat al cauzării unui prejudiciu mediului, dar însuși faptul că unele acțiuni cu caracter poluator pot induce panica, dezorganizarea și frica de careva acțiuni pentru o întreagă localitate sau zonă populată.

Privitor la „victima” daunei ecologice, în literatura de specialitate s-au stabilit, în fond, două opinii, care la prima vedere sunt pe poziții diferite, și anume „o parte din autori au concluzionat, că victima este omul și bunurile sale, paguba fiind cauzată de mediul în care acesta trăiește; alți autori consideră mediul ca fiind victima daunei ecologice.”<sup>14</sup> Ne permitem să considerăm, că în materie de daună de mediu, însuși prejudiciul cauzat drept rezultat al nerespectării sau neexecutării prevederilor legislației în vigoare, nu poate fi privit separat ca prejudiciu cauzat doar mediului. Înseși normele dreptului mediului au drept sarcină asigura-

rea protejării mediului în scopul creării unor condiții de mediu durabile. Dimpotrivă, anume recunoașterea existenței unui prejudiciu de mediu, care poate fi cauzat prin acțiuni poluatoare, ar fi o posibilitate de a nu aplica la angajarea răspunderii pentru daunele de mediu, principii ce guvernează răspunderea civilă. În acest sens vor fi aplicate principiul obligativității reparării prejudiciului cauzat mediului (art. 91 din Legea privind protecția mediului înconjurător al Republicii Moldova), fapt care neglijează posibilitatea victimei și făptuitorului de a negocia cuantumul dezdăunării sau însuși posibilitatea de a fi exonerat de la răspundere.

Conform prevederilor legislației civile, *existența unei legături cauzale* între fapta ilicită, comisă de către persoană și însuși prejudiciul, constituie o condiție a posibilității aplicării răspunderii, inclusiv în cadrul raporturilor de dreptul mediului. Cu toate că în literatura de specialitate se menționează, că raportul de cauzalitate la aplicarea răspunderii trebuie să aibă caracter direct sau obiectiv și sigur,<sup>15</sup> în raporturile de dreptul mediului, oricum, apare o serie de probleme în legătură cu stabilirea raportului de cauzalitate. Este vorba, în fond, despre faptul că un prejudiciu poate fi cauzat prin acțiunile concomitente ale mai multor persoane, că nu totdeauna este posibil de apreciat întregul volum de prejudiciu din cauza caracterului componentelor mediului, nu totdeauna după săvârșirea faptei cauzatoare de prejudiciu, este simțit în mod imediat efectul prejudicios (de exemplu, cunoaștem astfel de materiale numite *Freon-11* și *Freon-12* aflate în stare gazoasă, care se găsesc în cantități mari în lichidele pentru răcire și în flacoanele aerosol. Fiind emise în atmosferă, ele nu cauzează imediat efecte negative. Astfel, ele ajung într-o perioadă lungă în stratosferă, unde, sub influența razelor ultraviolete ale soarelui, se descompun și eliberează atomi de clor. Acestea intră în reacție cu moleculele de ozon din atmosferă

pe care le descompun în simple molecule de oxigen. Efectul atomilor de clorură se produce sub formă de reacție în lanț, unde o singură moleculă de clor poate distruge mai multe sute de molecule de ozon. Dacă avem în vedere că gazele de freon ajung în 10-15 ani în stratosferă, atunci efectele acestea se produc timp de 50-100 ani. Dar și aceste probleme își găsesc soluționarea. Astfel, unii autori afirmă, că la determinarea raportului de cauzalitate în stabilirea răspunderii patrimoniale, este necesar de a contura strict limitele răspunderii juridice prin:<sup>16</sup>

a) stabilirea naturii și caracterului faptei care a cauzat prejudiciul (uneori însuși natura faptei creează un pericol social, care conduce efectiv la sporirea pericolului în perspectivă, cum ar fi, de exemplu, activitățile legate de utilizarea energiei nucleare);

b) determinarea caracterului prejudiciului și anume, dacă este un prejudiciu direct al faptului ilicit cauzator de prejudiciu sau este o consecință facultativă a acestuia.

Ținând cont de cele expuse, revenind la noțiunea răspunderii civile în raporturile de dreptul mediului, este necesar de a menționa, că în raporturile de dreptul mediului răspunderea civilă nu obține careva caractere deosebite, ci este aplicată cu considerarea doar a naturii prejudiciului cauzat în rezultatul acțiunilor poluatoare și, de regulă, aceasta rezultă din daunele cauzate omului și patrimoniului acestuia, survenite ca rezultat al unei daune de mediu.

**În concluzie**, vom face o diferențiere între răspunderea civilă rezultată din daună de mediu și răspunderea materială de dreptul mediului pentru daună de mediu. Astfel:

a) răspunderea civilă presupune posibilitatea victimei de a renunța la dreptul de a cere recuperarea prejudiciului, pe când răspunderea materială de dreptul mediului exclude orice posibilitate a vreunui subiect de a renunța la recuperarea unei daune cauzate mediului;

b) răspunderea civilă presupune posibilitatea părților de a negocia cuantumul recuperării prejudiciului, pe când dauna cauzată mediului urmează a fi reparată integral;

c) răspunderea civilă presupune apărarea unui interes privat, concret al victimei,

care corespunde încălcării unui drept subiectiv civil de interes privat, pe când răspunderea materială de dreptul mediului presupune apărarea unui interes public, care corespunde încălcării unui drept protejat de legislația de mediu, de interes public.

### NOTE

<sup>1</sup> Art. 89 al Legii privind protecția mediului înconjurător al Republicii Moldova; art. 30 al Legii cu privire la resursele naturale; art. 85 al Legii fondului funciar al României; art. 95 al Codului silvic al României.

<sup>2</sup> În sursele de specialitate acest termen îl mai putem întâlni și sub expresia „daună ecologică.”

<sup>3</sup> Considerăm acest caz drept o particularitate a răspunderii civile contractuale obiective, privind anume existența contractului de asigurare drept unul dintre temeiurile răspunderii obiective contractuale.

<sup>4</sup> Carbonnier J. Droit civil. Les obligations, tome 4, Paris, 1956, pag. 341.

<sup>5</sup> Lupan E., Minea M., Marga A. Dreptul mediului, partea specială, vol. II, pag. 456.

<sup>6</sup> Duțu M. Dreptul mediului. București, 1996, pag. 136; Marinescu D. Dreptul mediului înconjurător. București, 1996, pag. 308; Sergheev A., Tolstoi I. Гражданское право (Dreptul civil), vol. 2, Moscova, 1998, pag. 704-705.

<sup>7</sup> Lupan E., Minea M., Marga A. Dreptul mediului, partea specială, vol. II, pag. 457.

<sup>8</sup> Carbonnier J. Droit civil. Les obligations, tome 4. Paris, 1956, pag. 341.

<sup>9</sup> Lupan E., Minea M., Marga A. Dreptul mediului, partea specială, vol. II, pag. 362.

<sup>10</sup> Кравченко С. Материальная ответственность в системе охраны природы (Răspunderea materială în sistemul de protecție a naturii), Kiev, 1981, pag. 44.

<sup>11</sup> În acest sens, în materie de lege ferenda, ar fi corect de stabilit principiul imprescriptibilității prejudiciului cauzat persoanei prin daună de mediu.

<sup>12</sup> Кравченко С. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства (Răspunderea patrimonială pentru încălcarea legislației privind protecția naturii), Lvov, 1979, pag. 65.

<sup>13</sup> O astfel de clasificare în prejudiciu (daună) material, corporal și moral o face autorul francez J. Carbonnier, pe care le consideră ca fiind reparabile (J. Carbonnier. Droit civil. Les obligations, tome 4, Paris, 1956, pag. 354-355).

<sup>14</sup> Lupan E., Minea M., Marga A. Dreptul mediului, partea specială, vol. II, pag. 459.

<sup>15</sup> Carbonnier J. Droit civil. Les obligations, tome 4. Paris, 1956, pag. 364-365.

<sup>16</sup> Матвеев Г. Основания гражданско-правовой ответственности. Moscova, 1970, pag. 60.

**Prezentat:** 4 februarie 2015.

**E-mail:** itrofimov@mail.ru

## Considerații privind dreptul salariatului la respectul vieții private la locul de muncă

**Eduard BOIȘTEANU,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți*

**Nicolae ROMANDAȘ,**  
*doctor în drept, profesor universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*At the origin of privacy regulation and establish an adequate system of data protection lies the need for individuals to independently establish what they themselves can reveal himself. But privacy can not be regarded as an absolute right, and when faced with fundamental rights (freedom of expression, guaranteed by the provisions of art. 32 of the Constitution) must find a balance in respect thereof, being of equal importance. Thus, by this article is proposed to evidence the necessity to establish a balance between the rights from labour field with those from personal field.*

Toți salariații au dreptul la demnitate în muncă. Astfel, în sensul Codului muncii al Republicii Moldova (în continuare – C.M. al R.M.)<sup>1</sup>, **demnitatea în muncă** este definită ca un climat psihoemoțional confortabil în raporturile de muncă ce exclude orice formă de comportament verbal sau nonverbal din partea angajatorului sau a altor salariați care poate aduce atingere integrității morale și psihice a salariatului. Totodată, subliniem faptul că salariații sunt obligați să respecte dreptul la demnitate în muncă al celorlalți salariați (art. 9, alin. (2), lit. d<sup>2</sup>) din C.M. al R.M.).

După cum s-a menționat în doctrina română,<sup>2</sup> respectul demnității în muncă presupune: interzicerea oricărei forme de discriminare; asigurarea egalității de tratament; interzicerea hărțuirii morale (sau psihologice); interzicerea hărțuirii sexuale; posibilitatea salariatului de a solicita și a obține recuperarea daunelor morale pentru afectarea drepturilor sale nepatrimoniale.

Este regretabil faptul că legislația muncii a Republicii Moldova nu instaurează un

cadru legislativ necesar pentru asigurarea respectului vieții private a salariatului și al demnității la locul de muncă.

La originea reglementării intimității și a stabilirii unui sistem adecvat de protecție a datelor personale s-a aflat nevoia indivizilor de a stabili de sine stătător ceea ce pot dezvălui ei înșiși despre sine.<sup>3</sup> Însă intimitatea nu poate fi privită ca un drept absolut, iar când se confruntă cu alte drepturi fundamentale (de exemplu, cu libertatea de exprimare, garantată prin dispozițiile art. 32 din Constituția R.M.<sup>4</sup>) trebuie să se găsească un echilibru în respectarea acestora, ele fiind de aceeași importanță.

În calitate de categorie juridică, dreptul la viață privată a fost formulat pentru prima dată în S.U.A. Astfel, în 1890, doi juriști americani, Samuel Warren și Louis Brandeis, au elaborat în eseu *The Right to Privacy*, fundamentul teoretic al dreptului la viață privată.<sup>5</sup> Însă, după cum afirmă autorul român Horațiu Dan Dumitru,<sup>6</sup> demersul celor doi autori americani, la nivelul anului 1890, nu și propunea decât îmbogățirea instituției

răspunderii civile delictuale cu dimensiunile juridice ale vieții private și cu problematice rezultată în urma coliziunii cu modalități agresive de exercitare a libertății de exprimare. Ulterior, în anii 30 ai secolului al XX-lea, Louis Brandeis își reafirma convingerile sale în dreptul la viață privată, redactând, în calitate de judecător la Curtea Supremă de Justiție din S.U.A., o opinie separată în cauza *Olmstead vs. United States* (1928). În acest context, Brandeis a definit dreptul la viață privată ca nevoia individului „de a fi lăsat în pace.”<sup>7</sup>

În Republica Moldova, dreptul salariatului la respectul vieții private la locul de muncă își găsește fundamentul primar în prevederile art. 28 din Constituția R.M., care proclamă respectarea și ocrotirea vieții intime, familiale și private de către stat.

În plan european, fundamentul reglementărilor privind respectul vieții private se găsește în art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care prevede:

„1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale.

2. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății și a moralei ori protejarea drepturilor și libertăților altora.”

După cum menționează Raluca Dimetriu,<sup>8</sup> conceptul de viață privată este statuat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și include: a) dreptul persoanei la viață intimă personală; b) dreptul acesteia la viață privată socială; c) dreptul persoanei la un mediu înconjurător sănătos.

În opinia noastră, respectarea dreptului la viață privată are un caracter necondiționat în cazul în care titularul acestuia se află

la domiciliu (într-un spațiu privat). Locul de muncă trebuie considerat a fi un spațiu semipublic, dar, nicidecum, nu poate fi considerat un teritoriu în care salariatul încetează a mai avea viață privată. Salariatul nu a renunțat, ca efect al angajării, la unul dintre drepturile personalității sale, pentru 8 ore pe zi.

În plus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a conferit conceptului de domiciliu un înțeles tot mai larg (consacrând, totodată, o astfel de categorie juridică precum *domiciliul profesional*), mergând până la a acoperi chiar și locul desfășurării activității profesionale. Astfel, în *cazul Niemietz contra Germaniei*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că sediile profesionale, cum ar fi cabinetele de avocat, fac parte din domiciliul persoanei, beneficiind de protecția acordată vieții private.

De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, în ocupațiile unei persoane, nu se poate delimita întotdeauna ceea ce ține de domeniul profesional de ceea ce iese din acesta. În mod special, sarcinile unui membru al unei profesii libere pot constitui un element al vieții sale într-o atât de mare măsură, încât nu se poate spune în ce calitate acționează el la un moment dat. Mai mult decât atât, s-ar risca să se ajungă la o inegalitate de tratament dacă s-ar renunța la aplicarea art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului pe motiv că măsura denunțată privea doar activități profesionale: protecția va continua să acționeze în favoarea individului, ale cărei activități profesionale și neprofesionale s-ar îmbina într-o asemenea măsură, încât nu ar exista niciun mijloc de a le despărți.<sup>9</sup>

După cum a observat Raluca Dimitriu, „chestiunea este în ce măsură se va putea salariatul prevala de un atare drept și în ce limite ar putea-o face împotriva angajatorului său. Într-adevăr, locul de muncă prezintă o deosebită particularitate prin aceea că:



- fără a fi un spațiu privat, el are uneori caracteristicile unui atare spațiu, în care persoana prezintă un grad de vulnerabilitate superior celui din spațiile publice;

- lucrătorul se raportează la anumite spații (atelier, birou) ca fiind private, chiar dacă aparțin sub aspect juridic angajatorului;

- durata petrecută zilnic la locul de muncă este semnificativ mai îndelungată decât în alte spații publice;

- anumite informații confidențiale cu privire la persoană – de exemplu, cele care decurg din efectuarea examenului medical – pot deveni expuse pe parcursul executării raportului juridic de muncă etc.”<sup>10</sup>

Referindu-ne la ultimul pasaj, observăm că o serie de informații privitoare la persoana salariatului sunt expres confidențiale, fiind considerate astfel de C.M. al R.M. În acest caz, facem referire la salariu (art. 128, alin. (3) din C.M. al R.M.), apartenența salariatului la sindicate, asociații obștești și religioase, partide și alte organizații social-politice (art. 91, lit. e) din C.M. al R.M.).

În practica judiciară a Republicii Moldova a fost pusă în discuție problema respectării caracterului confidențial al informațiilor cu privire la sănătatea salariaților. Astfel, în *cauza civilă intentată la cererea de chemare în judecată depusă de I.C. către Ministerul Sănătății privind anularea actului administrativ*, au fost supuse controlului judecătoresc prevederile legale care consacrau obligativitatea indicării diagnosticului în certificatul de concediu medical al pacientului. Asemenea prevederi favorizau situații în care, după prezentarea certificatului de concediu medical la locul de muncă, angajatorul și alți salariați aveau posibilitatea să afle boala (maladia) de care suferise persoana, lucru care, în unele cazuri, putea avea consecințe grave, precum stigmatizarea și discriminarea salariatului.<sup>11</sup> Prin decizia Curții Supreme de Justiție din 15 februarie 2012, Ministerul Sănătății a fost

obligat să excludă practicile de indicare în certificatul de concediu medical a diagnosticului sau codului maladiei pacientului. Astfel, cetățenilor Republicii Moldova li se va garanta respectarea caracterului confidențial al informațiilor cu privire la sănătate în cadrul raporturilor juridice de muncă.

În *cauza R. vs Moldova*, dedusă judecății Curții Europene a Drepturilor Omului, este solicitată constatarea ingerinței în dreptul persoanei la respectarea vieții private și de familie.

Reclamanta R., la momentul evenimentelor, era lector la Academia de Poliție. La o dată nespecificată, ea a fost supusă unei însămânțări artificiale la o clinică de fertilitate de pe lângă Ministerul Sănătății și a rămas însărcinată. Între 4 și 20 august 2003 reclamanta a fost internată în urma unui risc de a pierde sarcina și ulterior a fost supravegheată de doctor și a beneficiat de tratamentul necesar. Se pare că starea de sănătate a reclamantei o impunea să lipsească adesea de la serviciu, iar certificatele de concedii medicale indicau că absențele sale se datorau sarcinii și a riscului de a o pierde.

La 5 noiembrie 2003, angajatorul reclamantei a cerut de la clinica unde reclamanta urma tratamentele, informația despre motivele concediului său medical. În scrisoarea din 7 noiembrie 2003 clinica a informat angajatorul reclamantei că ea era însărcinată cu gemeni, în urma însămânțării artificiale, că exista riscul de a pierde sarcina și că reclamanta are hepatita B. Fișa de observare a reclamantei a fost atașată la scrisoare.

Din cele relatate de reclamantă, informația prezentată de clinică a devenit rapid cunoscută staff-ului Academiei de Poliție și chiar studenților. Ca rezultat al stresului, reclamanta a pierdut sarcina câteva zile mai târziu. Soțul ei, care era, de asemenea, angajat al Academiei de Poliție, a fost nevoit să-și schimbe locul de muncă.

La 4 februarie 2004, reclamanta a ini-



țiat proceduri împotriva clinicii de fertilitate, Academiei de Poliție și Ministerului Afacerilor Interne, solicitând compensații pentru încălcarea dreptului la respectul vieții private. De asemenea, ea a solicitat compensarea prejudiciului material pentru costul înșămânțării artificiale.

La 6 iulie 2004, Judecătoria Centru a respins cererea reclamantei motivând că divulgarea informației de către clinica de fertilitate a fost legală, deoarece angajatorul reclamantei a pornit o investigație pe cazul dat. Reclamanta a depus apel și a argumentat, inter alia, că, potrivit art. 12 din Legea cu privire la ocrotirea sănătății reproductive și planificarea familială, toată informația legată de sănătatea reproductivă a pacienților este confidențială.

La 2 noiembrie 2006, Curtea de Apel Chișinău a casat hotărârea primei instanțe și a admis acțiunea reclamantei. Clinica de fertilitate, Academia de Poliție și Ministerul Afacerilor Interne au fost obligate la plata prejudiciului moral în mărime de 20.000 lei, 15.000 lei și, respectiv, 7.000 lei. Prejudiciul material a fost refuzat ca nefondat.

Și reclamanta, și părții au depus recurs. La 10 mai 2007 Curtea Supremă de Justiție a admis recursul depus de clinica de fertilitate și a respins acțiunea reclamantei. Instanța a reținut că clinica era în drept să divulge informația despre starea sănătății reclamantei, deoarece angajatorul trebuia să stabilească dacă concediul medical al reclamantei era justificat. Alte recursuri au fost respinse.

În fața Curții Europene a Drepturilor Omului reclamanta s-a plâns de violarea art. 8 din CEDO, deoarece statul respondent nu i-a asigurat dreptul său la respectarea vieții private, și de violarea art. 6 din CEDO, invocând că procedurile naționale au fost inechitabile, deoarece decizia Curții Supreme de Justiție a fost una arbitrară și pentru că instanțele nu i-au acordat compensații pe-cuniare.

Curtea a invitat părțile să răspundă la următoarele întrebări:

A existat o ingerință în dreptul reclamantei la respectul vieții private în sensul art. 8 § 1 CEDO ca rezultat al divulgării informației de clinica de fertilitate?

Dacă da, această ingerință este în concordanță cu legea și necesară în sensul art. 8 § 2 CEDO?

**Sursă:** <<http://www.lhr.md/news/223.html>> (accesat la 8 februarie 2013).

Cel mai controversat subiect în materia dreptului salariaților la viața privată îl reprezintă monitorizarea acestora la locul de muncă. Astfel, în Statele Unite ale Americii, monitorizarea folosirii Internetului și a poștei electronice de către salariați s-a transformat într-o uzanță, angajatorii indicând expres că mijloacele tehnologiei informației puse la dispoziția salariaților au destinația exclusivă de utilizare în scopul desfășurării activității profesionale. În *cazul Bourke contra Nissan Motors Corporation*, o instanță de judecată din California a hotărât că angajatorul a avut dreptul de a monitoriza corespondența electronică a salariaților săi și de a concedia un salariat pentru expedierea de e-mailuri de natură personală în timpul orelor de lucru.

Aruncând o privire retrospectivă, trebuie să menționăm că, în perioadele anterioare, de mai multe ori au fost stabilite intențiile (aspirațiile) unora de a controla și a monitoriza viața (activitatea) altora. Cu titlu de exemplu, noțiunea de supraveghere permanentă în secolul al XVIII-lea a fost asimilată cu *panoptical*, concept elaborat de către filozoful englez Jeremy Bentham, care a creat un model revoluționar de închisoare (*panopticon*), proiectată astfel încât prizonierii (deținuții) să poată fi supravegheați permanent de paznicii care nu puteau fi văzuți.<sup>12</sup> În prezent, potrivit DEX-ului (ediția 1998), *panoptical* desemnează o clădire construită astfel în-

cât interiorul ei (cu aspecte sau materiale documentare) să poată fi cuprins dintr-o singură privire.

rizat conținutul convorbirilor electronice, ci doar durata și costul acestora, precum și numerele formate, Curtea Europeană



**Figura 1. Modelul unei închisori de tip panopticon.**

Sursă. <<http://www.heterotopiastudies.com/heterotopia-and-the-panopticon/>> (accesat la 8 februarie 2013).

Așadar, filozoful englez Jeremy Bentham a modelat arhitectura clădirii astfel încât supraveghetorul, aflându-se într-o poziție privilegiată, să poată observa toate persoanele, fără ca ele să sesizeze când sunt urmărite și când nu.<sup>13</sup> Ideea este de a supraveghea disciplina pentru a eficientiza munca. Un astfel de model arhitectural a fost utilizat nu numai în domeniul penitenciar, dar și la construcția unor instituții, spitale și uzine. După cum menționează Shelley Wallach,<sup>14</sup> industriașul american Henry Ford a utilizat panopticul la uzinele sale.

Spre deosebire de poziția instanțelor judecătorești din S.U.A., jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a propus o altă soluție judiciară în domeniul monitorizării salariaților la locul de muncă. Astfel, într-un caz recent, *Copland contra UK* (3 aprilie 2007), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că sfera de protecție a vieții private cuprinde și convorbirile telefonice, și corespondența electronică de la locul de muncă. Deși angajatorul s-a apărut, demonstrând că nu a fost monito-

a Drepturilor Omului a decis că el a afectat viața privată a salariaților, mai ales în condițiile în care aceasta din urmă nu a fost avertizată cu privire la posibilitatea monitorizării.

Monitorizarea salariaților a constituit un subiect sensibil de multă vreme în statele-membre ale Uniunii Europene. Astfel, în temeiul art. 29 din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 „Privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date,”<sup>15</sup> a fost înființat un grup de lucru pentru protecția persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, învestit cu atribuții de organ consultativ european independent pentru probleme de protecție a datelor și a vieții private. Acest organ consultativ a elaborat un Document de lucru asupra supravegherii comunicațiilor electronice la locul de muncă, prin care au fost stabilite, cu titlu de recomandări, următoarele principii:

a) **principiul necesității**, conform căruia angajatorul trebuie să verifice dacă monitorizarea salariaților este necesară pentru un scop definit, datele colectate nefiind păstrate mai mult decât este necesar pentru îndeplinirea scopului propus;

b) **principiul finalității**, conform căruia datele trebuie colectate pentru un scop specific, explicit și legitim, neputând fi folosite într-o activitate ce excede scopului pentru care au fost culese;

c) **principiul transparenței**, în temeiul căruia angajatorul trebuie să furnizeze salariaților toate informațiile cu privire la monitorizarea acestora;

d) **operațiunile de procesare pot avea loc numai în cazul unui scop legitim**;

e) **principiul proporționalității**, conform căruia datele personale trebuie să fie relevante și adecvate în raport cu scopul specificat. În acest sens, trebuie reținut că monitorizarea corespondenței electronice trebuie limitată la datele de trafic și la perioadă, fără a lua în calcul conținutul comunicării;

f) **principiul securității**, potrivit căruia angajatorul este obligat să ia toate măsurile de securitate pentru ca datele colectate să nu fie divulgate terților.

În prezent, în practică apar numeroase chestiuni referitoare la monitorizarea video a salariatului în perioada desfășurării activității de muncă. Juriștii întâmpină multe greutăți în ceea ce privește aprecierea semnificației juridice a supravegherii video a salariaților, întrucât legislația Republicii Moldova nu cuprinde reglementări exprese în acest sens.

În condițiile în care numeroase entități publice și private utilizează sisteme de supraveghere video în mod excesiv, atât pentru a controla accesul salariaților la locul de muncă, cât și pentru a monitoriza corectitudinea și eficiența activității desfășurate de aceștia, fapt ce poate aduce atingere vieții lor private, nu putem înțelege

poziția autorităților publice care, până în prezent, nu au purces la reglementarea aspectelor-cheie privind prelucrarea datelor cu caracter personal prin utilizarea mijloacelor de supraveghere video.

În viziunea noastră, s-a creat un *vid inadmisibil de reglementare*, contrar dispoziției constituționale care garantează dreptul persoanei la viața intimă, familială și privată (art. 28 din Constituția Republicii Moldova). Înlăturarea acestui vid legislativ este posibilă prin preluarea de către factorii politici a unor reglementări deja existente din alte state cu democrație dezvoltată. Cu titlu de exemplu, în România, președintele Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal a emis Decizia „Privind prelucrarea datelor cu caracter personal prin utilizarea mijloacelor de supraveghere video” nr. 52 din 31 mai 2012 (în continuare – *Decizia nr. 52/2012*).<sup>16</sup>

Astfel, potrivit art. 4 din Decizia nr. 52/2012, supravegherea video poate fi efectuată, în principal, în următoarele scopuri: a) prevenirea și combaterea săvârșirii infracțiunilor; b) supravegherea traficului rutier și constatarea încălcării regulilor de circulație rutieră; c) asigurarea pazei și protecției persoanelor, bunurilor și valorilor, a imobilelor și a instalațiilor de utilitate publică, precum și a împrejurimilor afectate acestora; d) îndeplinirea unor măsuri de interes public sau exercitarea prerogativelor de autoritate publică; e) realizarea unor interese legitime, cu condiția să nu se prejudicieze drepturile și libertățile fundamentale sau interesul persoanelor vizate.

Supravegherea video poate fi efectuată în locuri și spații deschise sau destinate publicului, inclusiv pe căile publice de acces de pe domeniul public sau privat, în condițiile prevăzute de lege.

Camerele de supraveghere video se montează în locuri vizibile. Totodată, menționăm că Decizia nr. 52/2012 interzice ex-

pres utilizarea mijloacelor de supraveghere video ascunse, cu excepția situațiilor prevăzute de lege. În plus, este interzisă prelucrarea datelor cu caracter personal prin mijloace de supraveghere video în spații în care se impune asigurarea intimității persoanelor, cum ar fi: cabine de probă, vestiare, cabine de duș, toalete și alte locații similare.

Prevederile art. 8 din Decizia nr. 52/2012 soluționează o gamă largă de probleme juridice vizând monitorizarea video a salariaților. Astfel, s-a statuat, din start, că prelucrarea datelor cu caracter personal ale angajaților prin mijloace de supraveghere video este permisă pentru îndeplinirea unor obligații legale exprese sau în temeiul unui interes legitim, cu respectarea drepturilor persoanelor angajate, în special a informării prealabile a acestora. În situația în care nu sunt aplicabile prevederile invocate, *prelucrarea datelor cu caracter personal ale angajaților prin mijloace de supraveghere video nu se poate efectua decât pe baza consimțământului expres și liber exprimat al acestora, cu respectarea drepturilor persoanelor angajate, în special a informării prealabile a acestora.*

În conformitate cu art. 8, alin. (3) din Decizia nr. 52/2012, *nu este permisă prelucrarea datelor cu caracter personal ale angajaților prin mijloace de supraveghere video în interiorul birourilor unde aceștia își desfășoară activitatea la locul de muncă, cu excepția situațiilor prevăzute expres de lege sau a avizului Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.*

Interpretând art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, putem afirma că orice persoană dispune de imaginea sa și de utilizarea acesteia în virtutea unui drept absolut, fapt care îi permite să se opună fixării, reproducerii și difuzării acesteia fără permisiunea sa. O astfel de soluție a fost consacrată și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cum ar fi în *cazul Peck contra Regatului Unit*, care

se referă la camerele de supraveghere de pe stradă, și în *cazul von Hannover contra Germaniei* cu referire la fotografierea unei persoane în locuri publice.

În consecință, persoana urmează să fie informată despre prezența camerelor video pentru ca aceasta să-și poată exprima consimțământul de a-i fi înregistrată imaginea, cu alte cuvinte, de a intra în localul respectiv sau nu, ori de a merge prin perimetrul monitorizat de camera video. În acest sens, avizul informativ privind monitorizarea video a unui anumit perimetru reprezintă o modalitate de informare a subiecților de date cu caracter personal despre faptul că imaginea lor, colectată prin intermediul mijloacelor tehnice, este prelucrată de un deținător de date cu caracter personal.<sup>17</sup>

Ca orice persoană fizică, *salariații au dreptul la propria imagine*, un drept primordial pentru fiecare de a sustrage altuia reprezentarea persoanei sale. Se pare că punctul de plecare pentru consacrarea dreptului la imagine a fost afacerea *Rachel*.<sup>18</sup> Actrița cu numele de scenă Rachel a fost fotografiată pe patul de moarte fără acordul ei sau al rudelor ei, apoi imaginea a fost publicată. În temeiul hotărârii Tribunalului Civil de la Seine din 16 iunie 1858, a fost admisă acțiunea rudelor actriței, statuând că acestea se pot opune unei asemenea reproduceri pe motivul respectului datorat doliului familiei, lezându-se, astfel, sentimentele pioase ale urmașilor.

Conform regulii generale, reproducerea unei persoane printr-o fotografie, film, rețeaua internet ș. a. necesită acordul acelei persoane.<sup>19</sup> Vorbind despre raporturile juridice de muncă, subliniem faptul că existența unui contract individual de muncă nu permite angajatorului să exploateze imaginea salariatului său fără consimțământul ultimului.<sup>20</sup>

Desigur că în legislație pot fi consacrate și unele excepții de la norma-principiu for-

mulată supra. De exemplu, în conformitate cu art. 21, alin. (4) din Legea nr. 139/2010 „Privind dreptul de autor și drepturile conexe,”<sup>21</sup> în lipsa unei clauze contractuale contrare, consimțământul persoanei reprezentate în opera fotografică nu este necesar dacă aceasta: a) este model de profesie și (sau) a primit o remunerație pentru a poza; b) este general cunoscută și opera fotografică a fost executată cu prilejul activităților sale publice; c) constituie numai un detaliu al unei opere fotografice ce prezintă un peisaj, un grup de persoane sau o manifestare publică.

Totodată, atenționăm că dreptul de a dispune de imaginea sa nu poate avea un caracter absolut. Astfel, în opinia autorilor români Ovidiu Ungureanu și Cornelia Munteanu, „sunt licite înregistrarea și transmiterea imaginilor captate pe drumurile publice (pentru depășirea vitezei legale ori regularizarea traficului) sau folosirea mijloacelor de videosupraveghere de către autoritățile publice pentru a asigura protecția instituțiilor publice ori pentru prevenirea sau constatarea atingerilor la securitatea persoanelor și a bunurilor în locuri expuse riscurilor de agresiune și de furt, evident, *când legea permite folosirea acestor mijloace* (s. n. – E.B.).”<sup>22</sup> Totodată, autorii menționați au subliniat și condițiile în care urmează să fie efectuate operațiunile de monitorizare video a locurilor publice:<sup>23</sup> a) aceste operațiuni trebuie să fie realizate în așa fel încât să nu se poată vizualiza imagini din interiorul locuințelor și nici cele ale intrărilor lor; b) publicul trebuie să fie informat în permanență de existența sistemului de monitorizare video și de autorizația sau persoana responsabilă de instalarea acestuia.

Dacă facem o abordare sintetică a stipulațiilor cuprinse în instrumentele internaționale din domeniul enunțat, vom concluziona că nu orice ingerință în viața privată a unei persoane poate fi recunos-

cută ca o violare a dreptului ei la viața privată, instrumentele internaționale permițând astfel de ingerințe, dacă sunt respectate următoarele condiții: a) măsura să fie prevăzută de lege; b) măsura să vizeze un scop legitim și c) să fie necesară pentru atingerea aceluși scop. În plus, în *cazul Antunes Rocha contra Portugaliei* (31 mai 2005, 64330/01),<sup>24</sup> s-a atenționat că atâta timp cât legea internă ce permite supravegherea secretă a unei persoane (chiar și în situația în care o astfel de măsură viza un scop legitim – protecția securității naționale) nu cuprinde *niciun mecanism de control și nicio garanție contra abuzului*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu poate accepta o astfel de situație.

Respectarea vieții private la locul de muncă prezintă dificultăți deosebite, întrucât angajatorul este interesat de ceea ce privește exercitarea controlului (cât mai riguros) asupra salariaților în decursul îndeplinirii de către aceștia a obligațiilor de muncă. Și în această situație legislația muncii îi vine în ajutor angajatorului, întrucât îi atribuie prerogative privind exercitarea puterii dispozitive și a celei disciplinare în privința salariaților.

Așadar, dacă ne conducem de logica angajatorului, oricărui salariat îi revine obligația de a-și îndeplini conștiincios obligațiile de muncă în decursul întregii zile de muncă, adică în decurs de 8 ore pe zi. Drept argument sunt invocate prevederile art. 95, alin. (1) din C.M. al R.M., potrivit căruia *timpul de muncă reprezintă timpul pe care salariatul, în conformitate cu regulamentul intern al unității, cu contractul individual și cu cel colectiv de muncă, îl folosește pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă*. Cu alte cuvinte, se presupune că salariatul nu are dreptul la viață privată la locul său de muncă. În caz contrar, s-ar fi constatat că salariatul nu-și utilizează în mod eficient timpul de muncă, pentru care angajatorul achită salariul. De aici rezultă ideea că nu



se cere acordul salariatului pentru obținerea informației privind comportamentul acestuia la locul de muncă și deci este permisă monitorizarea video a salariatului în perioada desfășurării activității de muncă.

Nu putem fi de acord cu un asemenea raționament, întrucât, după cum deja s-a menționat, locul de muncă urmează să fie recunoscut ca spațiu semipublic în care în orice clipă s-ar putea isca anumite chestiuni ce vizează viața privată a salariatului, cum ar fi efectuarea de către salariat pe parcursul zilei de muncă a unui apel telefonic urgent către o rudă sau un prieten, convorbirile telefonice fiind integrate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în noțiunile de „viață privată” și „corespondență” [*cazul Malone contra Regatului Unit* (hotărârea din 2 august 1984, seria A, nr. 82, p. 30, pct. 64), *cazul Răducu contra României* (nr. 70787/01, 21 aprilie 2009)].

Așadar, *apreciem ca ilegală orice tentativă a angajatorului de a monitoriza activitatea salariaților pe ascuns (în mod secret) cu ajutorul aparatelor de înregistrare video, audio, de filmat etc.* În susținerea acestei concluzii, vom invoca prevederile art. 6, alin. (1) și ale art. 18, alin. (1) din Legea R.M. nr. 59/2012 „Privind activitatea specială de investigații”,<sup>25</sup> potrivit cărora măsurile speciale de investigații – cercetarea domiciliului și/sau instalarea în el a aparatelor ce asigură supravegherea și înregistrarea audio și video, a celor de fotografiat și de filmat, supravegherea domiciliului prin utilizarea mijloacelor tehnice ce asigură înregistrarea, interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor – se efectuează cu autorizarea judecătorului de instrucție, la demersul procurorului, de către ofițerii de investigații ai subdiviziunilor specializate din cadrul ori subordonate Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării, Centrului Național Anticorupție, Serviciului de Informații și Securitate, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, Serviciului Va-

mal și Departamentului instituțiilor penitenciare al Ministerului Justiției.

În plus, asemenea măsuri speciale de investigații pot fi efectuate numai în cadrul unui proces penal, conform Codului de procedură penală al Republicii Moldova.

Din pasajele legislative invocate se poate observa, astfel, că angajatorul nu are împuterniciri în ceea ce privește înfăptuirea măsurilor speciale de investigații ce au ca scop monitorizarea salariaților cu ajutorul mijloacelor tehnice speciale.

Monitorizarea video a salariaților, înfăptuită de către angajator în mod secret, este ilegală și prin prisma legislației muncii. Astfel, salariatul are dreptul la informare deplină și veridică despre condițiile de muncă și cerințele față de securitatea și sănătatea în muncă la locul de muncă (art. 9, alin. (1), lit. f) din C.M. al R.M.), inclusiv despre modalitățile concrete de înfăptuire a controlului asupra activității de muncă a acestuia.

În acest sens, apare următoarea întrebare: „Ce condiții trebuie să respecte angajatorul pentru a opera licit o monitorizare video a activității de muncă a salariaților?” *În opinia noastră, modalitățile concrete de monitorizare video a salariaților trebuie să fie consacrate în regulamentul intern al unității, angajatorul urmând să statueze asupra existenței aparatelor (sistemelor) de înregistrare video, precum și asupra existenței necesităților de producție (combaterea sustragerilor de bunuri din avutul angajatorului, supravegherea funcționării neîntrerupte a utilajelor ș. a.) în ceea ce privește instalarea sistemelor de supraveghere video. Suplimentar, angajatorul trebuie să afișeze în birourile de lucru, în care au fost instalate sistemele de supraveghere video, un aviz informativ privind monitorizarea video a salariaților.*

În conformitate cu art. 92, lit. d) din C.M. al R.M., angajatorul poate permite accesul la datele personale ale salariatului doar persoanelor împuternicite în acest sens. Mai mult, persoanele împuternicite au dreptul,

în condițiile respectării regimului de confidențialitate, să solicite numai datele personale necesare exercitării unor atribuții concrete. Așadar, lucrătorilor tehnici, responsa-

bili pentru monitorizarea video, trebuie să li se aducă la cunoștință, sub semnătură, conținutul regulamentului cu privire la protecția datelor personale ale salariatului.

## NOTE

<sup>1</sup> Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.2003.

<sup>2</sup> Raluca Dimitriu. *Respectul vieții private a lucrătorului și al demnității la locul de muncă*. În: „Revista română de dreptul muncii,” nr. 7/2011, p. 43-45.

<sup>3</sup> Radu Carp, Simona Șandru. *Dreptul la intimitate și protecția datelor cu caracter personal*. București, All Beck, 2004, p. 5.

<sup>4</sup> Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.

<sup>5</sup> Horațiu Dan Dumitru. *Libertate de exprimare și viață privată. Conexiuni constituționale și civile*. În: „Pandectele Române,” nr. 5/2012, p. 42.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>7</sup> A se vedea pentru dezvoltări: Radu Carp, Simona Șandru, *op. cit.*, p. 3; Horațiu Dan Dumitru, *op. cit.*, p. 45.

<sup>8</sup> Raluca Dimitriu, *op. cit.*, 2011, p. 38.

<sup>9</sup> Vincent Berger, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, București, Institutul Român Pentru Drepturile Omului, 2001, p. 424-427.

<sup>10</sup> Raluca Dimitriu, *op. cit.*, 2011, p. 40.

<sup>11</sup> IDOM: *Diagnosticul nu va mai fi indicat în certificatele medicale*. [On-line]: <[http://nediscriminare.md/index.php?module=news&item\\_id=218](http://nediscriminare.md/index.php?module=news&item_id=218)> (accesat la 8 februarie 2013).

<sup>12</sup> Peter J. King. *O sută de filozofi* (Trad. Liana Stan). București, Enciclopedia RAO, 2006, p. 114.

<sup>13</sup> Potrivit *Dicționarului de sociologie* (Gordon Marshall, *Dicționar de sociologie*, București, Univers Enciclopedic, 2003, p. 410), noțiunea de *panopticon* a fost folosită întâia oară de Jeremy Bentham în 1791 pentru a descrie ideea lui de „casă de inspecție”, utilizată în scopul supravegherii instituțiilor publice precum închisorile, azilurile pentru bătrâni și săraci. Panopticonul era o construcție circulară cu „celule” deschise, ridicate în jurul unui turn central de inspecție, în care atât inspectorul cât și locatarul se aflau sub o supraveghere continuă. Michel Foucault a analizat pe larg ideea în *A supraveghea și a pedepsi: nașterea închisorii* (1975), descriind *panopticonul* ca pe un aparat al puterii datorită câmpului de vizibilitate pe care îl creează. El a argumentat că se asigură o exercitare automată a puterii, deoarece locatarii erau permanent conștienți că sunt vizibili. Ca o consecință a supravegherii continue, indivizii erau prinși într-o relație impersonală a puterii, care dezindividualiza însăși relația de putere și-i individualiza pe cei supuși acesteia. Michel Foucault a considerat-o ca pe o dezvoltare esențială și o metaforă pentru tot mai sporita supraveghere, ierarhie, disciplină și clasificare caracteristice societății moderne, prin intermediul cărora indivizii au fost ordonați și controlați mai mult de instituții impersonale. Ideea de panopticon, așa cum a fost interpretată de Michel Foucault, a influențat teoriile recente ale privirii.

În viziunea lui Michel Foucault, panopticonul este polivalent în aplicații: „Servește la îndreptarea prizonierilor, dar și la îngrijirea bolnavilor, la instruirea școlarilor, la paza nebunilor, la supravegherea muncitorilor, la punerea la muncă a cerșetorilor și a celor leneși. Reprezintă un tip de implantare a corpurilor în spațiu, de repartizare a indivizilor unii față de alții, de organizare ierarhică, de dispunere a centrelor și canalelor de putere, de definire



a instrumentelor și modalităților de intervenție ale acesteia, ce pot fi puse în practică în spitale, ateliere, școli, închisori” (Michel Foucault, *A supraveghea și a pedepsi: nașterea închisorii*, trad. din limba franceză de Bogdan Ghiu, Pitești, Editura Paralela 45, 2005, p. 262).

<sup>14</sup> Shelley Wallach. *The Medusa Stare: Surveillance and Monitoring of Employees and the Right to Privacy*. În: „The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations,” no. 2 (2011), p. 190.

<sup>15</sup> <<http://www.dataprotection.ro/servlet/ViewDocument?id=44>> (accesat la 11 februarie 2011).

<sup>16</sup> Monitorul Oficial al României, nr. 389 din 11 iunie 2012.

<sup>17</sup> <<http://datepersonale.md/md/comentarii/>> (accesat la 20 decembrie 2011).

<sup>18</sup> A se vedea pentru dezvoltări: Ovidiu Ungureanu, Cornelia Munteanu. *Dreptul la propria imagine – componentă a drepturilor personalității*. În: „Dreptul,” nr. 10/2010, p. 67; Bogdan Ionescu. *Dreptul la propria imagine. O perspectivă practică*. București, „Universul Juridic,” 2013, p. 17.

<sup>19</sup> Ovidiu Ungureanu, Cornelia Munteanu, *op. cit.*, p. 73.

<sup>20</sup> Bogdan Ionescu, *op. cit.*, p. 203.

<sup>21</sup> Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 191-193 din 01.10.2010.

<sup>22</sup> Ovidiu Ungureanu, Cornelia Munteanu, *op. cit.*, p. 77.

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> Esența cazului *Antunes Rocha contra Portugaliei* se poate rezuma la următoarele: în mai 1994, reclamanta Antunes Rocha a semnat un contract de muncă cu Consiliul național al protecției civile, unde urma să exercite funcții administrative. În aceeași zi, a trebuit să completeze un formular care avea antetul NATO și cel al „Autorității Naționale pentru Securitate” în care i se cereau date despre ea și familia sa, precum și o declarație prin care se angaja să respecte regulile de securitate impuse de NATO. Reclamanta a demisionat câteva luni mai târziu după ce a aflat că familia sa făcea obiectul unei anchete, constând în supravegherea casei sale și interogarea anturajului său. Potrivit statului pârât, orice persoană care lucra cu NATO putea face obiect al unei astfel de anchete din rațiuni de securitate. Plângerea penală a reclamantei pentru atingerea adusă vieții private, în cuprinsul căreia s-a constituit și parte civilă, s-a soldat cu o decizie nefavorabilă, pe motiv că fapta respectivă fusese amnistiată.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că măsurile de supraveghere au constituit o ingerință în viața privată a reclamantei. În condițiile în care măsura era reglementată de legea internă și viza un scop legitim – protecția securității naționale – Curtea a constatat că legea nu cuprindea suficiente garanții contra arbitrariului, neexistând un sistem de control al aplicării acestei măsuri. În plus, legea era prea vagă și nu permitea reclamantei să prevadă că anumite măsuri, precum supravegherea domiciliului sau interogarea cunoscuților săi, se vor întreprinde. Cât timp legea internă nu cuprinde niciun mecanism de control și nicio garanție contra abuzului, Curtea nu poate accepta situația. Având în vedere aceste considerente, Curtea a constatat că a fost încălcat în mod flagrant art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. A se vedea pentru dezvoltări: <<http://jurisprudencedo.com/Antunes-Rocha-contra-Portugalia-Supravegherea-unei-persoane-Lucrator-in-cadrul-serviciilor-militare-Legalitatea-masurii-Conditiile-legii.html>> (accesat la 20 decembrie 2011).

<sup>25</sup> Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 113-118 din 08.06.2012.

---

# **E**conomie și finanțe publice

---



# Întreprinderea – unitate de bază a economiei naționale

**Andrei BLANOVSCI,**  
*doctor în științe economice, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The contents and the role of the company as a basic unit of the national economy, the essential characteristics and functions of the company, the classification of companies according to property ownership, dimension and field of activity are examined in the present article. Special attention is paid to the role of the dominant company in contemporary economy. The peculiarities of modern companies from the Republic of Moldova are thoroughly analyzed. The role of small and middle-sized companies in the market economy is emphasized.*

**Conținutul și rolul întreprinderii.** Necesitatea organizării muncii în comun a apărut din cele mai vechi timpuri. Odată cu creșterea populației și divizarea muncii pe mai multe genuri de activitate, cum ar fi pescuitul, vânatul, cultivarea plantelor, îmblânzirea și creșterea animalelor, practicarea meșteșugăritului ș. a., necesitatea grupării persoanelor apte de muncă în anumite organizații s-a intensificat. Odată înțeleasă această practică organizatorică, societatea umană începe să accelereze procesul de înființare de noi organizații, denumite *întreprinderi* pentru obținerea bunurilor satisfacerii nevoilor în creștere ale populației.

Noțiunea de **întreprindere** are la origine cuvântul francez „enterprise,” iar în terminologia anglo-saxonă se utilizează cu același sens. De multe ori se utilizează cu același sens și noțiunea de *unitate economică* sau *firmă*.

Întreprinderea este considerată unitatea de bază a economiei naționale. Aname la întreprindere are loc combinarea și substituirea factorilor de producție. În cadrul întreprinderii se creează cea mai mare parte de bunuri materiale și servicii și tot de la întreprindere aces-

tea se repartizează în întreaga societate.

Natura întreprinderii se deduce din avantajul cooperării, când utilizarea în comun a resurselor umane și materiale aduce rezultate sporite comparativ cu folosirea lor individuală.

Din punctul de vedere al modalităților de organizare, gestionare și activitate, întreprinderea are denumirea de *fabrică, uzină, șantier de construcție, firmă, magazin comercial, institut de cercetare și proiectare ș. a.*

În calitate de unitate economică, întreprinderea poate fi de mai multe feluri:

1. **Exploatarea.** Este formată pe principii de raționalizare tehnică, specifice fiecărui domeniu de activitate.

2. **Întreprinderea** se caracterizează prin aceea că-și manifestă funcționalitatea sa prin organizarea tehnologică specifică, prin capacitatea de a produce anumite bunuri, prin conducerea unică, ca și prin unitatea sa financiară.

3. **Firma.** În sens juridic, înseamnă o persoană fizică sau juridică ce exercită o activitate lucrativă. Firma poate fi un nume care definește domeniul de activitate al întreprinderii sau un nume aleatoriu, care să servească la identificarea sa. Dreptul de firmă este susținut prin anumite reglemen-

tări. Firma poate fi individuală sau socială (societară). Aceasta poate să cuprindă mai multe unități (filiale) care efectuează activități identice în mai multe spații geografice.

4. **Regia autonomă** este o formă de întreprindere care are ca obiect exploatarea și valorificarea în scop de profit a unor bunuri aflate în proprietatea statului. Acestea se organizează în ramurile strategice ale economiei naționale: industria de armament, energetică, exploatarea minelor și gazelor naturale, poștă, transporturi feroviare ș. a. Regia publică poate fi directă, când funcțiile sale economice și financiare sunt încredințate unor funcționari de stat, și indirectă, în cazul în care aceste funcții sunt concensionate sau închiriate unor întreprinzători particulari.

5. **Cooperativa** desemnează o organizație economică formată prin asocierea pe baza liberului consimțământ a unui grup de persoane (producători agricoli, meseriași, consumatori ș. a.) pentru producerea în comun, cumpărarea sau desfacerea unor bunuri, acordarea de împrumuturi bănești, prestarea de servicii ș. a. Cooperativa este întreprindere independentă ce funcționează pe baza autorecuperării și autofinanțării. Ea răspunde în întregime de rezultatele finale ale activității sale. Remunerarea muncii se face în funcție de cantitatea și calitatea muncii potrivit rezultatelor obținute. Organul suprem al cooperativei este adunarea generală a membrilor săi.

6. **Societatea comercială (SC)**. Întreprindere formată din mai multe persoane fizice sau juridice (numite asociați sau acționari, după caz), având, cel puțin, o trăsătură comună – formarea unui patrimoniu social – în scopul producerii și comercializării anumitor bunuri economice. Reprezintă forma principală de întreprindere în lumea contemporană.

7. **Societatea cu răspundere limitată (SRL)**. Se distinge prin faptul că responsabilitatea persoanelor asociate se limitează

la mărimea contribuției fiecăruia la capitalul comun. În cazul acestui tip de societăți titlurile de proprietate nu pot fi cedate părților terțe, decât în condiții foarte riguroase. Puterea de decizie a fiecărui asociat depinde de ponderea pe care o deține în capitalul social.

8. **Societatea pe acțiuni (SA)**. Capitalul social al unor astfel de întreprinderi se formează prin contribuția acționarilor sub formă de înscrisuri-acțiuni – fracțiuni egale și constante. Acționarii sunt fie persoane fizice sau juridice, ce dețin părți mai mari sau mai mici din mărimea capitalului societății. Apariția societăților pe acțiuni a fost condiționată de dezvoltarea forțelor de producție la etapa când crearea de întreprinderi mari, construcția de căi ferate, canaluri ș. a. cereau centralizarea capitalurilor individuale. Profiturile nete ale societății pe acțiuni se repartizează între acționari sub formă de dividende la fiecare acțiune. Denumirile societăților pe acțiuni sunt diferite în lume: în SUA ele se numesc *corporații*, în Franța și Spania – *societăți anonime*, în Anglia – *companii*, în Germania – *Aktiengesellschaft* ș. a.

Indiferent de denumirea pe care o poartă și modul de organizare, întreprinderea este, în esență, unitatea de bază a economiei naționale, acea componentă a societății în care are loc, după cum am menționat, combinarea și substituirea factorilor de producție și, ca urmare, producerea celei mai mari părți a bunurilor necesare existenței și dezvoltării continue a societății.

Îndeplinirea rolului pe care îl are întreprinderea ca unitate de bază a economiei naționale, depinde de mai mulți factori, dintre care vom menționa:

- nivelul înzestrării tehnice;
- nivelul de pregătire profesională a angajaților;
- gradul de independență de care dispune;
- posibilitățile de integrare în sistemul pieței interne și celei externe;

- competența și flexibilitatea gestionării interne;

- climatul politic și investițional ș. a.

Buna funcționare a întreprinderii, realizarea menirii sale în societate impune existența, în cadrul economiei naționale, a unor condiții economice, juridice, sociale ș. a. adecvate. Întreprinderea nu poate fi privită decât ca o parte a întregului prin multitudinea realităților prin care ea participă la circuitul economic național. Aceste relații nu se stabilesc la întâmplare, ele sunt determinate de sistemul legislației economice în vigoare și de conținutul mecanismelor pieței.

**Trăsăturile esențiale și funcțiile întreprinderii.** *Prima trăsătură* a întreprinderii constă în aceea că ea este o **organizație socială**. În această calitate întreprinderea cuprinde un ansamblu de activități umane, care au o finalitate bine determinată și care dau viață tuturor elementelor tehnice, tehnologice și de altă natură, întâlnite în cadrul acesteia. Din momentul înființării, întreprinderea dispune de coordonate clare privind componența sa, obiectivele, poziția și rolul în cadrul economiei naționale, structura, regulile și actele normative în funcție de care trebuie să-și organizeze și să-și desfășoare activitatea. Cei care dau viață întreprinderii sunt angajații acesteia, care se constituie într-un colectiv clementat social.

Privită ca organizație socială, întreprinderea se prezintă sub forma unui complex de relații structurale interpersonale sau pluripersonale în care indivizii sunt diferențiați în funcție de activitate, statut, rol și care urmărește realizarea unor obiective sau tehnici precise.

Salariații întreprinderii nu sunt, pur și simplu, un număr de indivizi reușiți după anumite criterii, ci se constituie în grupuri, colectivități cu structuri psihosociale distincte, în interiorul cărora apar relații într-o varietate de forme. Acestea dau, de fapt, viață întreprinderii, permițând realizarea menirii acesteia în societate.

*A doua trăsătură* a întreprinderii constă în faptul că ea se prezintă ca un **organ tehnico-productiv**. Această trăsătură își găsește expresia în specificul activităților productive și al tehnologiilor folosite în dependența tehnologică dintre elementele structurale ș. a. Întreprinderea nu poate fi privită numai prin prisma laturii umane, ci trebuie să avem în vedere și existența ansamblului de mijloace materiale, tehnice și tehnologice, care reprezintă suportul desfășurării activităților umane în cadrul întreprinderii. Acestea dau în foarte mare măsură conținut activității desfășurate în întreprindere, îi determină profilul acesteia. Atingerea obiectivelor propuse necesită punerea în valoare de către oameni a tuturor mijloacelor materiale, a tehnicii și tehnologiei existente.

*A treia trăsătură* a întreprinderii este determinată de faptul că ea constituie un **organism economic**, care se manifestă prin ansamblul activităților de gestionare a propriilor mijloace de producție.

Întreprinderea trebuie privită ca un organism independent, cu autonomie deplină care dispune de întreaga capacitate de a participa la circuitul economic național și internațional. Drept urmare, ea intră în relații cu alte întreprinderi, desfășoară un intens schimb de activități, se aprovizionează, vinde, obține mijloace financiare, se împrumută, plătește dobândă, taxe, impozite etc. Toate acestea impun desfășurarea unor activități care să răspundă la următoarele deziderate: producerea de bunuri și servicii în cantitatea și de calitatea cerută de societate, obținerea unei eficiențe economice ridicate, concretizată în mărirea profitului (rata acestuia). Răspunzând la aceste cerințe, întreprinderea are succes în afaceri, își poate constitui mijloacele necesare motivării corespunzătoare a propriilor salariați, precum și dezvoltării viitoare. Nerăspunzând acestor cerințe, întreprinderea este eliminată din viața economică, dă faliment.

La trăsăturile menționate mai trebuie să adăugăm faptul că întreprinderea este și un organism dinamic, deoarece sub impulsul progresului tehnico-științific ea își adaptează neconținut funcțiile, fiind receptivă atât la influențele ce vin din interior, cât și din exterior.

Trăsăturile întreprinderii sunt puse sintetic în evidență de anumite funcții. Printre acestea vom menționa:

**Funcția de cercetare-dezvoltare** care cuprinde totalitatea activităților prin care se studiază, se concepe, se elaborează și se realizează viitorul cadru tehnic, tehnologic, organizatoric al întreprinderii. Rolul acestei funcțiuni este determinat de cerințele progresului tehnic, la realizările căruia întreprinderile de toate profilurile și dimensiunile își aduc contribuția. În mod concret această funcțiune are în vedere următoarele: cercetarea, proiectarea produselor, pregătirea tehnică și tehnologică a produselor, asimilarea de produse noi, organizarea laboratoarelor uzinale, activitatea de investiții și inovații, activitatea la stațiile pilot, elaborarea programelor de finanțare și creditare a investițiilor, organizarea pe baze științifice a conducerii întreprinderii, perfecționarea sistemului informațional și implementarea metodelor moderne de calcul ș. a.

**Funcția de producție** cuprinde activitățile care caracterizează profilul întreprinderii și care asigură desfășurarea în condiții normale a procesului de producție, respectiv, obținerea de bunuri sau prestarea de servicii. În cadrul funcției de producție se realizează combinarea rațională a factorilor de producție, grupându-se activitățile de pregătire, programare, lansare și control a producției, organizarea transportului intern, asigurarea activităților auxiliare și de deservire, organizarea și efectuarea aprovizionării locurilor de muncă, efectuarea controlului de calitate. Prin rezultate concrete ale activităților grupate în această funcțiune se pune în evidență rolul în-

treprinderii în satisfacerea unor nevoi reale de consum ale societății.

**Funcția comercială** cuprinde activitățile care asigură majoritatea legăturilor întreprinderii cu exteriorul acesteia, respectiv activitatea de aprovizionare cu materii prime, materiale, de desfacere a produselor finite, de prospectare a pieței (marketing), de prezentare a produselor, de reclamă, de participare la târguri, expoziții ș. a. În cadrul funcției comerciale se verifică raporturile dintre prevederile programelor de producție ale întreprinderii și necesitățile de consum pentru care se fabrică produsele sau se execută serviciile acesteia.

**Funcția financiar-contabilă** reunește acele activități care asigură obținerea și folosirea rațională a mijloacelor financiare necesare desfășurării activității de ansamblu a întreprinderii, înregistrarea și evidența în expresie valorică a fenomenelor economice din unitate, comensurarea cheltuielilor și veniturilor, depistarea fenomenelor ce influențează negativ costul de producție, beneficiul, exercitarea controlului financiar ș. a.

Activitățile acestei funcții au un pronunțat caracter de sinteză, control și corecție, urmărind aspectele economice ale tuturor activităților din întreprindere. De fapt, activitățile financiar-contabile, prin conținutul lor, asigură implementarea unei reale discipline financiare în întreprindere, influențând activ desfășurarea proceselor tehnico-economice, orientându-le în așa fel încât rezultatele economice să fie cât mai ridicate.

**Funcția de personal** urmărește asigurarea întreprinderii cu forța de muncă calificată necesară. Această funcțiune se referă la recrutarea, selectarea, încadrarea, promovarea, salarizarea, pregătirea și specializarea personalului. În cadrul acestei funcții își găsesc locul și problemele ce privesc raporturile dintre salariați și conducere, ca și raporturile dintre lucrători în cadrul colectivelor de muncă.



În afara tuturor activităților cuprinse în funcțiile prezentate mai sus, în cadrul întreprinderilor se desfășoară și alte activități, cum ar fi *prelucrarea datelor și activitatea juridică*, care se regăsesc, într-o formă sau alta, în cadrul funcțiilor întreprinderii.

În condițiile economiei de piață, la funcțiile menționate se mai adaugă *funcția de gestiune sau managerială și funcția de marketing*.

**Funcția de gestiune sau managerială** constă dintr-un ansamblu de activități ce vizează organizarea, conducerea și gestiunea întreprinderii. De aici provine și noțiunea de manager, adică persoana care gestionează o întreprindere oarecare.

La originea științei manageriale s-au aflat americanii **Frederick Taylor** (1856-1919), **Henry Fayol** (1841-1929) și **Henry Ford** (1863-1947). Formulând unul dintre principiile de bază ale managementului ce se referă la relațiile cu muncitorii, F. Taylor, considerat drept „stânca pe care este constituit managementul,” scria: „*Cea mai bună metodă de a câștiga încrederea muncitorului este de a-i arunca tot timpul o nadă: comportamentul mai liberal, atenția sporită față de doleanțele lui, crearea condițiilor necesare pentru a-și expune liber dorințele.*” [9, p. 77]

**Funcția de marketing.** Această funcție determină, în mare măsură, succesul întreprinderii. Ca noțiune, *marketingul* este un ansamblu de mijloace de care dispune o

întreprindere în scopul de a crea și a dezvolta propria sa piață, propria sa clientelă, de a studia mai întâi piața, apoi a produce. Prin realizarea unei strategii de marketing, întreprinderea nu-și mai axează activitatea pe încercarea de a vinde o marfă deja produsă, la un preț existent. Înainte de a începe și de a produce o marfă oarecare, întreprinderea trebuie să studieze piața și abia după aceasta să treacă la producerea ei. În cazul dat, în centrul preocupărilor întreprinderii se află piața cu mecanismele sale de funcționare: cererea, oferta, concurența, prețul ș. a. Astfel, se va produce doar ceea ce poate fi vândut cu o probabilitate mai mare sau mai mică.

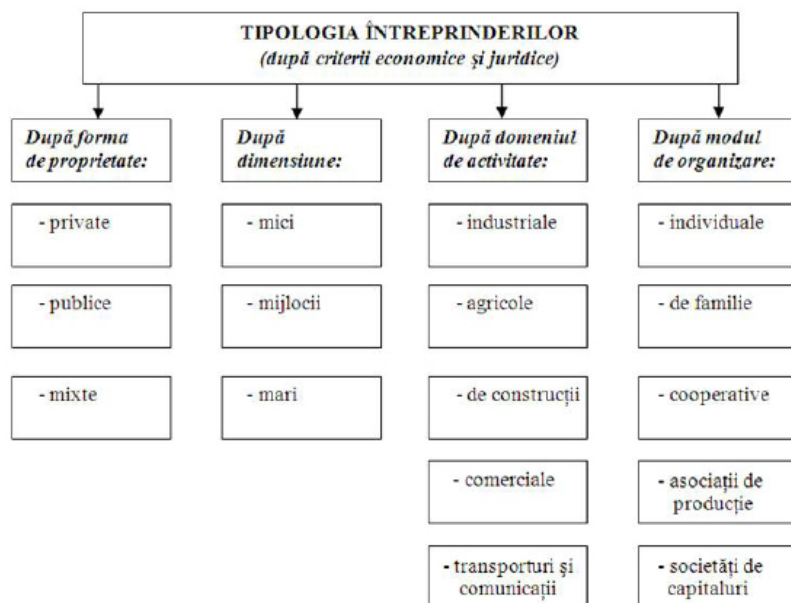
Așadar, funcția de marketing determină: ce urmează să fie produs și în ce cantități; pentru cine trebuie să fie produse anumite bunuri și cum trebuie combinați factorii de producție pentru a obține rezultate corespunzătoare cerințelor economiei de piață.

**Clasificarea întreprinderilor.** Ca unitate de bază a economiei naționale, întreprinderea se prezintă sub mai multe forme, fiecare cu un anumit specific privind constituirea, proprietatea, ramura de activitate, modul de organizare și gestionare.

Toate acestea condiționează clasificarea întreprinderilor pe anumite criterii economice și juridice. O imagine generală despre o astfel de clasificare obținem analizând schema prezentată mai jos.



Schema 1. Tipologia întreprinderilor după criterii economice și juridice.



Sursa. Blanovschi A. *Economia națională*. Chișinău, 2012, p. 79.

Schema atestă că după forma de proprietate, întreprinderile pot fi private, publice și mixte. Din punctul de vedere al dimensiunilor există: întreprinderi mici, mijlocii și mari. După domeniul de activitate activează: întreprinderi industriale, agricole, de construcții, transporturi și comunicații, comerciale ș. a. După modul de organizare funcționează: întreprinderi individuale, familiale, cooperative, asociații de producție, societăți de capitaluri ș. a.

**Întreprinzătorul și roul său în economia de piață.** Pentru ca întreprinderea să existe și să funcționeze, ea trebuie organizată și condusă în mod corespunzător. Cel ce creează o întreprindere se numește întreprinzător. Deci el este un creator de ceva nou, de activități care se reunesc și se desfășoară în întreprinderi (indiferent de profilul lor, de domeniul de activitate și de natura proprietății). Întreprinzătorii angajează factorii de producție, îi antrenează în activități, care răspund unor nevoi de consum manifestate în societate. Ei pot fi

proprietari ai tuturor factorilor de producție antrenați și deci și ai întreprinderii sau pot închiria, de la posesorii lor, unul sau toți factorii de producție pe care îi pun la lucru. Indiferent dacă este proprietar sau nu, întreprinzătorul se îngrijește în mod direct de bunul mers al activității întreprinderii pe care o înființează, o coordonează și conduce, în scopul obținerii unui câștig (venit). Dacă el este proprietarul tuturor factorilor de producție, își va însuși câștigul (venitul) obținut sub forma profitului, dacă nu, va împărți câștigul (venitul) cu posesorii factorilor de producție de la care i-a închiriat.

Desigur, situația întreprinzătorului depinde și de dimensiunea întreprinderii înființate, ca și de tipul întreprinderii. În condițiile societăților pe acțiuni proprietatea este difuzată între posesorii de acțiuni, care pot fi mari acționari sau mici acționari. În această situație, întreprinzătorul este de un tip special, locul unei persoane este luat de *consiliul de administrație*. Aces-

ta este constituit din acționari, manageri, reprezentanți ai unor instituții financiare și are ca atribuții conceperea și promovarea politicii economice a întreprinderii, astfel ca aceasta să fie o întreprindere de succes, respectiv, să obțină venit și dacă se poate, cât mai mare.

Deci întreprinzătorul poate fi o persoană, un individ sau un colectiv de persoane (consiliul de administrație). Indiferent de aceste forme pe care le ia, întreprinzătorul are inițiativa și, în același timp, responsabilitatea de a organiza, administra, conduce întreprinderea. Această responsabilitate apare ca urmare a transferului de atribuții și, evident, de responsabilități către el, de către proprietari sau de către toți partenerii interesați în afacerile întreprinderii (acționari, bancheri, manageri ș. a.). Prin urmare, el trebuie să fie nu numai creator, ci trebuie să aibă reacții rapide, să-i placă noul și asumarea riscului, să fie perseverent.

Întreprinzătorul este ajutat în acțiunile sale de către specialiști, dintre care se desprind, prin rolul pe care îl au în activitatea de conducere a întreprinderii, managerii salariați. Aceștia sunt specialiști care exercită atribuțiile conducerii în virtutea obiectivelor, competențelor și responsabilităților cuprinse în funcția pe care o ocupă. [4, p. 295]

**Întreprinderea dominantă și caracteristicile sale.** Indiferent de modalitățile de organizare și tipurile de activitate, întreprinderile contemporane se împart în întreprinderi dominante și întreprinderi dominate. Să vedem prin ce se deosebesc acestea.

Conceptul de *întreprindere dominantă* a fost introdus în știința economică pentru prima dată de vestitul economist francez **Francois Perroux** (1903-1987) în lucrarea sa „*Economia secolului XX*”

Spre deosebire de alți autori, Fr. Perroux afirma că activitatea întreprinderilor contemporane se bazează nu pe relații de egalitate, ci pe cele de inegalitate, ele

fiind datorate diferențelor în dimensiunile producției și capitalului utilizat, gradului diferit de informare a partenerilor, apartenenței către diferite sectoare de activitate. Baza principală a acestei inegalități o constituie existența întreprinderilor dominante și dominate, care permit obținerea anumitor avantaje economice. [5, p. 257]

Întreprinderile contemporane pot să se influențeze reciproc, să exercite puterea uneia asupra altora. O astfel de influență apare atunci când se manifestă inegalitatea economică dintre întreprinderi și când ele încep să controleze piața produselor, ceea ce le oferă posibilitatea să modifice sau să adapteze nu numai cantitatea produselor în funcție de cerere și ofertă, ci și prețul.

Fenomenul dominației influențează nu numai cantitatea produselor prezentate pe piață și prețul. Practic, toți parametrii vieții economice sunt afectați de relațiile de putere dominantă: distribuția, factorii de producție, înzestrarea tehnică, acumularea ș. a.

De regulă, dominante se consideră întreprinderile de dimensiuni mari. Cum se manifestă puterea economică a întreprinderilor dominante în condițiile contemporane? În primul rând, prin controlul nivelului producției, cantităților, calității și sortimentelor.

În al doilea rând, prin dimensiunea și ponderea întreprinderii pe piață. Cu cât o întreprindere are o pondere mai mare pe piața unui produs sau serviciu cu atât mai mult ea impune condiții, mai ales atunci când există bariere puternice de intrare pe piața produsului respectiv pentru alte întreprinderi.

În al treilea rând, prin puterea de negociere și prin puterea de transformare a mediului înconjurător. Acestea pot fi asigurate nu atât prin mărimea întreprinderii, cât, mai ales, prin noutatea și calitatea produsului, prin avantajele oferite clienților în ce privește prețul și serviciile postvânzare

(termen de garanție, reducerea nivelului de poluare ș. a.).

În al patrulea rând, prin rețeaua de comunicații în care se află întreprinderea, de locul și de natura activității în ansamblul economiei naționale. În acest context există întreprinderi motrice, care exercită acțiuni asupra altor întreprinderi ce le modifică dimensiunea și rata de creștere, structurile și tipurile de organizare și gestionare. Întreprinderile motrice acționează și favorizează creșterea economică prin fluxul de mărfuri oferite și cerute pe piață, prin fluxul de investiții și prin inovațiile induse.

Întreprinderile dominante folosesc două instrumente tipice de influență: a) *informația* și b) *constrângerile*.

**Informația.** Luată în sens larg, desemnează toate cunoștințele pe care le poate încorpora un proiect sau un plan al unei unități economice. Într-o economie contemporană de piață întreprinderea nu se mai poate baza pe singura informație pe care o poate da prețul. Informația a devenit o componentă destul de complexă cuprinzând toate aspectele ce pot asigura legătura întreprinderii cu piața, în prezent și în viitor. Folosirea informației, ca instrument de dominație, derivă tocmai din inegalitatea întreprinderilor în ce privește capacitatea lor de a forma, de a transmite informația.

**Constrângerile** se referă la posibilitățile naturale, sociale, economice și politice de care dispun întreprinderile mari de a le folosi în realizarea unor obiective în cadrul concurenței imperfecte. Efectele produse de o întreprindere dominantă asupra altor întreprinderi pot fi clasificate după mai multe criterii. După natura lor, ele pot fi *economice*, *sociale* și *politice*. După modul de producere, acestea sunt *directe* și *indirecte*. După sfera de cuprindere, există influențe asupra anumitor unități, unor sectoare, domenii ori asupra economiei în ansamblu. După intensitate, dominația poate fi de *influență de conducere* (în ca-

drul întreprinderilor leader), de *dominație parțială* și de *dominație totală*.

Efectele produse de o întreprindere asupra altor întreprinderi, clasificate după criteriul intensificării, caracterizează diferite tipuri de relații de influență exercitate pe piață, inclusiv cele din cadrul concurenței imperfecte.

Datorită procesului de concentrare și specializare a producției, se formează și se adâncesc asimetriile dintre întreprinderi și grupuri de întreprinderi.

Deciziile întreprinderilor mari pot afecta direct și semnificativ întreprinderile mici și cele mijlocii. În asemenea caz, dacă unele întreprinderi dominante iau decizii în mod regulat și stabilesc politici care afectează semnificativ deciziile și politicile luate de întreprinderile mici și mijlocii, însă măsurile acestora din urmă nu afectează pe primele, iau naștere și se dezvoltă așa-numitele relații de hegemonie. Asemenea tipuri de relații au devenit frecvente între întreprinderi și între grupuri de întreprinderi. După anumite aprecieri, cel mai important rol hegemonic îl au actualmente instituțiile financiare.

În economiile dezvoltate, puternic monetizate, se creează o însemnată interdependență asimetrică între bănci și marile întreprinderi aplicată prin controlul strategic exercitat de primele. În condițiile noilor relații, băncile comerciale dispun de influență remarcabilă, bazată pe posibilitatea lor de a acorda sau de a refuza credite, de a finanța investiții ș. a. pe bază de garanții, punându-le pe acestea, adeseori, în situația de a dicta și a planifica activitatea întreprinderilor debitoare.

Există, cel puțin, trei surse din care derivă puterea de influență a instituțiilor bancare în calitatea lor de dirijori de capital:

a) capitalul de împrumut, care are un caracter fluid, el și este o marfa aproape universală, putând fi folosit la substituția tuturor resurselor cât de rare ar fi ele;

b) întreprinderile dominante care au

nevoie de credite mari apelează la bănci comerciale puternice care sunt în strânsă legătură, acestea înțelegându-se între ele să pună condiții viitorului debitor, chiar dacă, formal, ele nu constituie un monopol;

c) împrumuturile se fac ca atare, în situații de urgență și anume când întreprinderile dominante au nevoie de infuzii de capital pentru a evita falimentul, ceea ce face ca negociatorii să fie puși în situația de inegalitate, de subordonare.

Caracteristic pentru economia contemporană este faptul că elemente de dominație au loc nu numai în relațiile întreprinderilor mari cu cele mici și mijlocii, dar și în interiorul întreprinderii. În cadrul întreprinderii se disting elemente de *dominație externă* și de *dominație internă*.

**Dominația (puterea) externă** vizează relațiile întreprinderii cu mediul lor înconjurător. În această privință se disting două categorii de relații de putere:

a) puterea pe piață, manifestată prin capacitatea întreprinderii de a schimba în folosul său mecanismele pieței, prin predominarea și exploatarea constrângerilor, despre care s-a menționat mai sus. Puterea pe piață a întreprinderilor este legată de gradul de influență al acestora și se concretizează în raporturile lor cu consumatorii;

b) puterea în afara pieței reprezintă capacitatea întreprinderii de a acționa asupra structurilor sociale, politice și instituționale, schimbând înseși regulile de joc ale pieței în avantajul propriu. Constituind adevărate grupuri de presiune sau de influență, întreprinderile negociază cu autoritățile publice locale diferite probleme economice și sociale cum sunt taxele, construcțiile și amenajările de drumuri, locuințele ș. a., influențând deciziile.

**Puterea internă** a întreprinderii se manifestă prin împărțirea puterii de decizie în conducere. Atât timp cât întreprinderea este condusă de proprietarul antreprenor,

problema puterii interne rămâne relativ clară. Când este vorba de întreprinderi mari unde proprietatea asupra mijloacelor de producție este divizată și aparține unui număr mare de acționari, iar conducerea și controlul sunt asigurate de specialiști profesioniști angajați numiți manageri au apărut mai multe concepte printre care amintim pe cel managerial.

Conceptul managerial are la bază separarea funcției de proprietar de cea de manager. Această separare a fost considerată de instituționaliștii pozitiviști **Clark J. M.** (1884-1963), **Berle** (1895-1971) ș. a. o transformare radicală în proprietatea capitalistă, una din cele mai mari schimbări ale secolului al XX-lea. Ceea ce a provocat această schimbare, a fost avântul pe care l-au luat societățile pe acțiuni ca formă nouă de constituire și de organizare a întreprinderilor mari. Prin noua formă juridică și de organizare a societăților pe acțiuni s-au produs importante mutații.

În primul rând, proprietatea a fost dispersată de la un număr relativ restrâns de proprietari individuali, care conduceau efectiv întreprinderile, la un număr mare de deținători de titluri de proprietate (acțiuni) care nu intervin efectiv la luarea deciziilor și la conducerea întreprinderilor.

În al doilea rând, proprietarii antreprenori au părăsit scena conducerii afacerilor, în locul lor venind la putere un nou grup social numit manageri sau tehnocrați. Evoluția economică s-a manifestat prin faptul că în SUA, de exemplu, în prezent 200 de întreprinderi uriașe folosesc două treimi din numărul de muncitori industriali. Câteva mari linii de aviație, două companii de linii telefonice, trei rețele de televiziune, câteva companii electrice au acaparat sectoarele lor de activitate. Cincizeci de mari bănci domină piața financiară. Concentrarea în domeniul asigurărilor și comerțului, cu excepția comerțului de detaliu, este și mai mare. Întreprinderile dominante furnizează mai mult de jumătate

din producția de bunuri și servicii create în cele 10-12 milioane de întreprinderi mici și mijlocii. [6, p. 47]

*În al treilea rând*, odată cu schimbările de putere menționate, s-au produs modificări esențiale și în înseși comportamentele întreprinderilor. Dacă proprietarii individuali aveau ca obiect prioritar maximalizarea profitului, managerii pun pe prim-plan maximalizarea cifrei de afaceri (indicator de apreciere a activității întreprinderii în ansamblu), la care se adaugă responsabilitatea socială prin asigurarea binelui public și echilibrarea intereselor acționarilor cu cele ale muncitorilor, consumatorilor și statului.

*În al patrulea rând*, adepții concepției manageriale susțin ideea că restructurările în sistemul de proprietate au condus la transformarea însăși a sistemului capitalist. La asemenea concluzie ei au ajuns pe baza următoarelor două premise: capitalismul se identifică cu sistemul proprietății private și anume când întreprinderea aflată în stăpânirea individuală a unei persoane (ori familiei) este condusă de una și aceeași persoană numită proprietar antreprenor; odată cu trecerea puterii de la proprietarii antreprenori la managerii profesioniști s-a produs și acel salt calitativ al transformării economiei capitaliste într-un nou sistem numit de instituționaliști pozitiviști managerial, iar de neoinstituționaliști - tehnestructură. S-a schimbat forma, dar nu și conținutul. Baza economică a sistemului capitalist este proprietatea privată sub diferite forme de manifestare.

Subliniem că concepției manageriale pe parcursul timpului i-au fost aduse diverse critici. Astfel, **B. Minț** și **M. Schwartz** arată că „conceptul de separare a proprietății de control este exagerat și neconfirmat de fapte.” Fără a încerca să polemizăm cu criticile formulate, ne propunem să aducem totuși unele precizări în legătură cu aspectele privind separarea modalităților de conducere în cadrul întreprinderilor țărilor cu economie de piață.

*În primul rând*, chiar și în cele mai dezvoltate țări nu toate întreprinderile au devenit societăți anonime (pe acțiuni).

În structura economiilor naționale există un număr foarte mare de întreprinderi mici și mijlocii care sunt în proprietatea individuală și familială. Contrar celor afirmate deseori în literatura economică, nu există o tendință de dispariție a întreprinderilor mici și mijlocii sau de diminuare a rolului lor în formarea produsului intern brut. Noile tehnologii bazate pe microelectronică și pe informație generează și stimulează activitatea întreprinderilor mici și mijlocii bazate pe proprietatea privată. Afirmările potrivit cărora ar exista tendința că economiile naționale să fie compuse numai din întreprinderi mari reprezintă o exagerare. Complexele agroindustriale pentru 56 mii capete de porcine și 2.500-5.000 vaci mulgătoare din fosta Republică Sovietică Socialistă Moldovenească confirmă acest fapt. Întotdeauna și oriunde trebuie să se țină cont de cerințele legii economice obiective cu privire la coraportul optim dintre mica și marea producție.

*În al doilea rând*, fenomenul de titluri de proprietate (acțiuni), mai ales atunci când este vorba de societățile pe acțiuni cele mai mari, dă naștere la un tip de proprietari pasivi, absenți și fără putere reală întrucât dețin un număr prea mic de acțiuni. În atare situație, cea mai mare parte dintre acționarii întreprinderii mari nu se implică în controlul utilizării mijloacelor de producție sau bunurilor pe care le reprezintă valoarea acțiunilor lor. În astfel de situație, proprietatea se concentrează în puține mâini și anume, în acelea care dețin un pachet de acțiuni care le permite să controleze activitatea și să ia deciziile în conducerea societății pe acțiuni, numiți agenți activi.

*În al treilea rând*, când se pun în vânzare acțiuni fie cu scopul lărgirii activității întreprinderii, fie cu ocazia privatizării, se are în vedere ca întreprinderea respectivă să-și

asigure constituirea așa-numitului nucleu stabil format din agenți activi selectați după anumite criterii (să dețină un anumit număr de acțiuni, să demonstreze competență profesională în afaceri, să aibă influență în lumea financiară ș. a.), astfel încât aceste persoane să asigure controlul operațional (de gestiune curentă), să dea direcțiile prioritare pentru a asigura prosperitatea întreprinderii respective.

Așadar, relațiile de dominație realizate prin diferite metode de acțiuni (influență, impunere, subordonare ș. a.) reflectă tendința de extindere a inegalităților în sfera creării și desfacerii bunurilor materiale și imateriale. În astfel de condiții, statul, prezentat de guvern și alte instituții publice, apare adesea ca un simplu agent economic, fără a avea un rol reglementator în viața economică și socială.

**Indicatorii de măsurare a activității economice a întreprinderii.** Rezultatele activității întreprinderii se concretizează în bunuri create și servicii prestate. Ele au menirea de a satisface nevoile de consum existente în societate. Aceste rezultate, în condițiile funcționării pieței, ajung la consumatori prin actul de vânzare-cumpărare, deci prin intermediul exprimării lor monetare, bănești. Altfel spus, rezultatele activității întreprinderii au, pe de o parte, o exprimare fizică, iar pe de altă parte, o exprimare bănească.

**Exprimarea fizică** se face prin folosirea unităților natural-fizice care servesc la măsurarea cantității de bunuri produse la întreprindere. Aceste unități sunt diferite în funcție de specificul fizic al bunurilor produse (metri, litri, perechi etc.). Se utilizează și măsurarea în unități natural-convenționale, în cazurile în care se produc bunuri de același tip, dar cu caracteristici diferite.

**Exprimarea bănească** a rezultatelor întreprinderii este mai cuprinzătoare, ea dă posibilitatea surprinderii nuanțate a rezultatelor. Astfel se pot exprima rezultatele globale prin intermediul cifrei de afaceri,

profitului brut, profitului net și ratei rentabilității.

**Cifra de afaceri (CA)** exprimă volumul total al veniturilor obținute de întreprindere pe baza operațiunilor comerciale efectuate într-o perioadă de timp dată, de regulă, într-un an. Cuprinde toate încasările obținute din vânzări de bunuri, materiale, prestări de servicii, depuneri la bănci și instituții financiare, din acordări de credite ș. a.

**Profitul brut ( $P_b$ )** se calculează ca diferența dintre încasările totale (*cifra de afaceri, CA*) și chetuielile totale ( $C_t$ ):

$$P_b = CA - C_t$$

**Profitul impozabil** al întreprinderii se stabilește prin scăderea din venitul total brut al chetuielilor curente suportate de întreprindere pe parcursul anului fiscal. În fond, profitul impozabil reprezintă profitul brut al întreprinderii.

**Profitul net ( $P_n$ )** este diferența dintre profitul brut și impozitul pe profit ( $I_p$ ):

$$P_n = P_b - I_p$$

Profitul net rămâne la dispoziția întreprinderii și poate fi folosit pentru plata dividendelor pe acțiuni, pentru plata suplimentară a muncii, soluționarea unor probleme sociale, precum și pentru dezvoltarea bazei tehnico-materiale a întreprinderii.

În economia de piață profitul este imboldul principal în stimularea economisirii și investiții, în lărgirea sferei de producție și în asigurarea creșterii economice. Maximizarea profitului întreprinderilor reprezintă o mare importanță și pentru societate, deoarece el constituie o sursă considerabilă pentru formarea bugetului național.

Mărimea profitului determină și eficiența economică a întreprinderii. Estimarea corectă a eficienței economice poate fi efectuată numai prin compararea mării profitului obținut cu eforturile depuse. O astfel de comparare se face cu ajutorul rentabilității.

**Rentabilitatea** activității economice exprimă raportul dintre profitul obținut și



eforturile depuse. Acest raport se numește rata rentabilității și se exprimă în procente:

$$R_{ec} = (P_b / C_t) \times 100\%, \text{ unde:}$$

$R_{ec}$  – rentabilitatea economică;

$P_b$  – profitul brut;

$C_t$  – cheltuielile totale.

De exemplu, dacă profitul brut obținut în timp de un an constituie 2.000 de unități monetare, iar cheltuielile totale de producție sunt egale cu 10.000 unități monetare, atunci rata rentabilității economice va fi de 20%.

Rata rentabilității economice exprimă gradul de valorificare a mijloacelor de producție și a forței de muncă la întreprinderea respectivă.

**Particularitățile întreprinderilor contemporane din Republica Moldova.** Particularitățile întreprinderilor contemporane din țara noastră au fost condiționate atât de factori obiectivi, cât și de factori subiectivi, printre care vom enumera:

1. Trecerea de la economia socialistă centralizată, de comandă la economia de piață a fost însoțită, în multe cazuri, de situații dificile și așteptări nesatisfăcute.

2. Înlocuirea proprietății socialiste cu proprietatea privată în diferite forme de manifestare nu s-a soldat cu o creștere economică durabilă și o îmbunătățire semnificativă a nivelului de trai al majorității populației.

3. Deetimizarea și privatizarea haotică a mijloacelor de producție și a fondului funciar au condus la lichidarea întreprinderilor industriale și celor agrare de toate dimensiunile. Pământul a fost parcelat în sute de mii de cote de teren echivalent. Lichidarea locurilor de muncă s-a reflectat în emigrarea masivă a populației apte de muncă peste hotarele țării.

4. Lipsa unui cadru legislativ corespunzător cerințelor noului sistem economic a făcut posibilă însușirea de către un grup

mic de indivizi a unei semnificative părți a averii naționale, îmbogățirii nelegitime.

Anume acești factori au condiționat, în viziunea noastră, particularitățile întreprinderilor contemporane ale țării noastre.

*Prima particularitate* a întreprinderilor țării noastre constă în aceea că majoritatea absolută a acestora sunt întreprinderi mici și mijlocii. La finele anului 2013, din numărul total al întreprinderilor aflate la evidența Biroului Național de Statistică de 52,2 mii, întreprinderile mici și mijlocii alcătuiau 50,9 mii sau 97,5%.

În cadrul unei astfel de întreprinderi activau doar circa 6 persoane. [7, p. 81] (*În Republica Moldova întreprinderi mici și mijlocii sunt considerate acele unități economice care au un număr mediu anual de salariați până la 250 de persoane, suma anuală a veniturilor din vânzări este de până la 50 mii de lei și valoarea totală anuală de bilanț a activelor este de până la 50 mii lei.* [8, p. 494])

*A doua particularitate* o constituie nivelul insuficient de înzestrare tehnică și tehnologii performante.

*A treia particularitate* reiese din primele două. Dimensiunile mici și nivelul insuficient de tehnologizare se răsfrânge negativ asupra sporirii volumului și calității bunurilor create de întreprinderile mici și mijlocii. Din această cauză, majoritatea lor nu fac față cerințelor piețelor externe.

*A patra particularitate* este legată de constrângerea fiscală. În multe cazuri, impozitele și plata dobânzii pentru împrumuturile bancare înghit aproape toate veniturile obținute din activitățile desfășurate.

Dar și într-un astfel de mediu de afaceri întreprinderile își desfășoară activitatea, iar unele dintre ele obțin rezultate pozitive.

În tabelul 1 prezentăm unii indicatori privind situația generală a întreprinderilor Republicii Moldova.



Tabelul 1

**Dinamica principalilor indicatori ai întreprinderilor în perioada 2007-2013.**

<i>Indicatori</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2013 față de 2007</b>
Numărul întreprinderilor, <i>mii unități</i>	40	42,1	44,6	46,7	48,5	50,7	52,2	+12,2
Numărul întreprinderilor mici și mijlocii, <i>mii unități</i>	39,3	41,1	43,7	45,6	47,3	49,4	50,9	+11,6
Numărul de salariați, <i>mii persoane</i>	574,1	572,1	539,2	526,2	510,2	519,9	525,2	-48,9
Numărul salariaților în întreprinderile mici și mijlocii, <i>mii persoane</i>	343,5	328,1	316,2	309,4	294,2	300,2	298,4	-45,1

Sursa. Revista „Tendențe în economia Moldovei,” nr. 14 (trim. II), 2014, p. 82.

Datele cuprinse în tabelul 1 demonstrează că în Republica Moldova numărul întreprinderilor a crescut în ultimii cinci ani cu 12,2 mii de unități, respectiv, al întreprinderilor mici și mijlocii – cu 11,6 mii. Concomitent, numărul salariaților s-a re-

dus cu circa 50 mii persoane, ceea ce atestă că procesul emigrării peste hotare a populației apte de muncă continuă.

Întreprinderile Republicii Moldova sunt repartizate pe ramuri și domenii de activitate astfel:

Tabelul 2

**Repartizarea întreprinderilor Republicii Moldova pe ramuri și domenii de activitate.**

*mii unit.*

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2012 față de 2005</b>
<b>Total întreprinderi</b>	<b>33.141</b>	<b>48.706</b>	<b>48.541</b>	<b>50.681</b>	<b>+17,5</b>
<i>dintre care:</i>					
Agricultură, economia vânatului și silvicultură	2.013	2.384	2.464	2.538	+525
Industrie prelucrătoare	-4.316	5.135	5.039	5.069	+753
Energie electrică și termică, gaze și apă	133	221	225	287	+154
Construcții	1.851	2.614	2.686	2.788	+937
Comerț cu ridicata și cu amănuntul	13.906	19.095	19.837	20.494	+6.588
Transporturi și comunicații	2.323	3.173	3.281	3.373	+1.050
Alte activități	8.599	14.082	15.009	16.132	+7.533

Sursa. Elaborat de autor în baza datelor Anuarului Statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 2008, p. 497; 2013, p. 488.

Analiza datelor cuprinse în tabelul 2 atestă, că în ultimii 8 ani numărul total al întreprinderilor a sporit de la 33.141, în anul 2005, la 50.681, în anul 2012, sau cu 17.540. Tendința de creștere numerică a întreprinderilor a avut loc în toate ramurile economiei naționale.

În agricultură, economia vânatului și silvicultură numărul întreprinderilor de toate dimensiunile s-a mărit cu 525 de unități, industria prelucrătoare – cu 753, energia electrică și termică, gaze și apă – cu 154, construcții – cu 937, comerțul cu

ridicată și amănuntul – cu 6.588, transporturi și comunicații – cu 1.050, alte genuri de activități – cu 7.533 de unități. Cea mai substanțială creștere a întreprinderilor se observă în sfera comerțului, precum și alte activități.

Precizarea rolului întreprinderilor în impulsionearea creșterii economice presupune analiza veniturilor obținute de acestea din realizarea bunurilor economice create în decursul unei anumite perioade de timp. În tabelul 3 sunt prezentate astfel de date.

Tabelul 3

**Veniturile din vânzări obținute de întreprinderile Republicii Moldova,  
pe tipuri de activități.**

*mii unit.*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 față de 2005
<b>Total</b>	97.668,3	117.372,4	148.512,7	175.058,4	146.447,0	177.503,2	20.767,8	211.759,3	2,2 ori
<i>dintre care:</i>									
Agricultură, economia vânatului, silvicultură	4.405,0	4.145,3	4.148,2	5.639,3	4.806,9	7.020,4	8.307,8	7.257,6	1,6 ori
Industria prelucră- toare	20.486,4	21.144,3	24.980,1	27.616,5	22.307,4	26.436,2	31.203,6	33.265,7	1,7 ori
Energie electrică și termică, gaze și apă	9.325,3	12.499,2	16.698,4	19.015,9	15.074,1	17.071,2	19.995,6	22.355,2	2,3 ori
Construcții	4.297,8	6.388,3	8.494,7	9.883,9	6.451,8	6.942,2	9.144,7	8.439,8	1,7 ori
Comerțul cu ridi- cata și cu amănuntul	40.845,2	49.014,1	63.645,1	79.045,8	65.622,7	82.101,3	97.537,5	98.590,9	2,4 ori
Alte activități	18.308,6	94.181,4	31.110,2	33.857,0	33.284,1	36.631	41.494,4	41.850,0	2,2 ori

*Sursa.* Calculat după datele Anuarului Statistic al Republicii Moldova,  
Chișinău, 2013, p. 489.

Activitatea economică a întreprinderilor Republicii Moldova privită în ansamblu și pe forme de activități demonstrează faptul că veniturile acestora, obținute din vânzările mărfurilor, sunt în creștere. Volumul total al veniturilor a sporit în anul 2012 față de anul 2005 de 2,2 ori. Veniturile întreprinderilor din sectorul agrar a crescut de 1,6 ori, din industria prelucrătoare – de 1,7 ori, energie electrică și termică, gaze și apă – de 2,3 ori, construcții – 1,7 ori, comerțul cu ridicata și amănuntul – 2,4 ori, ale întreprinderilor ocupate cu alte activități – de 2,2 ori.

Aici este necesară o remarcă. Crește-

rea volumului veniturilor întreprinderilor din domeniul energiei electrice și termice, gazelor și apei este condiționată, în mare măsură, de majorarea excesivă a tarifelor la serviciile comunale, atât pentru populație, cât și pentru întreprinderi. Sporirea volumului veniturilor în sfera comerțului este rezultatul creșterii prețurilor la toate categoriile de mărfuri de consum curent și de lungă durată.

În Republica Moldova, la fel ca și în alte țări, un rol important în asigurarea creșterii și dezvoltării economice revine întreprinderilor mici și mijlocii. Datele cuprinse în tabelul 4 confirmă această concluzie.

Tabelul 4

**Principalii indicatori ai activității întreprinderilor mici și mijlocii pe forme de proprietate.**

	Numărul de întreprinderi, mii		Numărul scriptic de salariați, mii		Venituri din vânzări, mii lei	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>Total</b>	<b>47,3</b>	<b>49,4</b>	<b>294,2</b>	<b>300,2</b>	<b>71.887,6</b>	<b>73.057,0</b>
<i>dintre care:</i>						
Publică	0,7	0,7	26,8	26,4	2.085,0	2.153,2
Privată	42,7	44,6	235,7	241,2	61.608,7	62.613,6
Mixtă (publică și privată) fără participare străină	0,2	0,2	5,2	4,2	701,7	579,8
Străină	1,9	2,0	13,6	15,2	3.710,1	3.917,8
A întreprinderilor mixte	1,9	1,9	12,8	12,5	3.786,8	3.793,2

Sursa. Anuarul Statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 2013, p. 494.

După cum vedem, numai într-un singur an numărul întreprinderilor mici și mijlocii a crescut cu 2.100 de unități, constituind, în anul 2012, 97,7% din numărul total al întreprinderilor Republicii Moldova. Întreprinderilor mari le-a revenit doar 2,3%.

După forma de proprietate 700 de întreprinderi mici și mijlocii au funcționat în sectorul public și aproximativ 2.000 – în cel mixt. Majoritatea absolută a întreprinderilor mici și mijlocii activează în sectorul

privat (44,6 mii sau 90,3% din totalul întreprinderilor de acest gen).

Din 300 de mii de salariați ocupați în întreprinderile mici și mijlocii, 242 de mii activează la întreprinderile fondate pe proprietate privată.

Veniturile din vânzări pe ansamblul întreprinderilor mici și mijlocii a sporit în anul 2012 față de 2011 cu 11,7 mil. lei. Partea prioritară a veniturilor din realizarea produselor create la întreprinderile mici

și mijlocii este asigurată de întreprinderile sectorului privat. Aici e cazul să subliniem faptul că peste 50% din valoarea Produsului Intern Brut al Republicii Moldova se creează de întreprinderile mici și mijlocii.

Prezintă interes analiza întreprinderilor mici și mijlocii din țara noastră pe tipuri de activitate. O anumită informație în acest sens ne oferă datele statistice incluse în tabelul 5.

Tabelul 5

**Principalii indicatori ai activității întreprinderilor mici și mijlocii, pe tipuri de activități.**

	Numărul de întreprinderi, mii		Numărul scriptic de salariați, mii		Venituri din vânzări, mii lei	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>Total</b>	<b>47,3</b>	<b>49,4</b>	<b>294,2</b>	<b>300,2</b>	<b>71.887,6</b>	<b>73.057,0</b>
<i>dintre care:</i>						
Agricultură, economia vânatului, silvicultură	2,4	2,5	37,9	36,2	5.613,6	4.930,3
Industria prelucrătoare	4,6	4,9	46,7	46,1	9.316,4	9.522,6
Construcții	2,6	2,7	21,8	22,3	5.555,2	5.349,9
Comerțul cu ridicata și cu amănuntul	19,4	20,0	77,4	79,9	35.319,2	36.299,0
Alte activități	7,0	7,5	49,8	53,2	4.517,7	4.892,7

*Sursa.* Anuarul Statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 2013, p. 494.

Comparând datele cuprinse în tabelul 5, observăm că în ansamblu pe țară numărul întreprinderilor mici și mijlocii a sporit în anul 2012 față de 2011 cu 2.100 de unități, iar veniturile din vânzări – cu 11,7 mil. lei.

În sectorul agrar numărul întreprinderilor mici și mijlocii, practic, n-a suferit schimbări, iar salariații s-au redus cu 1.700 de persoane și veniturile din vânzări – cu 6,8 mil. lei. În industria prelucrătoare s-a manifestat tendința de creștere atât a numărului întreprinderilor, cât și al veniturilor din vânzările din producția fabricată. Numărul întreprinderilor mici și mijlocii din sfera comerțului s-a mărit cu 600 de unități, al salariaților – cu 2.500 persoane și a veniturilor din realizarea mărfurilor – cu circa 10 mil. lei. Cele mai substanțiale

venituri le-au obținut întreprinderile mici și mijlocii din domeniul transporturilor și comunicațiilor, precum și cele care s-au ocupat cu alte activități.

Dacă e să accentuăm rolul întreprinderilor mici și mijlocii în asigurarea creșterii economice, atunci trebuie să subliniem că în structura producției industriale a Republicii Moldova acestora le revine 82,2%. În sectorul agrar, întreprinderile agricole în anul 2012 au produs 32,6% din volumul total al producției, gospodăriile țărănești – 16,6% și gospodăriile populației – 50,8%. În anul 2013, ponderea întreprinderilor mici și mijlocii în crearea Produsului Intern Brut a fost de circa 30%.

Încheiem prezentul articol cu următoarele **concluzii**:

1. Întreprinderea constituie unitatea de

bază a economiei naționale. La întreprindere are loc combinarea și substituirea factorilor de producție, producerea bunurilor economice și tot de la întreprindere acestea se repartizează în întreaga societate.

2. Importanța întreprinderii în viața economică și socială crește pe măsura aprofundării diviziunii sociale a muncii și specializării producției. Bunurile materiale și imateriale create la întreprindere contribuie la satisfacerea nevoilor crescânde ale populației.

3. Rolul decisiv în organizarea și gestionarea întreprinderii îl are întreprinzătorul. De abilitățile sale depind rezultatele activității acesteia.

4. În anul 2013, în Republica Moldova se numărau 52,2 mii de întreprinderi. Majoritatea absolută a acestora, 50,9 mii, sau 97,5% sunt întreprinderi mici și mijlocii. În cadrul unei întreprinderi mici și mijlocii activează, în medie, circa 6 persoane. În totalul întreprinderilor mici și mijlocii predomină gospodăriile țărănești care produc

16,6 la sută din producția agricolă și gospodăriile populației – 50,8%.

5. Întreprinderile Republicii Moldova, inclusiv cele mici și mijlocii, sunt înzestrate insuficient cu mijloace de producție și tehnologii performante. Din aceste și alte motive productivitatea muncii se află la un nivel scăzut, iar cheltuielile de producție, atât pe unitate, cât și pe cantitatea de produse, sunt foarte mari. Într-o astfel de situație prețurile de vânzare nu acoperă costurile de producție, întreprinderile devin necompetitive, mai ales, pe piețele externe.

6. În scopul eficientizării activității întreprinderilor, respectiv, a celor mici și mijlocii este necesară reducerea numărului acestora pe calea consolidării în agricultură și concentrării în industrie.

7. Minimalizarea costului de producție și îmbunătățirea calității produselor destinate exportului este unica cale de cucerire a piețelor străine, indiferent de orientarea geografică Est sau Vest.

## BIBLIOGRAFIE

1. Adam Smith. *Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei*. Chișinău, Editura „Universitas”, vol. I, 1992.
2. Umanet V. *Economie politică*. Chișinău, Editura U.S.M., 2004.
3. Blanovschi Andrei. *Economia națională*. Chișinău, Editura „Reclama”, 2012.
4. Ovidiu N. (coordonator). *Management*. București, Editura Didactică și Pedagogică, 1992.
5. Iancu A. *Tratat de economie*. București, Editura Economică, vol. I, 1993.
6. Jaba O. *Economia și gestiunea firmei*. Iași, 1997.
7. Revista „Tendențe în economia Moldovei”, nr. 14 (trim. II), 2014.
8. *Anuarul statistic al Republicii Moldova*, Chișinău, 2008; 2013.
9. Moldovanu D. *Curs de teorie economică*. Chișinău, Editura „Arc”, 2006.

**Prezentat:** 30 decembrie 2014.

**E-mail:** bajenaru@rambler.ru

## Experiența protecției sănătății

**Norina-Consuela FORNA,**  
**doctor, profesor universitar,**  
**Universitatea de Medicină și Farmacie „Grigore T. Popa”, Iași (România)**

**Alexandru GRIBINCEA,**  
**doctor habilitat în științe economice, profesor universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*With one year to go until the 2015 target date for achieving the MDGs, substantial progress can be reported on many health-related goals. The global target of halving the proportion of people without access to improved sources of drinking water was met in 2010, with remarkable progress also having been made in reducing child mortality, improving nutrition, and combating HIV, tuberculosis and malaria.*

*Between 1990 and 2012, mortality in children under 5 years of age declined by 47%, from an estimated rate of 90 deaths per 1000 live births to 48 deaths per 1000 live births. This translates into 17.000 fewer children dying every day in 2012 than in 1990. The risk of a child dying before their fifth birthday is still highest in the WHO African Region (95 per 1.000 live births) – eight times higher than that in the WHO European Region (12 per 1.000 live births). There are, however, signs of progress in the region as the pace of decline in the under-five mortality rate has accelerated overtime; increasing from 0,6% per year between 1990 and 1995 to 4,2% per year between 2005 and 2012.*

*The global rate of decline during the same two periods was 1,2% per year and 3,8% per year, respectively.*

*Some countries (USA, EU, Romania etc.) is rapidly becoming a more diverse nation, as demonstrated by the fact that non-white groups will constitute a majority of the American population later in this century. The representation of many of these groups (e.g., African Americans, Hispanics, and Native Americans) within health professions, however, is far below their representation in the general population. Increasing and diversity among health professionals is important because evidence indicates that diversity is associated with improved access to care for patients, greater patient choice and satisfaction, and better educational experiences for health professions students, among many other benefits. Many groups - including health professions educational institutions (HPEIs), private foundations, and state and federal government agencies - have worked to increase the preparation and motivation of underrepresented minority (URM) students to enter health professions careers.*

Bolile și cauzele lor nu țin cont de frontierele naționale. Problemele de sănătate existente la nivel mondial nu pot fi abordate în mod eficient doar prin acțiunea individuală a Europei. Presiunile la care sunt

supuse sistemele de sănătate sunt universale, inclusiv cele legate de resursele de natură financiară sau umană, în condițiile unei cereri sporite de servicii medicale de calitate pentru o populație în curs de îm-



bătrânire. Rezolvarea acestor probleme necesită o colaborare internațională mai bună.

Inițiativa privată în domeniul asigurărilor de sănătate dictează legea, fiind o industrie uriașă în care sunt angajați aproape 470.000 de persoane. Potrivit United States Census Bureau, aproximativ 84% dintre americani beneficiază de asigurare de sănătate. Dintre aceștia, 60% o obțin prin angajatorul lor, în timp ce doar 9% cumpără o poliță de asigurare direct. Restul de 15% îl reprezintă persoanele ce se încadrează în cele trei programe publice ale Guvernului Federal – **Medicare**, **Medicaid** și **SCHIP**. *Medicare* se adresează majorității persoanelor în vârstă și anumitor persoane cu dizabilități; *Medicaid* – copiii ce provin din familii cu un venit redus, iar *SCHIP* cuprinde acei copii și familiile lor, care nu sunt eligibili pentru Medicaid, însă nu-și permit o asigurare privată. Statistica arată că, în anul 2006, aproximativ 47 milioane de americani nu beneficiau de niciun plan de asigurare de sănătate. Majoritatea americanilor sunt înrolați într-un plan de asistență coordonată („managed care”), prin intermediul unei polițe de asigurare de sănătate. Acesta este un mod organizat atât de oferire de servicii, cât și de plată pentru acestea. Conceptul de asistență coordonată este foarte des auzit de către cineva care trăiește în S.U.A. El reprezintă, în fapt, un mod prin care companiile de asigurare își controlează costurile. Asistența coordonată influențează cât de multe servicii medicale primește un individ. De exemplu, dacă trebuie să faci o vizită la spital, o formă de asistență coordonată cere ca această vizită să fie preavizată de către compania de asigurare, pentru a exista certitudinea necesității spitalizării. Dacă o persoană este spitalizată fără a avea acest preaviz, este foarte probabil să suporte din buzunarul propriu costurile spitalizării.

**Conform datelor Organizației Mondiale a Sănătății:**

- numărul de decese ale copiilor sub 5 ani în lume a scăzut de la 12,6 mln. în 1990, la 6,6 mln. în 2012;

- în țările în curs de dezvoltare, ponderea copiilor sub 5 ani sub norma de greutate s-a diminuat de la 25% în 1990, la 15% în 2012;

- în ciuda faptului că, la nivel global, ponderea nașterilor asistate de un lucrător medical calificat a crescut, în regiunile din Africa acest indicator s-a diminuat cu 50%;

- între 2001 și 2012, numărul de noi infectați cu HIV a scăzut cu 33%;

- numărul de cazuri existente de tuberculoză scade, pe măsură ce numărul de decese cauzate de TBC în randul persoanelor HIV crește;

- în conformitate cu indicatorii de acces la sursele de apă potabilă, în 2010, omenirea și-a îndeplinit sarcinile stabilite în cadrul Dezvoltării Mileniului vizând accesul la apă potabilă sigură, dar, pentru a finaliza sarcina în ceea ce privește măsurile sanitare, sunt necesare eforturi suplimentare.

La ora actuală, dintre toate statele lumii S.U.A. cheltuiesc cei mai mulți bani pentru sănătate pe cap de locuitor. Companiile de asigurare și cele farmaceutice escaladează munți de bani. Calitatea îngrijirii medicale lasă însă de dorit. Business Insider subliniază faptul că puertoricani trăiesc mai mult decât americanii. De asemenea, cubanezii înregistrează o rată a mortalității infantile mai redusă decât S.U.A. Cea mai „medicată” națiune de pe planetă este și printre cele mai suferinde. Dacă sistemul de sănătate american ar fi o țară, ar deveni a șasea economie de pe glob. Și totuși incidența cancerului, a bolilor de inimă și a diabetului continuă să crească. Birocrații din sistemul sanitar american se îngrașă ca niște hiene hămesite, în timp ce populația încearcă să-și plătească facturile medicale, cu riscul falimentului individual. În S.U.A., datoriile față de serviciul de sănătate cauzează mai multe falimente decât în oricare alt segment. Milioane de americani se tem

să mai meargă la spital, de teamă că vizita s-ar putea solda cu lungi foraje în buzunare. Povara ar putea fi prea grea. Unii critici spun ca „Obamacare” a eșuat. Sistemul de sănătate din S.U.A. este atât de ruginit, încât trebuie înlocuit, nu reparat. În esență, trebuie reinventat. Prezentăm câteva statistici îngrijorătoare.

1. Cheltuielile S.U.A. legate de sănătate în 2009 au fost mai mari decât PIB-ul Marii Britanii.

2. În anii '80 ai sec. al XX-lea, cheltuielile medicale constituiau 9,5% din cheltuielile personale de consum. La ora actuală, cota ajunge la 16,3%.

3. S.U.A. au cheltuit 2,47 trilioane de dolari pentru sistemul sanitar la nivelul anului 2009. În 2019, suma va ajunge la 4,5 trilioane de dolari.

4. Circa 41% dintre americanii apti de muncă au datorii la spitale.

5. Dintre cei care au dat faliment pe seama facturilor medicale, 75% sunt indivizi cu asigurare medicală.

6. În 2009, primii cinci executivi, din tot atâtea companii de asigurări medicale de top, au primit compensații de 200 mln. USD.

7. Chiar și în timpul recesiunii, companiile de asigurări medicale și-au majorat profiturile cu 56%.

8. Primele cinci companii de asigurări medicale din S.U.A. au încheiat anul 2009 cu profituri combinate de 12,2 mlrd. USD.

9. În fiecare an, zeci de miliarde de dolari sunt cheltuite în campaniile de marketing ale companiilor farmaceutice din S.U.A.

10. Aproape 50% dintre americani iau medicamente pe rețetă; unul din trei americani folosește două sau mai multe medicamente; 10% dintre americani folosesc cinci sau mai multe medicamente.

11. Circa 750.000 de americani sunt transportați anual de urgență la spital, în urma reacțiilor adverse ale medicamentelor prescrise.

12. Copiii din S.U.A. sunt de trei ori mai predispuși la administrarea de antidepresive decât cei din Europa.

13. Numărul femeilor care folosesc anti-depresive în S.U.A. este mai mare decât în oricare altă țară a lumii.

14. Potrivit unui medic, „o plagă împușcată la cap, piept sau abdomen” va costa 13.000 de dolari, chiar din momentul în care pacientul intră pe ușa spitalului.

15. S.U.A. înregistrează o rată a mortalității infantile mai mare decât în alte 45 de țări ale lumii (2009).

16. Spitalele îi suprataxează pe americani cu 10 mlrd. USD pe an.

17. Avocații spun că peste 90% dintre medicamentele prescrise de medici sunt oferite la suprapreț.

18. În ultimii 10 ani, numărul americanilor fără asigurare medicală a crescut de la 38 milioane la 52 milioane.

19. Americanii sunt de trei ori mai predispuși la diabet decât britanicii.

20. Grecia are de două ori mai multe paturi/persoană în spitale decât S.U.A.

21. Unul dintre patru californieni cu vârsta sub 65 de ani nu are asigurare medicală.

22. La ora actuală, 40% dintre doctorii americani au vârsta de 55 de ani sau mai mult.

23. În următorii 15 ani, numărul medicilor din S.U.A. ar putea scădea cu 150.000.

24. Potrivit Deloitte Consulting, 875.000 de americani erau „turiști medicali” în 2010.

25. Numărul americanilor obezi este de două ori mai mare decât al canadienilor cu probleme de greutate.

Reforma ambițioasă în sistemul sănătății publice al S.U.A. a semănat doar haos. Încercarea de apropiere a eficacității generale a sistemului medical de nivelul altor țări dezvoltate a condus direct la un rezultat contrar.

Probleme nenorocite cu asigurarea medicală, cetățenii simpli, care nu intră în categoria grupelor populației celei mai asi-

gurate, trebuie să cumpere contractul de asigurare pe site-ul care nu funcționează sau să fie pregătiți să plătească amenzi, pe când americanii cei mai plini de succes și mai influenți au obținut privilegii.

Doar după un an de la realegerea președintelui S.U.A., **Barack Obama** a devenit „rața șchioapă”: un start extrem de nereușit al reformei sistemului de asigurare medicală, denumit o victorie reușită a lui Obama, a făcut să se prăbușească nivelul de susținere a președintelui până la 40%, scădere într-un timp record. Falimentul real al unui proiect foarte ambițios, a cărui necesitate a fost discutată în America în mod activ, în decursul a mai mult de cincizeci de ani, obligă să punem întrebarea: oare este posibil, în genere, în Statele Unite actuale să fie realizate reforme eficiente în sistemul social?

**Fără variante speciale.** Sistemul privat de asigurare medicală s-a format în S.U.A. în timpul celui de-al Doilea Război Mondial – în acea perioadă existau restricții la majorarea salariilor și, din acest motiv, acordarea asistenței medicale era pentru întreprinderile americane una dintre căile cele mai eficiente de atragere a celor mai buni lucrători. Cu timpul, acest sistem a fost completat cu programele **Medicare** și **Medicaid**, în cadrul cărora statul plătește direct medicilor pentru tratamentul respectiv al americanilor în etate și din familii puțin asigurate. Totodată, caracterul privat al asistenței medicale (în realitate, fixarea asigurării la compania patronului) în combinație cu valoarea înaltă a tratamentului (una dintre aceste cauze – cheltuieli mari pentru apărarea juridică contra acțiunilor bolnavilor nemulțumiți) a dus la faptul că la începutul secolului al XXI-lea, o parte considerabilă de americani (peste 45 mln. de persoane) nu dispuneau de asigurare medicală și încă circa 25 mln. posedau asigurări care nu le garantau nivelul necesar de ocrotire a sănătății.

Chiar și tentativele timide de a reforma

sistemul întâmpinau rezistența puternică a medicilor, asigurătorilor, companiilor medicale și farmaceutice, care apelau cu succes la problema fundamentală a culturii politice americane – atitudinea destul de sceptică față de stat. În caz de asistență medicală, oricare program de stat imediat invita o asociație cu experiență din Canada sau Europa (parteneri americani inferiori), iar politicianul care oferea un astfel de program, putea avea reputația dacă nu de comunist, atunci deja sigur străin spiritului american al socialistului. Chiar și Bill Clinton nu a putut realiza planurile reformei complexe a sistemului de asigurare medicală.

Este clar că, în pofida idealismului său (real sau demonstrat cu iscusință), Barack Obama și susținerea masivă din partea populației, actualul președinte nu putea să nu înțeleagă că zeci de milioane de americani, lipsiți de ajutorul medical, pot să primească acest ajutor nu ca rezultat al apariției sistemului de asigurare medicală de stat, ci datorită extinderii programelor de asistență private. Varianta de introducere a asigurării medicale de stat de tipul Medicare și Medicaid, în condițiile crizei economice, deficitului bugetar, care constituie un record, și datoriilor publice, a fost exclusă în întregime.

De aceea, în final, modelul general al reformei a fost inventariat în sistemul asigurării medicale obligatorii, introdus de republicanul Mitt Romney în perioada guvernării sale în Massachusetts: toți trebuie să fie asigurați; dacă persoana nu vrea să se asigure, ea plătește amendă, însă dacă nu poate din cauze economice, statul îi acordă asistență financiară.

**Reformă ambiguă.** Pentru a echilibra oarecum obligativitatea de a se asigura, autoritățile americane au presat și companiile de asigurare. În special, au fost limitate brusc posibilitățile asigurătorilor de a renunța să asigure serios bolnavii americani, îndeosebi copiii. În trecut, oamenii

puteau să primească asistență medicală și tratament doar în cazul în care dispuneau personal de mijloacele necesare. Companiile de asigurare, de altfel, care nu doreau să-și asume aceste cheltuieli enorme, renunțau să-i asigure în mod calm, referindu-se la boala gravă de care sufereau ei. Pe lângă aceasta, tinerilor americani li se permitea să rămână în planurile de asigurare a părinților acestora până la vârsta de 26 de ani. A fost, de asemenea, introdus un șir de alte standarde de asigurare, care au lărgit esențial obligațiile asigurătorilor. Dar pentru ca americanii să poată cumpăra liniștiți asigurări ce corespund acestor standarde, a fost instituit sistemul suprafețelor comerciale în internet.

În cele din urmă, administrația Obama a reușit să introducă cerințe pentru patroni ca aceștia să asigure lucrătorii lor: dacă la întreprindere sau în organizație activează mai mult de 50 de persoane, atunci toți colaboratorii care lucrează măcar 30 de ore pe săptămână, trebuie să primească asigurarea medicală din contul patronului. În caz că patronul nu a acordat această asigurare, el trebuie să plătească amenzi. Este firesc, reforma avansată de Obama a întâmpinat o rezistență înverșunată din partea republicanilor aflați în opoziție. Pe lângă interesele de business și, în linii generale, atitudinea distantă a americanilor față de stat, au avut urmări și temerile clasei de mijloc americane: logica simplă sugerează că extinderea imediată a numărului asiguraților aproape la sigur va conduce la scăderea calității serviciilor. În primul rând, în sistem vor intra cetățenii mai puțin asigurați, mulți dintre care în decursul vieții lor niciodată n-au trecut un examen medical și nu s-au tratat; în al doilea rând, înăsprirea cerințelor față de asigurători (de exemplu, imposibilitatea de a renunța la asigurarea persoanelor grav bolnave) inevitabil vor majora cheltuielile lor totale, a căror acoperire se va efectua pe seama clienților „comerciali.” În consecință, cei care

la momentul introducerii asigurării obligatorii erau deja asigurați, în soldul sec se pot aștepta la majorări ale costului asigurărilor și înrăutățirea calității serviciilor medicale. Și pentru toate acestea se vor cheltui bani din bugetul federal, adică impozitele aceleiași clase de mijloc, care în condițiile de criză și fără aceasta își duc zilele de azi pe mâine.

Cu toate acestea, deși cu mari dificultăți, reforma a fost adoptată. Republicanii însă nu s-au resemnat, ci se străduiau să stopeze acțiunea în anumite state; au adus la cunoștință problema constituționalității legii aprobate, iar în 2010 au câștigat alegerile în Camera Reprezentanților având în programul electoral chestiunea anulării reformei. Au folosit activ aceste lozinci în campania alegerilor prezidențiale din anul trecut. Camera Reprezentanților Congresului a votat demonstrativ pentru anularea reformei mai mult de patruzeci de ori, înțelegând clar că democrații controlează atât Camera Supremă (Senatul), cât și Președintele este democrat, prin urmare pentru anulare nu există nicio șansă. Judecătoria Supremă a recunoscut constituționalitatea legii adoptate. A pierdut alegerile și Mitt Romney, a cărui campanie electorală s-a construit, printre altele, și pe promisiunea de a anula legea privind reforma sistemului de asigurare medicală, după câștigarea alegerilor prezidențiale. S-a încercat să se torpileze reforma cu ajutorul șantajului cu privire la chestiunea ridicării plafonului datoriei publice și aprobarea bugetului, dar, în cele din urmă, republicanii au cedat.

**Site-ul irealizabil.** De altfel, amploarea și complexitatea reformei au determinat intrarea în acțiune pe etape. Etapa principală trebuia să fie inițiată la 1 octombrie 2013, când în internet trebuia să înceapă a funcționa platforma comercială federală, unde americanii neasigurați ar fi putut să aleagă și să procure un plan de asigurare, pentru a evita amenzile fiscale, introduse

de la 1 ianuarie. Însă site-ul de căutare a asigurărilor a fost repede și totalmente răsturnat de fluxul de utilizatori, doritori de a-și alege polița de asigurare. Toate tentativele de a-l repune în funcțiune așa și nu s-au încununat de succes. Reiese că statul american pretinde de la cetățeni să-și procure polițe de asigurări, amenințându-i cu amenzi, dar pentru a cumpăra aceste polițe nu există nicio posibilitate (în principiu, polița de asigurare poate fi selectată și cumpărată prin telefon, dar se înțelege că acest lucru nu este oportun). Critica asupra administrației Obama s-a îndreptat din toate părțile. A fost elucidat că la pregătirea și lansarea site-ului s-au revelat toate problemele tradiționale ale birocrăției americane. Primind asigurări nu se știe pentru care merite, antreprenorii, chipurile, și-au îndeplinit lucrul, însă testarea site-ului a fost foarte limitată. Nici responsabilități, nici vinovații nu a fost posibil de a-i găsi.

Eșecul site-ului a devenit un simbol real al carierei politice a lui Obama: președintele care a reputat victorii impresionante în alegeri, inclusiv datorită echipei tehnice extraordinar de eficiente a organului său de conducere, s-a dovedit a fi incapabil să rezolve o sarcină tehnică mai puțin complicată de lansare a platformei comerciale internet pentru vânzarea polițelor de asigurare, de lucrul cărora depinde hotărârea uneia dintre cele mai importante chestiuni din viața statului și a societății. Contrastul dintre iscusința lui Obama de a triumfa în alegeri și a conduce statul este vădit. Nenorocirile președintelui n-au luat sfârșit aici. În ardoarea dezbaterilor privind reforma, în repetate rânduri, el asigura cetățenii care posedau polițe de asigurare medicală să nu se îngrijoreze, întrucât asigurarea lor va fi valabilă și după intrarea în vigoare a reformei. Totuși acum președintele și membrii echipei sale nu știu cum să amplaseze aceste declarații. Într-adevăr, cel puțin, 4 mln. de americani au rămas fără asigurare medicală. E cu puțință oare ca

președintele să-și fi mințit concetățenii? Se pare, nici Obama, nici careva din administrația sa n-au estimat consecințele spre care conduc asemenea promisiuni (aproximativ ca și promisiunea de a ataca Siria, în caz că ea va aplica arma chimică). Este vorba de faptul că noile standarde de tipuri de „mulaje” de asigurare, de fapt, care nu asigurau un nivel suficient de asistență medicală. Anume în aceasta constă unul dintre scopurile reformei. Bineînțeles, acest lucru nu s-a răsfărânt asupra calității reale a serviciilor, însă cum să explici faptul dat câtorva milioane de oameni, care și-au pierdut polițele de asigurare comparativ ieftine? Rezultă că Obama chiar n-a înțeles esența reformei sale fundamentale? Cu toate că președintele Obama în prezent, aproape în fiecare, zi își cere scuze în fața cetățenilor pentru prăbușirea, chiar din start, a reformei sănătății publice, sfârșitul crizei nu se vede.

O mai mare lovitură asupra încrederii președintelui a adus-o faptul că în ultimele luni de acțiune a reformei a fost ferit un număr mare de grupuri care au avut influență asupra Casei Albe, obligând-o să asculte atent opinia lor. În special, au fost feriti de acțiunile amenzilor kongresmenii, patronii care nu asigură colaboratorii. Privilegiile vor fi introduse și pentru democrații care susțin syndicatele, planurile de asigurare care, în urma reformei, ar trebui să devină mult mai scumpe. Cu alte cuvinte, oamenii simpli suferind din cauza problemei asistenței medicale, evident ei nefăcând parte din păturile mai asigurate ale societății americane, cer să cumpere poliță de asigurare pe site-ul nefuncțional sau să fie gata să achite amenzi, în timp ce americanii mai influenți și plini de succes au căpătat și privilegii.

**Sarcina crește.** Asigurarea medicală, ca și celelalte, are la bază o idee simplă. Ea are sens atunci când numărul asiguraților este maximal. Așadar, când în numărul acesta se includ oameni cu riscuri maxime (pentru

care, în caz de asigurare, probabil, se vor utiliza cheltuielile principale), precum și oameni cu riscuri minimale, ale căror plăți vor finanța integral sistemul. Din acest punct de vedere, actuala reformă americană pare, deocamdată, sortită insuccesului. Potrivit unor evaluări, pentru reușita sa, planurile de asigurare trebuie să le procure circa 7 mln. de persoane tinere și sănătoase, care în prezent nu dispun de asigurare. Însă ei au decis să n-o inițieze până când nu va funcționa site-ul pentru achiziționarea polițelor de asigurări. E mare probabilitatea, întrucât mulți dintre cei tineri, pur și simplu, preferă să plătească amendă decât să se lege de asigurare. Chiar dacă site-ul va începe să funcționeze, va majora încărcătura mai degrabă asupra programelor sociale existente decât să crească numărul asiguraților ce achită cotizații. De exemplu, una dintre primele întrebări la care trebuie să răspundă utilizatorii site-ului ține de veniturile lor. Cum numai utilizatorii indică un venit mic (pentru un număr considerabil de utilizatori acest lucru este specific), ei se reorientează să se înregistreze în programul Medicaid existent din anul 1965, în conformitate cu care se acordă asistență medicală americanilor prost asigurați. Se știe deja, că odată cu inițierea actualei reforme, numărul americanilor care vor depune actele de participare în acest program a crescut considerabil. Totodată, progresul de mai departe al programului, fără reformele care demult s-au copt, va provoca nu doar creșterea cheltuielilor bugetare, dar și înrăutățirea de mai departe a calității asistenței medicale acordate în cadrul acestui program. Un număr tot mai mare de medici refuză să primească pacienți, al căror tratament este plătit din buget: să ai de a face cu birocrăția de stat este foarte complicat, iar plățile compensatorii din buget se reduc.

De altfel, creșterea eventuală a numărului de pacienți este o preocupare vagă; deocamdată, sunt cunoscute cu certitudine

datele privind numărul celor înregistrați la 1 octombrie, în prima zi de lucru a platformei internet comerciale, când site-ul nu mai dă semne de viață. Poliță de asigurare au reușit să cumpere șase (!) oameni. La mijlocul lunii noiembrie, numărul americanilor, care au procurat polițe de asigurare, alcătuia doar circa 100 mii. Date similare comunică statele unde se reușește înregistrarea noilor persoane asigurate, numărul lor se face în unități. Potrivit altor estimări, reușesc doar 10% dintre vizitatorii site-ului să-și procure polițe de asigurare. Chiar și în cazul în care americanii au reușit să utilizeze site-ul, companiile de asigurare au primit date falsificate ale norocoșilor. Într-un moment oarecare, președintele Obama și democrații, cerându-și scuze, au făcut un apel către americani să nu se înregistreze prin telefon și personal în oficiile de asistență respective la cumpărarea poliței de asigurare, însă și în aceste cazuri, toate cererile totuna ajung în mare haos, apărut din cauza accidentului pe site.

În pofida faptului ca președintele Obama încearcă acum să-și ceară scuze de la cetățenii americani aproape zilnic, criza parcă nu are sfârșit. Reparația site-ului, se vede, că se efectuează, însă termene concrete de restabilire a funcționării nu se cunosc. Colaboratorii de pe lângă președinție resping în mod categoric orice discuție de prelungire a termenului, la expirarea căruia americanii care nu dețin polițe de asigurare medicală vor fi obligați să plătească amendă, cu toate că deja cu asemenea revendicări ies și se pronunță unii democrați renumiți. Deocamdată, Obama doar a propus să fie continuată acțiunea planurilor de asigurare, pe care asiguratorii au început să le închidă în legătură cu introducerea noilor parametri ai asigurării, totuși încă nu este clar cum se va realiza acest lucru. Tot mai semnificative devin consecințele politice care frânează reforma. În special, progresează critica la adresa administrației, de exemplu, din cauza



faptului că întreprinderile și companiile ce sunt obligate să asigure angajații lor, care activează câte 30 de ore în săptămână, fac tot posibilul ca să reducă numărul lucrătorilor, prin concedieri, sau reduc orele de muncă ale acestora. Deocamdată, este complicat de a prognoza cât de dificile vor fi urmările politice pentru Partidul Democrat. Pentru Barack Obama nu este atât de complicat, întrucât nu mai poate candida la funcția deținută. În spațiul în exclusivitate ideologizat, polarizat și ireconciliabil al politicii americane, republicanii numesc reforma de asigurare medicală ca fiind una dintre cele mai groaznice nenorociri ale Americii în istoria existenței sale. Bineînțeles, aceste evaluări nu sunt pe deplin adecvate. Obama a încercat curajos să rezolve una dintre problemele fundamentale din viața americană contemporană, în condițiile existente ale sistemului politic american. Și cu această tentativă a sa, el a mers mai departe decât alții. Se poate întâmpla ca istoria, ideologia și climatul politic actual în S.U.A. să transforme medicina americană contemporană, în principiu nonreformabilă.

În ciuda faptului că Franța este cunoscută pentru consumul mare de produse din tutun, alcool și „diete bogate în carne și smântână,” numărul centenarilor s-a dublat în ultima perioadă, depășind 15.000 de persoane. De asemenea, speranța de viață este estimată la 77 de ani pentru bărbați și 84 de ani pentru femei (spre deosebire de România unde este evaluată la 70 de ani pentru bărbați și 77 de ani pentru femei). Asigurarea de sănătate, de care beneficiază persoanele care plătesc contribuții către sistemul de securitate socială, acoperă circa 70% din cheltuielile pacientului, diferența fiind suportată de beneficiarul serviciului. În cazul afecțiunilor grave, asigurarea obligatorie poate acoperi până la 100% din cheltuieli. Franța are însă și un sistem privat de asigurare prin care este acoperit „în general, tratamentul din

spital, dar în unele planuri trebuie să-i plătești singur costurile vizitei la doctor. Alte planuri presupun rambursarea a circa 75% din onorariul medicului.” De asemenea, în Franța pacienții care suferă de o boală minoră nu trebuie să meargă neapărat la medic. Ei pot apela la personalul din farmacii, care este foarte bine instruit timp de mulți ani. Topul este completat, pe a doua poziție, de Uruguay. Aici, lipsa banilor nu este o problemă care să îi împiedice pe locuitori să primească îngrijirea medicală de care au nevoie. „Pe lângă opțiunile private (de asigurare de sănătate), există un sistem gratuit de sănătate publică, care oferă o siguranță socială în orașe și se asigură că și regiunile rurale ale țării beneficiază de îngrijire medicală,” scriu autorii raportului. Locul al treilea este ocupat de Malaezia, unde „expertiza medicală este similară sau mai bună decât în cele mai multe țări vestice.” Prețurile serviciilor medicale de aici sunt printre cele mai accesibile din lume, iar calitatea îngrijirii este printre cele mai ridicate.

Românii pot beneficia de servicii medicale în străinătate conform Regulamentului european, și asta în ciuda datoriei de 200 de milioane de euro înregistrate de Casa Națională de Asigurări de Sănătate (CNAS). Din 2007 și până pe 31 decembrie 2013, suma datorată de CNAS este de 190,1 milioane de euro. Din această sumă, 63,4 de milioane de euro au fost acumulate doar anul trecut. Pe 31 august, suma de plată a ajuns la aproximativ 200 de milioane de euro, conform sursei citate. Această sumă, explică CNAS, include serviciile medicale acordate în baza cardului european de asigurări sociale de sănătate (CEASS) și a certificatului provizoriu de înlocuire a cardului european de asigurări sociale de sănătate (CIP), precum și cele acordate în baza formularelor europene de deschidere de drepturi pentru reședință și tratament planificat, respectiv E106, E109, E120, E121/S1, E112 / S2 efectuate în perioada 2007-2013. Termenul de decontare,

prevăzut de legislația europeană pentru aceste servicii, este de 18 luni de la data înțrării documentelor de plată la CNAS. Dacă acestea sunt contestate, termenul se prelungește la 36 de luni, așadar, o mare parte dintre sumele datorate nu au depășit termenul de decontare prevăzut de legislația europeană.

**Concluzii.** Putem evidenția câteva sarcini, care trebuie realizate:

1. Lichidarea subnutriției și sărăciei (de două ori în 2015 comparativ cu 1990).

2. Reducerea decesului printre copii (a reduce coeficientul pentru copii până la 5 ani cu 2/3 în perioada 1990-2015).

3. Protecția mamei și copilului (reducerea coeficientului cu 3/4).

4. Lupta cu HIV/SIDA și alte maladii.

5. Către 2015 a opri răspândirea malariiei și a altor boli majore.

6. Asigurarea unui mediu durabil (către 2015 a spori în jumătate accesul la apă potabilă).

7. Crearea unui parteneriat global pentru dezvoltare. În cooperare cu companiile farmaceutice, asigurarea accesului la medicamente esențiale la prețuri accesibile în țările în curs de dezvoltare.

8. A reduce dependența oamenilor de climă.

## BIBLIOGRAFIE

1. <<http://semneletimpului.ro/sanatate/tarile-cu-cel-mai-bun-sistem-de-sanatate-din-lume.html>>.

2. <<http://www.capital.ro/strategie-ue-preventie-costuri-boli-174898.html>>.

3. <<http://www.manager.ro/articole/sanatate/servicii-medicale-in-strainatate-romanii-pot-beneficia-de-ele-77065.html>>.

4. <[http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/91099/E81923R.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/91099/E81923R.pdf)>.

5. <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs290/ru/>>.

**Prezentat:** 14 noiembrie 2014.

**E-mail:** gribincea@mail.ru

# Aplicarea marketingului în administrația publică din Republica Moldova

**Ecaterina BARBĂROȘIE,**  
*doctor în științe economice, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Nadejda NAZAR,**  
*doctor în științe economice, conferențiar universitar,*  
*Universitatea Agrară de Stat din Moldova*

**Steluța TIGHINEANU,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Based on the previous experience of marketing in public administration in the Republic of Moldova, this article proposes some directions of improvement of this process in our country.*

**Keywords:** *marketing; public administration; internal marketing; interactive marketing.*

Dezbaterile care au avut loc în ultimii ani referitor la locul, rolul și perspectiva marketingului în societatea modernă au evidențiat tendința de extindere a domeniilor de aplicare a marketingului în diverse sectoare ale activității umane.

Marketingul în administrația publică vizează concepte, principii, metode și tehnici pentru înțelegerea și perfecționarea activităților de marketing și de execuție din instituțiile administrației publice și a comportamentului de marketing al funcționarilor publici. În acest caz, spre deosebire de marketingul public, avem de a face cu servicii exclusiv administrative, ca de exemplu: starea civilă, autoritatea tutelară, protecția civilă. [4]

Marketingul administrației publice este un proces sistematic de cercetare care conduce la cunoașterea prealabilă a pieței. Pentru orice instituție publică, analiza pieței înseamnă cunoașterea tuturor factori-

lor care se referă la cerințele și preferințele cetățenilor, la factorii care accelerează și frânează procesul de administrație publică.

În prezent, organizațiile din administrația publică sunt plasate într-un mediu concurențial, adoptând comportamentul organizațiilor private, și urmăresc evoluțiile marketingului modern. Ținându-se cont de particularitățile administrației publice, conceptul activității de marketing din firmă poate fi aplicat și în cazul instituțiilor publice. Această posibilitate rezidă în aceea că întreg aparatul sistemului administrativ, aflat în postura de prestator de servicii publice, ar trebui să promoveze strategii de marketing specifice acestui tip de activități. În același timp, este de admis că administrația publică se preocupă de calitatea propriei activități pentru satisfacerea cât mai optimă a cerințelor cetățenilor.

Marketingul în administrația publică

studiază procesele și relațiile de marketing, formulează principii și legități, perfecționează organizarea și funcționarea instituțiilor publice, este influențat și influențează valorile economice, politice, sociale, culturale, urmărește satisfacerea interesului public. Acest concept poate fi definit ca o filozofie a instituției publice și un ansamblu coerent de activități practice (pe baza unor metode și practici specifice) în centrul cărora se află cetățeanul.

În literatura de specialitate, marketingul în administrația publică este definit ca ansamblu al proceselor și relațiilor de marketing, bine determinate, existente între componentele sistemului administrativ, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile și/sau se planifică, se organizează, se coordonează, se gestionează și se controlează activitățile implicate în realizarea serviciilor care satisfac interesul public.

Dacă analizăm societatea contemporană, putem constata că guvernele și administrațiile locale au început să conștientizeze importanța aplicării marketingului în activitatea lor. Agențiile guvernamentale sau locale desfășoară campanii de marketing în scopul atragerii de investitori în procesul de privatizare, încurajării conservării resurselor energetice și protejării mediului înconjurător, combaterii fumatului și consumului exagerat de alcool, respectării legislației rutiere etc.

În general, dezvoltarea unei strategii de marketing constă în definirea și evaluarea unei piețe-țintă, precum și în crearea și menținerea unui mix de marketing. Printr-o strategie corect orientată și politici judicioase elaborate și realizate se poate sincroniza preocuparea marketingului pentru creșterea eficienței procesului de administrație publică cu aceea de investigare a pieței și a nevoilor cetățenilor, de adaptare a instituției la dinamica mediului său. O asemenea viziune poate asigura instituției posibilitatea cunoașterii permanente a

cerințelor pieței administrativ - publice, a raportării și adaptării eficiente la dinamica acesteia.

Totodată, implementarea strategiei de marketing în administrația publică este un proces dificil, ce se realizează printr-un complex de acțiuni practice, care reflectă viziunea instituției publice cu privire la modalitățile concrete de atingere a obiectivelor stabilite.

Prin optica și conținutul pe care le promovează, marketingul în administrația publică impune funcționarilor un nou mod de conduită care presupune, deopotrivă, receptivitate față de cerințele cetățenilor, capacitate înaltă de adaptare la evoluția cerințelor și exigențelor societății, spirit novator, transparență, disponibilitate pentru reducerea birocrăției, flexibilitate în mecanismul de funcționare a instituțiilor publice, viziune unitară asupra activităților desfășurate și eficiență maximă, obținute ca rezultat al orientării efective a activităților către nevoile reale ale cetățenilor.

Marketingul în administrația publică reprezintă o nouă concepție, o nouă optică, un nou mod de a gândi relația dintre instituția de administrație publică și mediul în care acționează.

Evoluția vieții sociale, economice și politice pe plan internațional a condus la dezvoltarea progresivă a unui climat ostil, resimțit prin diminuarea substanțială a încrederii membrilor societății atât în produsele și serviciile publice furnizate, cât și în modul de lucru al birocrăției clasice.

Considerăm că una dintre căile de asanare a stării conflictuale o constituie aplicarea principiilor de marketing în cadrul instituțiilor publice. Viitorul administrației publice este redefinit în cadrul actualei societăți plecând de la îmbunătățirea imaginii instituției publice.

Orientarea deschisă și sinceră către rezolvarea problemelor cetățeanului este cheia cu care marketingul instituției publice deschide poarta succesului în

cadrul societății din care face parte. O instituție a statului care adoptă conceptul de marketing ca filozofie vede în cetățean principalul reper, considerând că activitatea organizației respective se justifică numai în măsura în care reușește să satisfacă nevoile cetățenilor.

Marketingul este o funcție care revine fiecărui angajat sau funcționar public. Fiecare contact pe care cetățenii îl au cu activitatea instituției va afecta modul în care se vor raporta la administrația publică. De aceea, într-un fel, toți funcționarii publici efectuează marketingul: secretarul/secretara care răspunde sau nu la telefon, centralistele care sunt politicoase sau agresive, personalul de la „Relații cu publicul”, gardienii publici, portarul etc. Toți trebuie să fie perfect informați, amabili, dornici și motivați pentru a veni în ajutorul cetățenilor. Toți funcționarii publici ar trebui să știe să comunice, să se asigure că toată lumea înțelege exact obiectivele de marketing ale instituției publice și strategia de urmat.

În fond, administrația publică, respectiv cea a statului, ca activitate concretă, reprezintă un complex de acțiuni prin care autoritățile publice asigură satisfacerea intereselor colectivităților publice, inclusiv prin folosirea, în caz de necesitate, a prerogativelor de putere publică.

Analizând specificul domeniului de referință putem identifica câteva *principii de marketing* care se aplică în administrația publică.

**Administrația publică se află în serviciul cetățeanului.** Toate resursele și metodele sistemului administrației sunt subordonate pentru deservirea populației. Orientarea administrației către satisfacerea cerințelor cetățenilor-clienți constituie cel mai important principiu al marketingului în administrația publică.

**Principiul flexibilității: activitatea instituțiilor publice trebuie adaptată la mediul în care își desfășoară activitatea.** Aparatul administrativ trebuie să fie pre-

gătit în orice moment pentru a face față circumstanțelor aflate în continuă transformare. Principiul flexibilității vizează adaptarea rapidă a administrației publice la mutațiile permanente din viața socială. Schimbările permanente care au loc în societate fac necesară, din partea instituțiilor administrației publice, capacitatea de a se adapta cât mai repede la transformările sociale, în scopul de a răspunde acestora și, implicit, cerințelor societății.

*Dinamismul vieții sociale determină:*

- promovarea strategiilor active de dezvoltare teritorială, care să urmărească nu numai adaptarea instituției la mediu, ci și influențarea lui;

- creșterea capacității liderilor instituției publice de a se adapta rapid la transformările sociale;

- cunoașterea exactă de către administrație a situației din mediul social în care își desfășoară activitatea.

Economia modernă solicită ca autoritățile publice să se adapteze rapid la mutațiile ce au loc pe piață. Conectate la un mediu dinamic, instituțiile publice au obligația de a recepta semnalele acestuia și de a reacționa cât mai rapid și eficient.

**Autoritățile publice ar trebui să aibă în vedere cunoașterea cerințelor sociale actuale și prevederea celor viitoare.** Este necesar ca instituțiile statului să fie organizate temeinic pentru a răspunde exigențelor cetățenilor. Pe baza studierii datelor statistice și a altor metode de cercetare, organismele administrative caută să prevadă care sunt domeniile în care se înregistrează mutații mari, în vederea unei orientări adecvate și intensificării eforturilor lor direcționate adecvat.

Necesitatea adaptării impune, pentru administrația publică, o cunoaștere exactă și în orice moment a situației din mediul social în care își desfășoară activitatea. Adaptarea continuă constituie una dintre trăsăturile de bază ale unei bune administrații.

Pentru a aplica creator principiile administrației moderne și ale economiei de piață, funcționarii publici ar trebui să stăpânească conceptele, metodele, tehnicile de marketing public.

Orientarea de marketing a instituțiilor administrative are ca obiectiv fundamental cercetarea cerințelor cetățenilor-clienți în vederea alinierii ofertei de servicii publice la exigențele manifestate pe piață. Pentru administrațiile cu orientare de marketing, scopul prioritar al activității a început să fie considerat tocmai satisfacerea intereselor generale ale cetățenilor-clienți.

Într-o abordare largă, marketingul administrației publice se preocupă de studierea atitudinilor incerte ale unor beneficiari răspândiți pe vaste teritorii (în cazul administrației publice centrale), în condițiile unei informări imperfecte, greu controlabile, ceea ce presupune asumarea riscului în formularea obiectivelor programelor de marketing în administrația publică. Desfășurarea unei activități eficiente de cercetare de marketing asupra mediului administrației publice poate conduce la minimalizarea riscului pe care îl implică orice inițiativă de înnoire și reformă a administrației publice.

Printre caracteristicile marketingului în administrația publică pot fi menționate: [3]

- *caracterul integrator* - marketingul studiază procesele și relațiile dintre administrația publică, cu scopul fundamentării soluțiilor de perfecționare și raționalizare a sistemului administrativ; integrează elemente din toate domeniile vieții sociale: învățământ, administrație, asistență socială etc.;

- *caracterul politic* - marketingul urmărește, în esență, formularea deciziilor de guvernare, care se transmit mai departe sub formă de impulsuri ale executivului în sistemul administrației publice; la nivelurile inferioare ale structurii administrative, executarea deciziilor administrative se face

de către funcționarii publici, reprezentanți ai puterii politice; funcționarii publici aplică deciziile administrative ținând seama de orientarea lor politică și de programul de guvernare al formațiunilor politice cărora le aparțin;

- *caracterul de diversitate* - marketingul se aplică în instituții cu competență generală și instituții cu competență specială, instituții centrale și locale; alături de o teorie generală a marketingului în administrația publică, incluzând principii și legități valabile pentru întreaga administrație publică, atât centrală, cât și locală, se poate delimita o ramură a marketingului în administrația publică centrală de stat, respectiv o ramură a marketingului instituțiilor publice locale autonome, dar și o a treia parte, referitoare la marketingul celorlalte categorii de unități sociale care aparțin sectorului public;

- *caracterul de sinteză* - marketingul în administrația publică preia din alte domenii (sociologie, psihologie, statistică, ergonomie, drept, economie) metode și teorii care sunt puse în practică de către funcționarii publici.

Pentru cei care intră în contact direct cu cetățenii, un asemenea rol este evident. Acești funcționari devin „fața” instituției. Există, de exemplu, situații în care contactul pe care un cetățean îl poate avea cu o instituție de stat îl reprezintă o convorbire telefonică pentru rezolvarea unei nelămuriri sau pentru solicitarea de informații.

Prin asigurarea unor servicii corespunzătoare și o comunicare eficientă în interiorul instituției, funcționarii din front office sunt ajutați să ofere publicului un serviciu de calitate.

Deoarece fiecare angajat joacă un rol în marketing, atunci și fiecare departament are un rol în cadrul instituției. Acest rol poate fi direct sau indirect (departamentul de telecomunicații, de trezorerie etc.).

În structura organizatorică a instituției administrației publice, compartimentul



de marketing poate fi subordonat bordului organizației, direcției tehnice, direcției de gospodărire comunală. Subordonarea compartimentului de marketing direcției tehnice este justificată numai în primăriile și consiliile județene cu o mare diversitate de servicii și un volum mare de investiții. Subordonarea acestui compartiment de marketing public direcției de gospodărire comunală prezintă avantajul că se cunosc mai bine volumul, structura și dinamica serviciilor publice. [4]

În legătură cu complexitatea structurii generale a marketingului în administrația publică, utilizarea acestuia ca instrument de afirmare în condiții eficiente presupune o poziție activă a liderilor instituției și funcționarilor publici, orientată în special spre studierea pieței, a formelor de satisfacere a cerințelor beneficiarilor. Apelarea la marketing în vederea creșterii eficienței organizației administrative presupune:

- optimizarea procesului de administrație publică;
- organizarea și optimizarea cercetării;
- repartizarea judicioasă a resurselor umane și materiale ale instituției.

În sistemul birocratic tradițional, puterii publice îi revine sarcina de a orienta activitățile publice, în funcție de nevoile pe care le determină pentru bunăstarea cetățenilor. Publicul suportă opțiunile, activitățile, disfuncționalitățile întreprinderilor publice. Ca urmare, sistemul public se află departe de orice dimensiune a pieței: publicul este un „captive”, pentru că nu poate alege. Pe deasupra, activitatea prestată pentru el se presupune că se realizează „spre binele lui”.

În timp, această stare de fapt se schimbă, utilizatorul serviciilor publice devenind un „interlocutor” cu care se poate discuta. Asistăm la crearea unui nou tip de utilizator, consumator și finanțator al serviciului public. Imaginea și credibilitatea instituției de administrație publică devin fragile în fața interpelărilor, a exigențelor sau critici-

lor venite din partea publicului. Demersul public tradițional, care consideră publicul ca pe un tot relativ omogen și care caută să adapteze prestările și intervențiile la niște nevoi standardizate se bazează pe principiile interesului general și ale serviciului „universal.” [4]

Unul dintre principiile de bază ale marketingului în administrația publică îl constituie orientarea instituției publice către cetățeni. Chiar dacă nu toate serviciile oferite de instituțiile de administrație publică sunt profitabile, cetățenii care apelează la ele ar trebui să fie priviți și tratați în calitate de clienți, deoarece ei fac parte dintre contribuabilii la bugetul statului, buget din care sunt finanțate respectivele instituții.

Cetățeanul este locuitorul unei țări, care acționează în concordanță cu un set de reguli (drepturi și îndatoriri) în problemele publice. Câmpul său principal de acțiune este *sfera publică* în care interacționează și comunică cu alți cetățeni.

Consumatorul este un cumpărător sau utilizator de resurse (sub formă de bunuri sau servicii) de natură privată (de pe piață) sau de natură publică (bunuri sau servicii publice). Câmpul său principal de acțiune este *pieța*.

În timp ce cetățeanul se manifestă în raport cu problemele publice (inclusiv cele politice), consumatorul se manifestă în raport cu problemele de natură economică. Toți cetățenii sunt egali în fața legii, atât ca drepturi cât și ca îndatoriri, în timp ce consumatorii nu sunt egali din punctul de vedere al resurselor procurate sau utilizate.

Administrația locală, care prin natura sa apropiată cetățeanului și care își bazează legitimitatea pe opțiunea electorală a acestuia, promovează o legătură firească de parteneriat între ofertanții de servicii publice și utilizatorii lor.

Astfel, pentru a avea succes în satisfacerea cetățenilor, punctul de plecare logic pentru instituția publică este să identifice ceea ce vor aceștia și apoi să încerce să le

îndeplinească doleanțele într-un mod cât mai eficient.

Este necesar ca mentalitatea întregului personal al instituției publice să se întemeieze pe o „cultură de marketing” al cărei sens este satisfacerea cetățenilor. Tot ceea ce li se întâmplă acestora și tot ceea ce fac ei ar trebui să afecteze deciziile de marketing ale instituțiilor statului. Fiecare funcționar este în măsură să influențeze pozitiv sau negativ percepțiile cetățenilor cu privire la imaginea instituției publice.

În cadrul instituțiilor publice ar fi de dorit să existe următorul cod de conduită:

1. Cetățeanul este persoana cea mai importantă pentru funcționarul public, în oricare din următoarele situații: contact/comunicare prin telefon, prin poștă, online sau direct (față în față).

2. Cetățeanul nu depinde de funcționarii publici, ei fiind cei care depind de cetățean.

3. Cetățeanul nu este cel care întrerupe munca funcționarilor publici, el este chiar scopul acestei munci.

4. Cetățeanul nu este în afara activității funcționarilor publici, el este o parte a acesteia.

5. Cetățeanul nu este cineva cu care funcționarii publici se ceartă.

6. Cetățeanul este persoana care le comunică dorințele sale funcționarilor publici. Menirea acestora este să le trateze într-o manieră avantajoasă pentru ambele părți.

Unul dintre aspectele definitorii ale marketingului în administrația publică este necesitatea ca instituțiile de stat să-și adapteze activitatea la cerințele grupului țintă de cetățeni. Publicul-țintă al instituțiilor publice este deosebit de variat.

Instituțiile statului pot efectua activități cu următoarele categorii de public [3]:

- *publicul intern al organizației*: șefi de birouri sau compartimente, funcționari, manageri publici;

- *publicul extern al instituției publice*:

presă, guvern, clienți, comunitatea locală (adică acele categorii care nu sunt direct conectate la organizație);

- *public primar, secundar și marginal* sunt categorii reprezentative numai pentru anumite tipuri de instituții publice, cum sunt ministerele, agențiile etc. Publicul primar poate susține foarte mult (sau din contră) eforturile organizației. Celelalte două categorii sunt mai puține sau chiar deloc implicate în susținerea instituției publice;

- *publicul tradițional și viitor*: angajații și cetățenii actuali constituie publicul tradițional, în schimb, tânăra generație reprezintă publicul viitor; ambele categorii pot fi deosebit de importante în succesul organizației;

- *public oponent, neimplicat și susținător*; o organizație (și, în special, cea publică) vine în contact cu reprezentanții celor trei categorii menționate.

Marketingul intern în administrația publică vizează activitatea de pregătire, motivare și antrenare a funcționarilor publici în scopul de a presta servicii administrative de calitate cetățenilor. Este urmărită, de asemenea, creșterea atașamentului propriilor angajați ai organizației administrative față de instituția publică. Putem considera că politiciile de personal i se atribuie o viziune de marketing.

Scopul marketingului intern este de a mări satisfacția furnizată de slujbă, de a mări productivitatea și de a scădea absenteismul, de a pregăti personalul pentru ca acesta să fie din ce în ce mai calificat, mai devotat cetățenilor, și de a superviza și a evalua performanțele sale.

Marketingul intern are la bază un sistem de comunicare internă între componenta structurii organizatorice, care oferă serviciul administrativ, și cea operativă, care prestează și livrează serviciul promis.

Fără funcționari publici motivați și satisfăcuți nu pot exista cetățeni satisfăcuți. Obiectivul marketingului intern este să

creeze funcționari motivați și conștienți de rolul lor în relația cu cetățenii. Orientarea fermă spre satisfacerea cetățenilor presupune o strânsă conlucrare între personalul de sprijin și personalul de contact, crearea unui mediu intern care satisface așteptările, exigențele funcționarilor și, implicit, ale cetățenilor-clienți.

În cadrul instituției publice este necesară desfășurarea unui proces de marketing care demarează cu cercetarea nevoilor celor mai diverse ale angajaților (condiții de lucru, programe flexibile, avantaje zilnice, financiare etc.). Numai cunoscând așteptările de acest gen ale funcționarilor publici, instituția administrativă poate identifica căile satisfacerii lor.

Marketingul intern presupune funcționari orientați spre cetățeni. În acest scop, capacitatea de a interacționa devine un criteriu de selecție a personalului. Se impune să fie asigurat accesul sistematic al funcționarilor publici la informații. Managerii din administrația publică ar trebui să aibă în vedere crearea unui mediu intern care să stimuleze orientarea către cetățean a funcționarului public și dezvoltarea pârgurilor de rezolvare în condiții optime a momentelor de interacțiune cu cetățenii.

Din literatura studiată s-au ales următoarele categorii de instrumente ale marketingului intern:

a) instrumente ale politicii de personal: selecția pe baza orientării de marketing, prin utilizarea unor metode complexe (testări, simulări, autoevaluări, interviuri ș. a); proiectarea carierei prin concomitența sa orientare spre sarcini și spre relații; în motivare, partea de venit dependentă de calitate să fie completată cu alte componente complexe;

b) mijloacele comunicării interne: individuale (comunicare interactivă continuă între conducere și angajați) și colective;

c) efectele activității de marketing intern: relațiile publice au un impact asupra moralei funcționarilor publici, ajută noii

angajați să-și însușească mai repede cultura instituției.

În acest context, se poate menționa că politica de marketing intern nu se suprapune cu politica de personal, între cele două funcții fiind necesară o strânsă conlucrare pentru a preveni problemele apărute și rezolvarea acestora ulterior.

În administrația publică, există și marketingul interactiv, care vizează capacitatea funcționarilor publici de a presta servicii administrative pentru cetățeni. Rezultatul prestației, calitatea serviciului receptat, gradul de satisfacție al cetățenilor reprezintă rezultatul unui proces interactiv între funcționari și cetățeni.

Marketingul interactiv intervine în momentul realizării contactului dintre angajații instituției publice și cetățeni. Rolul marketingului interactiv este de a dinamiza relația cu cetățenii, în scopul ameliorării valorii serviciilor. Calitatea serviciilor primite de către cetățean depinde inclusiv de contribuția lor în proces, de măsura în care au înțeles inevitabilitatea interacțiunii cu angajatul din administrația publică și s-au angajat fără rezerve în acțiunile de conlucrare.

Toți funcționarii publici, dar, cu deosebire, personalul de contact, ar trebui instruiți și perfecționați în vederea utilizării unor metode și tehnici de marketing pe care să le adapteze la personalitatea, stilul, așteptările și exigențele fiecărui cetățean, trezindu-i încrederea acestuia în administrația publică.

Personalul de contact din cadrul instituției administrative are obligația ca, în timpul interacțiunii, să apere atât interesele organizației publice, cât și pe cele ale cetățenilor, cu scopul de a satisface ambele părți.

Așadar, conceptul de marketing în administrația publică din Republica Moldova implică următoarele:

- reprezintă o concepție cu privire la organizarea și desfășurarea activității de

administrație publică din Republica Moldova;

- presupune ca procesul de administrație publică să fie permanent adaptat la cerințele prezente și viitoare ale cetățenilor și satisfacerea acestora cu maximum de eficiență;

- înseamnă o nouă optică asupra relațiilor dintre administrația publică și mediul său;

- activitățile, metodele și tehnicile cu care operează, orientate spre studiul beneficiarilor și satisfacerea exigențelor acestora;

- marketingul administrației publice să se revizuiască în planificarea la nivelul instituției.

Conceptul ar trebui să fie însoțit de conducătorul organelor administrative și echipa sa și adoptat ca principiu de bază în activitatea practică a funcționarilor publici, ceea ce echivalează cu sublinierea că instituția respectivă a dobândit orientarea de marketing.

Promovarea marketingului constituie o problemă inedită pentru administrația publică din Republica Moldova. Constatăm că există încercări timide de a utiliza valențele manageriale ale marketingului în acest sector de activitate. Implementarea programelor de marketing în administrație depinde de concepția autorităților executive, care pot orienta activitatea de marketing fie către calitatea serviciilor publice din perspectiva cerințelor cetățenilor, fie către mediul social.

Toate instituțiile din administrația publică din Republica Moldova ar trebui să urmărească satisfacerea nevoilor de servicii publice ale populației, însă nu toate sunt orientate, într-adevăr, spre această îndeplinire și nu plasează cetățeanul-client în centrul preocupărilor lor.

Aplicarea principiilor de marketing în administrația publică din Republica Moldova va ține cont de următoarele aspecte:

- marketingul intervine la toate nivelu-

rile ierarhice și funcționale ale instituțiilor din administrația publică, asigurând creșterea coeziunii și a eficacității;

- marketingul contribuie la promovarea structurilor organizatorice moderne în administrația din Republica Moldova;

- sistemele informatice pentru conducerea activității de marketing vor permite ca marketingul în administrația publică să reprezinte o sursă de informații pentru elaborarea strategiilor și politicilor de dezvoltare locală durabilă.

În cele ce urmează vom prezenta o serie de propuneri în sensul aplicării principiilor de marketing în administrația publică din Republica Moldova:

1. Cetățeanului să i se ceară părerea cu privire la serviciile oferite de instituția de administrație publică pentru a se putea aprecia dacă acestea corespund așteptărilor. În acest sens, se recomandă încurajarea sistemului de sugestii și reclamații, care să permită cetățenilor nemulțumiți de serviciile oferite de administrația publică să se poată exprima, precum și folosirea chestionarelor și a anchetelor pentru a evalua imaginea instituțiilor din administrația publică în rândul cetățenilor.

2. Atitudinea celor care se află în contact direct cu cetățenii se caracterizează prin: amabilitate și solitudine; cunoștințe sporite și dorința de a le împărtăși; interesul manifestat față de satisfacerea nevoilor cetățenilor-clienți.

3. În relația cu instituțiile de administrație publică, cetățeanul să fie conștient de faptul că i se prestează servicii de calitate satisfăcătoare. Dacă acesta primește un serviciu care este mai calitativ sau mai rapid decât se aștepta, iar greșelile sunt recunoscute de funcționari în mod deschis și rectificate fără discuții, aceste transformări vor conta foarte mult pentru imaginea pe care și-o va forma cetățeanul despre administrația publică.

4. Cetățeanul nu trebuie să fie deranjat și plictisit de problemele pe care le

are instituția de administrație publică.

5. Instituțiile de administrație publică ar trebui să afle care sunt beneficiile exacte pe care le așteaptă cetățenii lor. Așteptările și exigențele cetățenilor-clienți vizează: calitatea serviciului, confidențialitatea, competitivitatea și simplitatea, punctualitatea, amabilitatea, încrederea etc.

În concluzie, putem menționa că realizarea reformei în administrația publică din Republica Moldova presupune nu numai înlocuirea, eliminarea sau crearea unor instituții și adaptarea la noile condiții a managementului și marketingului acestora, ci și schimbarea mentalității funcționarilor publici.

## BIBLIOGRAFIE

1. Kotler P., Lee N. Marketingul în sectorul public. București: Ed. Meteor Press, 2008, 448 p.
2. Munteanu V. Marketing public local. Iași: Ed. Sedcom Libris, 2006, 253 p.
3. Popescu L. Comunicarea în administrația publică. Tribuna economică, București, 2006, 263 p.
4. Nedelea A. Marketing în administrația publică. București: Ed. Didactică și Pedagogică, 2006, 342 p.

**Prezentat:** 17 ianuarie 2015.

**E-mail:** ec\_barbaros@yahoo.com

# **I**nstruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi





# Rolul rețelelor de socializare la nivel global

**Eugenia CEBOTARU,**  
**lector superior universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

## SUMMARY

*This article discusses how we influence social networks and relationships and how they help us to improve our social life. Web social movement has grown in recent years and according to statistics in the coming years the situation will become even more complex because the number of Internet users will increase considerably.*

**Keywords:** *web, network, social networks, chat, microblogging, spam, phishing, malware, followers, advertiser, share.*

Rețelele sociale sunt printre site-urile în trend în ultimii ani. Nu doar că ne ajută să fim mereu în contact cu prietenii și cunoștințele, dar au revoluționat și felul în care facem afaceri prin Internet sau ne găsim un job. Mișcarea de socializare pe web a luat o amploare deosebită în ultima perioadă și, conform statisticilor, în următorii ani situația va deveni și mai complicată, pentru că se estimează, că în următorii ani numărul utilizatorilor de Internet va crește considerabil.

Să vedem ce este o rețea de socializare, să înțelegem modul în care aceasta ne influențează și cum ne ajută să ne îmbunătățim viața socială. **Să aducem câteva definiții ale rețelelor de socializare.** Potrivit Wikipedia, o rețea de socializare este, la general vorbind, o rețea de persoane cu scopuri comune, cum ar fi o rețea de studenți, politicieni, dar chiar și de hoți, în contrast cu rețelele tehnice ca rețeaua de telefon sau gaz metan. Rețelele de socializare din web sunt numite și „rețele sociale”.<sup>1</sup> O rețea de socializare este un serviciu web destinat creării de legături virtuale între utilizatori, cu aplicații sociale, comerciale, politice și educaționale. Deci putem spune, că printr-o rețea de socializare se în-

țelege o rețea informațională de utilizatori Internet, bazată pe anumite site-uri web la care utilizatorii se pot înscrie și interacționa cu alți utilizatori, deja înscriși.

Aceste rețele sociale fac parte din fenomenul relativ nou, atât la nivel național cât și la nivel global. Astfel, membrii unei rețele sociale sunt legați între ei în mod informal, fără obligații, dar, de obicei, contribuie activ la colectarea și răspândirea informațiilor pe întregul glob prin intermediul web-ului. Rețelele de socializare web, din domeniul Internet-ului și informaticii, sunt comunități de utilizatori cu interese comune ai unor site-uri web, care în general oferă și o paletă de servicii web specializate pe anumite domenii. Uneori conținutul informațional, care este oferit în rețeaua socială, este generat chiar de către utilizatori, caz în care se vorbește despre medii sociale.

**Să vedem totuși cine sunt cei mai importanți membri ai unei rețele sociale.**

1. **Moderatorul.** El este cel care are grijă ca activitatea comunității să se desfășoare în condiții optime, rolul său fiind deosebit de important, este responsabil de conținutul postat, fiind cel care aprobă orice comentariu.

2. *Tăcutul*. El este cel care vizitează site-ul pentru a observa, a citi comentariile, foarte rar pentru a-și exprima părerea despre un anumit subiect.

3. *Entuziastul*. El este cel ce postează cel mai des conținutul, își exprimă frecvent opinia, fiind cel mai activ dintre membri.

4. *Agitatorul*. El este indispensabil pentru o comunitate on-line, este cel care îi contrazice pe toți, îi provoacă și stârnește numeroase discuții în contradictoriu.

5. *Curiosul*. El este cel care generează conținutul prin întrebările pe care le pune în mod frecvent, el e extrem de prețios pentru dinamica grupului de discuții și niciodată nu trebuie să ne plângem că sunt prea mulți curioși în comunitate.

6. *Influențatorul*. Acesta este cel mai conectat la rețele, având un număr mare de contacte on-line și va răspândi cel mai repede orice informație către un număr mare de oameni conectați la Internet.

**Să vedem care sunt avantajele și dezavantajele rețelelor sociale**, pentru a stabili dacă se merită să le acordăm timp și încredere. Cu siguranță, rețelele de socializare beneficiază de mai multe avantaje, iar faptul că sunt atât de populare constituie un argument solid. Pe lângă avantajul folosirii nelimitate a jocurilor on-line, clip-urilor muzicale și a informațiilor de ultimă oră din diferite domenii, rețelele de socializare pe Internet oferă spațiu larg comunicării în timp real prin serviciul de e-mail sau de *chat*, modalitate de conversație în rețelele de socializare, dar și prin intermediul *microblogging*-ului (o formă de blogging, care permite utilizatorilor să publice on-line texte scurte, de maximum 140-200 de caractere, uneori și imagini).

*Dacă e să ne referim la eficiența rețelelor de socializare*, putem menționa, că conform unor studii realizate pe aceste tipuri de site-uri, în zilele noastre, Internet-ul este cea mai folosită metodă de împrietnire și de interacțiune între oameni. Peste jumătate din populație utilizează Internet-

ul și o mare parte din acești oameni îl utilizează pentru a relaționa și pentru a-și crea noi legături.

Rețelele de socializare ne ajută să păstrăm legătura cu prietenii, colegii de liceu sau facultate, cum este cazul *Facebook*. Să ne găsim o relație, cum este cazul *Bree.ro* sau să ne găsim un job mai bun, așa cum este cazul *LinkedIn*. Prietenii pe care îi putem face on-line sunt doar unul din beneficiile oferite de aceste rețelele. Totodată, avem posibilitatea să interacționăm cu oameni din alte țări, iar în acest fel putem afla lucruri noi și destul de interesante despre alte culturi.

Un alt avantaj al rețelilor de socializare este faptul că putem găsi un loc de muncă mult mai ușor și imaginea creată într-o comunitate on-line ne poate ajuta la un potențial interviu. Din ce în ce mai multe firme au specialiști în resurse umane, care urmăresc aceste site-uri pentru a-și găsi noi angajați. Un studiu recent arată, că 45% din angajatori folosesc mediul on-line pentru a recruta noi oameni, față de 22% cât era procentul cu 1-2 ani în urmă.

În continuare, vom caracteriza doar câteva din rețelele de socializare utilizate pe larg atât la nivel național cât și global.

*Rețeaua Facebook*,<sup>2</sup> este un site web de tip rețea de socializare din Internet, creat pentru a oferi posibilitatea de a contacta persoane apropiate, dar și persoane încă necunoscute. Ea este cea mai mare rețea de socializare și una dintre cele mai răspândite din lume, având 1,35 de miliarde de utilizatori activi în fiecare lună, fapt care înseamnă că aproape jumătate din populația conectată la Internet la nivel mondial folosește această platformă măcar o dată pe lună. Este estimată la o valoare de aproape 6,5 miliarde de dolari, deține 58% din traficul pe rețelele sociale din Statele Unite și are în lumea întreagă peste 300 milioane de vizitatori unici.

Evoluția pieței concurențiale determină schimbarea profilului de activitate. Po-

trivit celei mai mari și celei mai vechi agenții de știri din lume, Agence France-Presse, Facebook a anunțat demararea unui nou proiect, ce constă în lansarea unei noi rețele de socializare pentru profesioniști. Aceasta va concura cu LinkedIn și va permite utilizatorilor săi să-și separe profilurile personale de conturile profesionale.<sup>3</sup> Facebook lucrează în mod secret la acest nou proiect, este un site, care se numește „Facebook at Work” și care va permite utilizatorilor săi să discute cu colegii, să intre în contact cu profesioniștii din diverse domenii și să colaboreze la realizarea unor documente, prin intermediul diferitelor aplicații. Noul site se va asemana foarte mult cu actuala rețea de socializare Facebook și va include un flux de știri și grupuri. Prin urmare, noua rețea de socializare își propune să separe profilul personal de identitatea profesională a utilizatorilor.<sup>4</sup>

*Rețeaua Twitter*<sup>5</sup> este o rețea socială foarte populară, care permite scrierea și transmiterea de mesaje de maximum 140 caractere prin Internet, precum și compania care oferă acest serviciu de tip „rețea socială.” Este uneori descris ca fiind „SMS-ul Internet-ului.” Este folosită de mulți jurnaliști, actori celebri și poate fi o sursă bună de informare în timp real, deoarece informațiile circulă foarte repede.

*Rețeaua LinkedIn*<sup>6</sup> este o rețea de socializare orientată spre mediul de afaceri. Această rețea a fost lansată în 2002, iar sarcina sa este de a construi o legătură dintre profesioniști și companii, în același timp, aici mai sunt prezentate informații utile legate de locurile de muncă și oportunitățile de angajare. În prezent, această rețea are peste 200 milioane de persoane la nivel mondial, printre care personal de la resurse umane sau manageri.

*Rețeaua MySpace*<sup>7</sup> este un site web de tip așa-numit social foarte popular, care oferă utilizatorilor posibilitatea creării unei rețele internaționale de prieteni, profiluri etc. Această rețea și-a propus să devină

un site dedicat muzicii și divertismentului, utilizatorii putând cumpăra piese de pe iTunes, aplicația software utilizată pentru redarea și organizarea fișierelor muzicale audio și video.

*Rețeaua YouTube*<sup>8</sup> este un site web, unde utilizatorii pot încărca și vizualiza videoclip-uri. Serviciul folosește tehnologii pentru a expune o gamă largă de clip-uri video create chiar de utilizatori, incluzând și fragmente din programe de televiziune sau chiar filme.

*Rețeaua Bree*<sup>9</sup> este o platformă românească de socializare orientată către relații. Site-ul are deja 29.778 utilizatori, 1.116 de subiecte care sunt discutate intens, 7.818 de întrebări, care așteaptă răspunsuri, 9.349 de avatare, ce pot fi ilustrate pe Messenger și 160 de statusuri, care ne ajută să ne exprimăm mai ușor.

Astfel, trimiterea de e-mail-uri către fiecare destinatar în parte a fost înlocuită cu o tehnică mult mai simplă, accesibilă pentru utilizatorii acestor rețele - redactarea unui mesaj și postarea acestuia pe pagina web inițială, numită homepage, unde poate fi vizualizat de toți prietenii din comunitatea virtuală. În continuare, vom caracteriza succint fiecare grup de **avantaje**.

*Avantaje sociale.* Extinderea legăturilor on-line, serviciilor de întâlnire pe Internet, numite dating, socializare, suport, ajutor, închegarea unei comunități, dezvoltarea de programe în comunitate, protecția și optimizarea comunităților, dezbaterarea unor probleme.

*Avantaje economice.* Interacțiunea brand-urilor cu consumatorii, mediu de transmitere ieftin, ușor accesibil, ascultarea în permanență a consumatorilor, atragerea fanilor, studii de piață, rețelele sociale pot aduce beneficii financiare.

*Avantaje politice.* Interacțiunea directă între candidat și alegători, motivarea electoratului, un mediu de propagare ieftin.

*Avantaje educaționale.* Dubla semnificație a unui utilizator: cea de elev și cea de

profesor, interacțiunea directă dintre profesori și elevi, colaborarea on-line - ieftină, eficientă, în timp real, mediu de propagare ieftin.

Sigur, atunci când vorbim despre rețelele de socializare, pe lângă o serie de avantaje, putem menționa și anumite **dezavantaje** ale utilizării acestor rețele, precum și un **șir de pericole**. Deci pe lângă avantajele acestor rețele, care facilitează, de exemplu, întrajutorarea membrilor, formarea de noi cunoștințe și prieteni, răspândirea rapidă a știrilor și zvonurilor, aceste rețele ascund și pericole, deoarece, de obicei, nu se declară explicit care este sursa informațiilor, cine este furnizorul de servicii.

Prin urmare, la capitolul dezavantaje, putem spune că multă lume nu este conștientă de eficiența acestor rețele sociale și le folosesc inutil, ceea ce înseamnă o pierdere de timp. În același timp, trebuie să recunoaștem că rețelele sociale creează dependență. Nu vom realiza cât de mult timp petrecem în mediul on-line, fiind mereu captivi de noile informații apărute. Atunci când ne dorim să promovăm afacerea sau compania prin intermediul rețelelor de socializare, trebuie să construim un profil al afacerii, fără ca acesta să aibă tangență cu profilul personal. Dacă folosim rețelele sociale pentru interes de business, trebuie ca profilul să fie atrăgător și actualizat des.

În același timp, trebuie să menționăm că orice informație introdusă benevol pe o rețea de socializare și ulterior ștearsă, rămâne „pe viață” în lumea virtuală, chiar dacă informațiile sunt greșite sau devin cu timpul irelevante.

O altă problemă a rețelelor de socializare rămâne a fi lipsa de reglementări clare, această neglijență deschide poarta pentru abuzuri grave asupra datelor private sau chiar secrete ale utilizatorilor, deoarece majoritatea lor sunt tineri și încă nefamiliarizați cu pericolele din Internet.

Evident, se pot face anumite setări de

blocare a accesului pentru o siguranță mai mare asupra protejării informațiilor personale, dar acestea sunt destul de relative, iar cea mai bună metodă de autoprotecție se pare că rămâne totuși autocenzura.

Însă mulți utilizatori nu știu că, în conformitate cu termenele contractului, făcând clic pe rubrica „accept,” practic, oferă în exclusivitate rețelei dreptul de proprietate asupra tuturor informațiilor și imaginii publice. Recent, Twitter a sublicențiat acest drept, prin vânzarea către companiile Google și Microsoft a drepturilor de a căuta prin mesajele postate de abonații săi.

Un alt dezavantaj îl reprezintă pericolul ca utilizatorii rețelelor sociale să devină „victime” ale hackerilor, care au acum o nouă posibilitate de a fura bani sau informații cu caracter privat. Trebuie de menționat, că în urma utilizării rețelelor de socializare criminalitatea virtuală este în creștere.

Potrivit unui raport al companiei de securitate Sophos, criminalitatea virtuală este în creștere și 63% dintre administratorii de rețele își fac griji din cauza că angajații companiilor *share-uiesc*<sup>10</sup> (plasează) prea multe informații personale prin intermediul rețelelor sociale. Un sfert din afaceri au fost deja lovite de *spam*,<sup>11</sup> *phishing*<sup>12</sup> sau *malware*,<sup>13</sup> prin intermediul diferitelor rețele de socializare.

În acest context, putem reaminti exemplul Facebook de aproape un an de zile, în care rețeaua a câștigat un proces de aproape un miliard de dolari împotriva unui *spammer*, care a trimis peste patru milioane de mesaje spam către utilizatorii rețelei, folosindu-se de conturi Facebook furate de el sau cumpărate de la alți spammeri, utilizând apoi *botnet-uri*<sup>14</sup> pentru a promova pornografia, consumul de marijuana și medicamente.

Ar trebui să cunoaștem, că în conformitate cu politica rețelei Facebook, chiar și atunci când utilizatorul anulează statutul de membru, fotografiile și informațiile

rămân la bord, pentru cazul în care decide să-și reactiveze contul. Trebuie de atenționat, că utilizatorul nu este îndepărtat nici chiar atunci când moare.

**Care sunt efectele rețelelor de socializare?** Trebuie să menționăm, că în ultimii ani comunicarea maselor prin rețelele de socializare are consecințe din ce în ce mai vizibile, chiar și pe plan mondial. Analistii sunt de părere că fără rețelele sociale evenimentele s-ar fi desfășurat altfel. Câteva exemple de evenimente recente influențate puternic de comunicarea prin rețele sociale:

- protestele din Egipt care au condus la demisia lui Hosni Mubarak, președintele statului;

- revolta populară din Tunisia care a condus la răsturnarea președintelui Zine El Abidine Ben Ali;

- confirmarea de plagiate ca, de exemplu, lucrarea de doctorat a fostului ministru al apărării din Germania, graful Karl-Theodor zu Guttenberg;

- convocarea publicului la diverse întruniri sau chiar demonstrații poate fi ușurată, s-au înmulțit întâlnirile numite facebook party (petrecere);

- protestele publice și mișcarea cetățenilor împotriva proiectului de cale ferată „Stuttgart 21” din Germania, proiectul încă nu e decis;

- influența rețelelor YouTube, Facebook și Twitter a schimbat deja radical industria divertismentului. Un exemplu tipic este artista americană Lady Gaga, care atrage milioane de fani și cumpărători pe baza rețelelor de socializare;

- victoria președintelui României, Klaus Iohannis, pe 16 noiembrie trecut, s-a datorat în mare parte „revoluției de pe Facebook.”

În prezent, rețelele de socializare iau măsuri suplimentare de securitate. Administratorii rețelelor de socializare nu vor să le fie afectate cifrele de afaceri și au acceptat aceste critici. În intenția de a-și proteja mai bine clienții, oficialii din cadrul com-

paniei, care administrează rețeaua Facebook, au introdus în sistem de testare noi opțiuni, care să le permită utilizatorilor să stabilească ce parte a vieții lor personale va apărea pe pagina proprie, în funcție de categoria căreia îi aparțin vizitatorii care le vizualizează pagina.

Chris Kelly, angajat la rețeaua Facebook, însărcinat cu protecția vieții personale a utilizatorilor, a precizat că membrii rețelei vor putea decide, ce informații vor pune la dispoziția vizitatorilor, în funcție de raporturile în care se află aceștia cu utilizatorul: „*prieteni, colegi de clasă sau de facultate, colegi de serviciu sau prieteni ai prietenilor.*”

De asemenea, se speră că și anumite structuri specializate în securizarea activității cibernetice, precum Europol (organizație de combatere a criminalității la nivel european, având sediul la Haga, Olanda) să ajute la menținerea în topul preferințelor utilizatorilor de Internet a rețelelor sociale. În orice caz, în ultima perioadă se constată că nu doar persoanele fizice sau diverse asociații neguvernamentale își deschid conturi pe diverse platforme de socializare, dar și o serie de instituții publice și structuri internaționale.

**Retelele sociale devin, în ultimul timp, canale de comunicare și propagandă pentru teroriști.** Internet-ul este o unealtă foarte bună pentru comunicare, așa că nu ar trebui să ne surprindă prea mult faptul, că grupările extremiste sunt active în mediul on-line, unde își recrutează adepții, plănuiesc campanii și își fac cunoscut mesajul. Ceea ce este foarte îngrijorător este faptul, că folosesc metode tot mai sofisticate. Când mediul on-line a devenit o parte importantă a *Primăverii Arabe*, un activist din Egipt a spus următoarele: „*Folosim Facebook pentru a organiza protestele, Twitter pentru a coordona oamenii și YouTube pentru a ne face cunoscute acțiunile în toata lumea.*” Însă acum această practică a fost adoptată și de teroriști.

În ziua de azi, organizațiile extremiste au mai multe căi prin care își pot transmite mesajul, iar acest fapt demonstrează că terorismul ia amploare. Totuși agențiile guvernamentale declară că în mediul on-line teroriștii pot fi mult mai ușor de supravegheat, astfel multe acțiuni pot fi prevenite și evitate. Prin urmare, oricine apreciază pagina unei organizații periculoase sau se împrietenește cu un membru suspect, poate intra în atenția instituțiilor, iar filiera poate fi descoperită mai repede.

*Ce fac companiile IT (Information Technology adică Tehnologia Informației)?* Videoclipurile șocante reprezintă esența propagandei Statului Islamic. Google a precizat că are toleranța zero pentru astfel de clipuri, însă nu poate controla absolut tot conținutul care se încarcă pe platforma sa video, YouTube. Mai mult, nu este posibil nici să creeze un algoritm care să cenzureze materialele de acest gen înainte să ajungă on-line.

*Ce pot face giganții IT.* Marile companii IT au promis utilizatorilor că își vor cripta serviciile și produsele. Însă, dacă vor ține cont de această promisiune, atunci ei ar bloca accesul agențiilor guvernamentale la ele. Iar un astfel de scenariu nu este de dorit într-o perioadă în care terorismul ia amploare.

Oamenii vor ca datele lor să fie protejate, însă este esențial că atunci când e vorba de infracțiuni, instituțiile statului să poată să aibă acces la orice informații legate de autorii faptelor ilegale, chiar dacă ele provin de la Facebook sau Google. Pe de altă parte, autoritățile nu trebuie să comită abuzuri, astfel că o transparență mai mare din partea lor ar fi foarte utilă. În plus, ele ar trebui să vorbească mai mult și mai deschis despre importanța acestor lucruri.

Recent, a fost efectuat un studiu, realizat de Elizabeth Yardley și David Wilson de la Universitatea Birmingham, care au analizat exemple de infractori din întreaga lume. Polițiștii au identificat deja 48 de

„criminali de pe Facebook,” care au folosit această rețea pentru a-și găsi victimele. Potrivit acestui studiu, dintre cele 48 de crime prin Facebook, 26 au avut loc în Marea Britanie. Cele mai multe victime erau femei. Autoarea studiului, Elizabeth Yardley, menționează că rețeaua de socializare „Facebook nu poate fi învinuită pentru aceste crime, așa cum niciun cuțit nu este considerat vinovat pentru o înjunghiere.”<sup>15</sup>

În același timp, pentru prima dată, cercetătorii au realizat un studiu care arată modul în care rețelele sociale pot influența comportamentul criminal. Astfel, cercetătorii britanici au identificat 6 tipuri de personalitate ale utilizatorilor Facebook, care folosesc rețelele de socializare pentru a comite diferite infracțiuni. Potrivit acestora, fiecare criminal se încadrează în următoarele categorii: reactiv, informator, antagonist, fantezist, prădător, impostor. Cele mai multe crime sunt comise de tipul reactiv.

**Condiții de securitate în rețelele de socializare.** În timp ce majoritatea utilizează site-urile de socializare, trebuie să fim atenți cu informațiile pe care le dezvăluim și modul în care le protejăm. Oamenii pot utiliza din neatenție sau în mod intenționat informațiile noastre pentru a defăima reputația sau chiar pentru a ne fura identitatea.

Deci site-urile rețelilor de socializare sunt utilizate pentru a intra în contact cu prietenii vechi sau pentru a face noi prieteni, pentru a creea conexiuni de afaceri și de a împărtăși informații și opinii cu privire la subiectele care ne interesează. Trebuie să analizăm atent ce informație plasăm și cine o accesează. Iată câteva sfaturi utile:

- să introducem întotdeauna adresa site-ului nostru socializat în browser-ul nostru;
- să nu folosim aceeași parolă pe care o utilizăm pentru conturi bancare sau de e-mail. Să folosim parole diferite pentru fiecare site, astfel încât dacă o parolă este furată, nu toate conturile noastre vor fi supuse riscului;



- să nu facem click automat pe link-urile din e-mail-uri „cerere de prietenie” pe care le primim. Cererile de prietenie vor apărea pe pagina de start a site-ului nostru din rețeaua socializată;

- să fim atenți la cantitatea informațiilor personale ce le postăm on-line. Să utilizăm setările de confidențialitate pentru a controla cine are acces la informațiile noastre;

- să ne gândim înainte de a scrie un mesaj sau posta poze. Informația va rămâne în Internet chiar dacă o vom șterge din rețeaua de socializare;

- să citim politica de confidențialitate a site-ului înainte de a ne înscrie. Site-urile legitime de rețele sociale vor avea o declarație de confidențialitate, care spune cum colectează și utilizează informațiile noastre și în ce circumstanțe ele ar putea dezvălui aceste informații, fie prin intermediul site-ului sau terților;

- fotografiile, comentariile, mesajele și postările pe perete împărtășite ar putea fi văzute de oricine, și nu sunt detașabile. Mulți deseori uită că, alți oameni decât prietenii lor, ar putea vedea informațiile;

- de multe ori, atunci când aplicăm pentru un loc de muncă, angajatorul poate verifica dacă avem un profil on-line;

- să nu postăm informații care ar putea să ne facă vulnerabili pe noi sau familia noastră (de exemplu, data nașterii, adresa, informațiile cu privire la rutina de zi cu zi sau planuri de vacanță);

- să fim atenți cu partajarea opiniei noastre on-line; să fim atenți la ceea ce spunem despre alții în rețea. Postarea opi-

niei nepoliticoase, ofensive sau peiorative despre o persoană sau o companie într-un forum public poate avea consecințe;

- să fim precauți cu străinii. Ar fi bine să limităm numărul de persoane pe care le vom accepta ca prieteni. Iar dacă suntem „prieteni” cu oameni pe care nu-i cunoaștem, să fim atenți la cantitatea de informație pe care o dezvăluim.

Este îmbucurător faptul că la noi în țară, Centrul de Guvernare Electronică pune în circulație „Ghidul de utilizare a rețelelor sociale în sectorul public.” Lucrarea este la nivel de proiect, este un îndrumar pentru funcționarii publici și comunicatori în vederea utilizării mijloacelor de socializare. Documentul cuprinde informații despre tehnicile de antrenare a platformelor de socializare în activitatea cotidiană a instituțiilor publice.<sup>16</sup>

**În concluzie**, putem menționa că rețelele de socializare pot ajuta foarte mult la îmbunătățirea vieții sociale, însă întotdeauna trebuie să existe un echilibru între interacționarea on-line și cea reală, pentru că nu putem petrece tot timpul pe care îl avem în fața calculatorului. Totodată, putem remarca faptul că anume rețelele de socializare on-line vor schimba modul de abordare a vieții sociale, economice, politice, educaționale. Anume rețelele de socializare vor reduce costurile de comunicare și vor întări comunitățile. *Advertiserii*<sup>17</sup> trebuie să lupte împreună cu rețelele de socializare și nu împotriva. Odată cu dezvoltarea rapidă a rețelelor de socializare trebuie create și noi moduri de evaluare a lor.

## NOTE

<sup>1</sup> <[https://ro.wikipedia.org/wiki/Pagina\\_principala](https://ro.wikipedia.org/wiki/Pagina_principala) - Wikipedia> - dicționar on-line.

<sup>2</sup> <<https://www.facebook.com/>> - site web oficial al rețelei de socializare Facebook.

<sup>3</sup> <<https://www.afp.com/>> - site web oficial al Agence France-Presse (AFP), cea mai veche și una dintre cele mai mari agenții de știri din lume.

<sup>4</sup> <<https://www.descopera.ro/dnews/13580697-facebook-va-avea-o-retea-de-socializare-pentru-profesionisti-similara-linkedin>>. Relatare în luna august 2014, Bloomberg, accesat la 11.02.2015.

<sup>5</sup> <<https://www.twitter.com/>> - site web oficial al rețelei de socializare Twitter.

<sup>6</sup><<https://www.linkedin.com/>> - site web oficial al rețelei de socializare LinkedIn.

<sup>7</sup><<https://www.myspace.com/>> - site web oficial al rețelei de socializare MySpace.

<sup>8</sup><<https://www.youtube.com/>> - site web oficial al rețelei de socializare YouTube.

<sup>9</sup><<https://www.bree.ro/>> - site web oficial al rețelei de socializare Bree.

<sup>10</sup>Share – „a împărtăși” adică se postează ceva pe pagina noastră și se dă acces tuturor celorlalți să vină să vadă mesajul, ce s-a postat la noi pe pagină.

<sup>11</sup>Spam – procesul de expediere a e-mail-urilor nesolicitate, de cele mai multe ori cu caracter comercial, de publicitate pentru produse și servicii dubioase, practică în industria e-marketing-ului și de proprietarii de site-uri pornografice. Spam-ul se distinge prin caracterul agresiv, repetat și prin privarea de dreptul la opțiune.

<sup>12</sup>Phishing-ul se manifestă prin mesaje trimise pe e-mail, prin care se cer informații personale utilizatorilor, precum parole sau codurile cardurilor bancare.

<sup>13</sup>Malware – un software rău, creat pentru a se infiltra în computere și pentru a obține diverse informații.

<sup>14</sup>Botnet – colecție de agenți software sau roboți care rulează autonom și automat. O rețea botnet este o rețea de calculatoare care au fost compromise fără știința utilizatorului și sunt controlate cu scopul de a realiza activități rău intenționate, cum ar fi trimiterea de mesaje spam.

<sup>15</sup><<https://www.descopera.ro/dnews/13501614-criminalii-de-pe-facebook-cele-6-tipuri-de-infractori-care-folosesc-reteaua-sociala-ca-sa-ucida>>, accesat la 11.02.2015.

<sup>16</sup><<https://unimedia.info/comunicate/centrul-de-guvernare-electronica-pune-in-circulatie-ghidul-de-utilizare-a-retelelor-sociale-in-sectorul-public-52.html>>, accesat la 11.02.2015.

<sup>17</sup>Advertiser – „cel care își face reclamă.” Advertiserii sunt persoanele care plătesc ca reclama lor să apară pe alte site-uri.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ghidul de utilizare a rețelelor sociale în sectorul public, elaborat de Centrul de Guvernare Electronică, proiect, 2014.

2. <<https://www.bree.ro/>> - site web oficial al rețelei de socializare Bree.

3. <<https://www.twitter.com/>> - site web oficial al rețelei de socializare Twitter.

4. <<https://www.linkedin.com/>> - site web oficial al rețelei de socializare LinkedIn.

5. <<https://www.myspace.com/>> - site web oficial al rețelei de socializare MySpace.

6. <<https://www.facebook.com/>> - site web oficial al rețelei de socializare Facebook.

7. <<https://www.afp.com/>> - site web oficial al Agence France-Presse, cea mai veche agenție de știri din lume și una dintre cele mai mari.

8. <<https://unimedia.info/comunicate/centrul-de-guvernare-electronica-pune-in-circulatie-ghidul-de-utilizare-a-retelelor-sociale-in-sectorul-public-52.html>>.

9. <<https://www.descopera.ro/dnews/13580697-facebook-va-avea-o-retea-de-socializare-pentru-profesionisti-similare-linkedin>>. Relatare în luna august 2014, Bloomberg.

10. <<https://www.descopera.ro/dnews/13501614-criminalii-de-pe-facebook-cele-6-tipuri-de-infractori-care-folosesc-reteaua-sociala-ca-sa-ucida>>.

11. <[https://ro.wikipedia.org/wiki/Pagina\\_principa\\_-\\_Wikipedia](https://ro.wikipedia.org/wiki/Pagina_principa_-_Wikipedia)> - dicționar on-line.

**Prezentat:** 16 februarie 2015.

**E-mail:** cebotaru@list.ru

# **R**elații internaționale și integrare europeană



# Poziția actorilor internaționali în reglementarea conflictului transnistrean la etapa actuală

**Gheorghe CĂLDARE,**  
*doctor în istorie, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Corneliu CORMAN,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The study reflects the position of international actors involved in the Transnistrian conflict settlement today. It highlights the convergence or divergence of the respective positions with the national interest of the Republic of Moldova reunification of the country. The study also highlights the positive and negative sides, which are contained in the opinions of participants in the Transnistrian settlement negotiations in terms of the conflict in Eastern Ukraine. Given the situation in the negotiation process, the authors come up with some recommendations to spur dialogue and to find a lasting solution to the conflict, which would contribute to enhancing regional security.*

**Keywords:** *The Transnistrian conflict, negotiation process, national interest, the position of international actors.*

Conflictul transnistrean persistă de mai bine de 24 de ani și reprezintă cea mai gravă problemă pentru securitatea Republicii Moldova. Iar odată cu declanșarea unei crize politice de proporții în statul vecin, Ucraina, la începutul anului 2014, care a degenerat în luna martie într-un conflict armat de proporții, conflictul transnistrean s-a transformat într-o problemă stringentă de securitate, care vizează nu doar securitatea statului nostru, dar și a întregii regiuni de nord a Bazinului Mării Negre.

În prezent, specialiștii în domeniu pledează unanim pentru soluționarea cât mai urgentă a conflictului de pe Nistru. Și totuși, în pofida eforturilor depuse, cele două părți – Chișinăul și Tiraspolul – sunt departe de a realiza un compromis, fapt ce ar permite identificarea soluției definitive. Regiunea rămâne a fi caracterizată de un grad sporit de insecuritate care poate

genera noi conflicte, în special, în regiunea de sud-vest a Ucrainei (Odessa-Ismail-Reni), dar și în UTA Găgăuzia.

Pentru a înțelege mai bine situația creată în procesul de reglementare a conflictului transnistrean, considerăm oportun de a evidenția pozițiile participanților la negocieri, care reflectă, în esență, interesele de securitate ale actorilor internaționali majori în această regiune. În prezent, în soluționarea conflictului transnistrean sunt implicate 5 părți, iar formatul oficial de negocieri este „5+2.” Formatul respectiv a fost constituit la 28 septembrie 2005, când UE și SUA au fost acceptate oficial ca state observatoare, alături de trei părți mediatore - OSCE, Rusia și Ucraina (ultimele două considerându-se părți garante) și părțile nemijlocite ale conflictului: Republica Moldova și regiunea transnistreană.

Unul dintre actorii interesați în regle-

mentarea problemei transnistrene este **Uniunea Europeană**. La etapa actuală, UE reprezintă un important actor politic regional și internațional. Vom menționa aici doar că în componența sa intră 28 de state europene cu o populație de peste 520 milioane de locuitori, cea ce reprezintă 7,3% din populația globului pământesc. Începând cu 1 decembrie 2009, Uniunea Europeană are personalitate juridică internațională și poate încheia tratate cu alți subiecți de drept internațional. Din punct de vedere militar, Uniunea Europeană prezintă anumite vulnerabilități, deoarece nu are o armată unificată, ea nefiind concepută ca o alianță militară, deoarece NATO a fost considerată suficientă pentru apărarea membrilor săi.

Poziția UE față de Republica Moldova și conflictul transnistrean este una echilibrată și evolutivă, tot mai participativă, ghidată de interesul instituirii unui zone de securitate la hotarele Uniunii, fără a intra în conflict cu alte centre de putere. Acest lucru vizează, în primul rând, Federația Rusă, care după destrămarea U.R.S.S. se consideră succesoarea de drept a acesteia și dorește să-și restabilească vechile poziții. Pentru a evita blocarea negocierilor, UE a optat în procesul de reglementare a conflictului transnistrean pentru politica „pașilor mărunți”, ce prevedea desfășurarea unui șir de măsuri axate pe sporirea încrederii reciproce între cele două părți ale conflictului, sporirea nivelului de trai al populației de pe ambele maluri ale Nistrului, asigurarea libertăților democratice, dezvoltarea social-economică, a circulației libere și înlăturarea obstacolelor artificiale dintre Chișinău și Tiraspol. Interesele UE coincid, astfel, cu poziția și interesele de securitate ale Moldovei, lucru care a servit un argument în plus în accelerarea vectorului european de dezvoltare a statului nostru. O dovadă în acest sens servește semnarea în februarie 2005 a Planului de Acțiuni RM-UE, care conține un compartiment special

privind conflictul transnistrean. Totodată, în contextul parafării la 29 noiembrie 2013 la Vilnius și apoi al semnării la 27 iunie 2014 a Acordului de Asociere a Republicii Moldova la UE, Bruxelles-ul a manifestat un interes crescând pentru reglementarea conflictului transnistrean. Acest interes a fost cauzat și de relațiile de cooperare bilaterală în ascensiune, când exporturile transnistrene sunt orientate preponderent spre piața UE (în anul 2014 – 37%) și a Republicii Moldova (în 2014 – 12%), volumul cărora le depășește semnificativ pe cele în Federația Rusă (în anul 2014 – 4%). [9]

Unul dintre conceptele ce au stat la baza poziției UE în problema transnistreană a fost de a impulsiona dezvoltarea economică pe ambele maluri ale Nistrului, făcând, astfel, partea dreaptă atractivă și pentru locuitorii din stânga Nistrului, controlată de administrația separatistă. Inițiativele lansate de UE în acest sens s-au materializat prin creșterea sprijinului financiar din partea structurilor europene. Astfel, dacă în anul 2012 ajutorul financiar oferit de UE pentru rezolvarea conflictului transnistrean (*finanțarea diferitelor programe sociale destinate măsurilor de sporire a încrederii reciproce*) a constituit 12 mln. euro, atunci pentru perioada anilor 2014-2017 este preconizată suma de 28 mln. euro. Banii vor fi investiți în dezvoltarea localităților din Zona de Securitate.

Începând cu 30 noiembrie 2005, UE desfășoară o Misiune de Asistență și Control la Frontieră pe segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene, denumită „EUBAM”, care reprezintă un alt aport important adus la controlul frontierei de est a Republicii Moldova în contextul integrării europene.

Actorul principal în reglementarea conflictului transnistrean a fost și rămâne **Federația Rusă**. Impactul acestui stat asupra conflictului transnistrean este unul copleșitor, iar în opinia mai multor experți, chiar decisiv, privitor la perspectivele de soluțio-

nare a acestui conflict din stânga Nistrului. Această constatare o facem reieșind din implicarea masivă a statului rus în procesele legate de conflictul transnistrean. Adjudecându-și dreptul de succesoare a U.R.S.S., Federația Rusă s-a considerat în drept să-și consolideze influența sa în această regiune, pe care cercetătorii o vor numi zonă de „vecinătate apropiată,” intrând în relații de rivalitate cu UE și SUA. Această rivalitate regională s-a răsfrânt asupra procesului de reglementare a conflictului transnistrean, unde ambele părți sunt reprezentate și urmăresc interese proprii. În esență, Rusia este principalul susținător al regimului separatist de la Tiraspol, care îi asigură existența fizică prin suport politic, economic, militar, social, cultural etc. Iar dacă luăm în considerație decizia CEDO în cazul „Ilașcu” din 8.07.2004 și opiniile unor experți, [7] atunci putem afirma că Rusia a fost și instigatorul acestui conflict, utilizându-l drept instrument de influență asupra cursului politic extern de dezvoltare al Republicii Moldova.

La nivel oficial, Federația Rusă declară că respectă suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova, optează pentru reglementarea pașnică a conflictului transnistrean în cadrul Moldovei întregi, cu acordarea unui statut special regiunii și pledează pentru respectarea statutului de neutralitate al Moldovei prevăzut în Constituția sa. Aceasta este poziția ministerului rus de externe și ea se înscrie, în linii generale, în prevederile convențiilor diplomatice ce reglementează relațiile interstatuale pe arena internațională (Actul final de la Helsinki din 1975; Tratatul de prietenie și cooperare dintre Republica Moldova și Federația Rusă – în vigoare din 2002 ș. a.). Poziția respectivă este menționată și în decretul privind politica externă a Federației Ruse, semnat de președintele V. Putin în ziua investiției sale în cel de-al treilea mandat prezidențial. Potrivit decretului, Rusia trebuie să participe

activ în continuare la căutarea soluțiilor de reglementare a conflictului transnistrean, în baza respectării suveranității, integrității teritoriale și statutului neutru al Republicii Moldova, pentru determinarea unui statut special al Transnistriei. [4] Această poziție a Federației Ruse a fost reiterată la 15 mai 2014 de ministrul rus de externe S. Lavrov, care a declarat că în ceea ce privește Transnistria, Moscova se pronunță în favoarea soluționării conflictului, care va respecta suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova, cu condiția ca țara noastră să-și păstreze neutralitatea stipulată de Constituție, iar Tiraspolul și Chișinăul – să ajungă la un acord cu privire la statutul special al Transnistriei. [2]

Există însă și latura neoficială a acestei poziții, care intră în contradicție cu cea oficială. Ea include acordarea unui suport multilateral regimului separatist de la Tiraspol, care încurajează aspirațiile sale secesioniste și vectorul de dezvoltare extern proestic contrar celui european promovat de Republica Moldova, axat pe integrarea în Uniunea Vamală și Uniunea Economică Eurasiatică. Considerăm că acordarea sprijinului enunțat mai sus fără coordonarea cu autoritățile de la Chișinău reprezintă o încălcare a prevederilor Tratatului de prietenie și cooperare între Republica Moldova și Federația Rusă, din 2002. În această ordine de idei, este important de subliniat necesitatea respectării de către Moscova a prevederilor acestui tratat, în care art. 5 conține următoarele: „Fiecare din Înaltele Părți Contractante se va abține de la orice acțiuni, care ar cauza prejudicii celeilalte Înalte Părți Contractante, suveranității, independenței și integrității sale teritoriale. Părțile condamnă separatismul sub toate formele sale de manifestare și se angajează să nu sprijine mișcările separatiste.” [10]

Federația Rusă continuă să dețină rolul principal în desfășurarea operațiunii de pacificare din regiunea transnistreană, ca urmare a semnării Acordului de încetare a



focului în iulie 1992. Contingentul Forțelor de Menținere a Păcii Mixte numără în prezent circa 1200 militari, câte aproximativ 400 de militari ai Federației Ruse, Republicii Moldova, regiunii transnistrene și 10 observatori militari ucraineni. Dacă inițial, în faza imediat postconflict, operațiunea de pacificare era considerată binevenită de majoritatea observatorilor, atunci la ora actuală cu greu putem identifica argumente plauzibile în sprijinul formatului existent al acestei operațiuni. În toți acești ani nu au existat nicio confruntare armată, niciun atac asupra contingentelor Forțelor de Menținere a Păcii (FMP), lipsesc premisele unor eventuale acte de agresiune din partea autorităților constituționale ale Republicii Moldova, fapt care în mod normal indică asupra necesității schimbării formatului operațiunii actuale de pacificare. Situația, când în Zona de Securitate există 15 posturi ale FMP, cu militari dotați cu armament de infanterie, tehnică blindată, câști, veste antiglonț etc., creează senzația unui teatru de operațiuni militare, unde părțile beligerante sunt în așteptarea unui nou atac din partea adversarului. Considerăm că această situație nici pe departe nu reflectă atmosfera reală din regiune, iar stadiul de escaladare a conflictului a fost demult depășit, în prezent fiind necesară mai curând o misiune civilă de observatori din state terțe sub mandat internațional (care să nu includă reprezentanți ai părților implicate în conflict), cu scopul de a monitoriza situația, iar forțele de ordine să înlăture elementele distructive și periculoase, care atentează la adresa securității în regiune. Acest raționament se află la baza solicitării permanente a conducerii Republicii Moldova față de Federația Rusă, și anume de a-și retrage militarii din regiunea transnistreană și înlocuirea formatului existent al operațiunii de pacificare cu o misiune civilă de observatori cu mandat internațional.

Actualmente, Federația Rusă solicită ca

Chișinăul să respecte egalitatea în drepturi la negocieri cu Tiraspolul și condiționează retragerea trupelor militare ruse din zonă, de stabilirea unui acord politic de principiu cu Tiraspolul, privitor la modalitatea de soluționare definitivă a conflictului. De asemenea, Federația Rusă, împreună cu partea transnistreană, solicită Chișinăului să anuleze legea cu privire la statutul juridic special al raioanelor de est ale Republicii Moldova, adoptată la 22 iulie 2005. Ministerul rus de externe a formulat oficial această cerere la 11 martie 2014, anunțând autoritățile de la Chișinău printr-un comunicat de presă că negocierea statutului politic al regiunii transnistrene va avea loc doar atunci când Republica Moldova va anula legea cu privire la statutul special al localităților din stânga Nistrului. [3]

În ansamblul său, abordarea de care dă dovadă Federația Rusă față de Republica Moldova rămâne a fi contradictorie și la momentul actual. Pe de o parte, viceministrul rus de externe G. Karasin declară la 23 ianuarie 2015, că *„regiunea transnistreană trebuie să fie un raion cu garanții speciale, în cadrul statului moldovenesc unitar,”* iar pe de alta, ambasadorul rus la Chișinău F. Muhametșin declară la 3 februarie 2015 la Tiraspol că Rusia are statut de garant și mediator în procesul de negocieri și nicio dată nu va renunța la responsabilitatea sa, inclusiv de la tendința de a-și proteja interesele de stat. [1]

Alt actor implicat în reglementarea conflictului transnistrean este **Ucraina**. Administrația de la Kiev manifestă o poziție relativ imparțială față de Republica Moldova și problema transnistreană, respectând poziția oficială a autorităților de la Chișinău. Ea prevede respectarea suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova, reglementarea pașnică a conflictului transnistrean cu respectarea drepturilor grupurilor etnice și acordarea unui statut special pentru regiunea transnistreană. Ucraina a respectat noile reguli

vamale (la insistența UE), introduse încă în 2006, care a obligat agenții economici transnistreni să se înregistreze la Chișinău pentru a avea posibilitate să efectueze activitate economică externă. Prin aceasta s-a reușit instituirea parțială a controlului constituțional asupra activității economice în teritoriul din stânga Nistrului. De asemenea, la sugestia UE, Ucraina a demarcat în mod unilateral perimetrul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene, în pofida nemulțumirii conducerii de la Tiraspol.

În același timp, în perioada fostelor guvernări au existat și unele devieri de la această poziție, care se înscriu mai greu în contextul de „bună vecinătate”: crearea la 19 martie 2013 în Rada Supremă după modelul rusesc a unui grup parlamentar, cu scopul declarat de sprijinire a reglementării conflictului transnistrean (președintele grupului - S. Gordienko, deputat din partea partidului comunist din Ucraina), fapt care a determinat Tiraspolul la o acțiune de răspuns. [11] Referindu-ne la alte acțiuni ale autorităților ucrainene, care au permis Tiraspolului să-și consolideze propria „statalitate”, putem menționa accesul liber din teritoriul ucrainean spre regiunea transnistreană a diferitelor persoane din Federația Rusă, inclusiv ministrul rus al apărării A. Serdiukov, care a vizitat personal regiunea la 13 aprilie 2012, fără a-și coordona acțiunile cu Chișinăul, rotația contingentului de militari ruși staționați ilegal la Tiraspol, a traficului din diverse domenii prin perimetrul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene, deschiderea la 19 decembrie 2013 la Tiraspol a unei misiuni consulare detașate de la ambasada Ucrainei de la Chișinău etc.

La începutul anului 2014, odată cu venirea la conducere în Ucraina a unor politicieni prooccidentali, atestăm o abordare mai pragmatică și mai fermă a poziției statului ucrainean față de conflictul transnistrean. Constatăm începerea unui dialog mai intens moldo-ucrainean și ajustarea

acțiunilor în plan extern la conceptul de integrare europeană, spre care aspiră atât Ucraina, cât și Republica Moldova. Kievul își înăsprește poziția față de Transnistria din cauza pericolelor pe care le prezintă forțele militare ruse staționate în regiunea transnistreană, alături de formațiunile militare ilegale transnistrene și forțele extremiste proruse din regiune. În acest sens, au fost introduse măsuri severe de control la frontiera cu regiunea separatistă și restricții de circulație pentru persoanele de sex masculin cu vârsta cuprinsă între 18-60 ani. În această categorie au intrat și militarii ruși. Măsura respectivă a permis instituirea unui control mai riguros din partea autorităților moldovenești față de persoanele ce intră sau ies din raioanele de est ale Republicii Moldovei.

Un rol deosebit în reglementarea problemei transnistrene aparține **OSCE**. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, fiind principala organizație regională de securitate, s-a antrenat în procesul de soluționare a conflictului transnistrean, încă la stadiul incipient al fazei postconflict. Organizația și-a asumat rolul de principal mediator în procesul de soluționare a conflictului transnistrean. Obiectivul principal al Misiunii OSCE în Moldova, instituită în primăvara anului 1993, este de a contribui la realizarea unei reglementări politice atotcuprinzătoare și durabile a conflictului transnistrean, la consolidarea independenței și suveranității Moldovei și elaborarea unei înțelegeri cu privire la statutul special al Transnistriei. OSCE este direct responsabilă de organizarea, desfășurarea și asistența procesului de negocieri. Organizația dispune de sedii la Chișinău, Tiraspol și Bender, unde sunt desfășurate periodic runde de negocieri de diferit nivel. Șeful Misiunii OSCE în Moldova este în prezent ambasadorul american Michael Scanlan. OSCE contribuie la crearea unui mediu favorabil de negocieri, lansând diferite inițiative care contribuie la spori-

rea măsurilor de încredere și a securității regionale. Problema transnistreană este periodic abordată la ședințele Consiliului Permanent al OSCE de la Viena, care sprijină eforturile Moldovei de soluționare a conflictului.

Reprezentanții Misiunii OSCE participă ca observatori la ședințele Comisiei Unificate de Control, care este organul de supraveghere al Forțelor Mixte de Pacificare, create din delegații ale Federației Ruse, Moldovei și Transnistriei, precum și a Ucrainei în calitate de observator suplimentar. Colaboratorii misiunii se implică în aplanarea conflictelor ce apar periodic în Zona de Securitate. OSCE contribuie la crearea unui mediu favorabil de negocieri, lansând diferite inițiative care contribuie la sporirea măsurilor de încredere și a securității regionale.

La 4-5 decembrie 2014, la Basel (Elveția), s-a desfășurat reuniunea anuală a miniștrilor de externe ai statelor OSCE. În declarația finală a reuniunii se insistă pe identificarea unei soluții pașnice pentru soluționarea conflictului transnistrean, pe elaborarea unui statut special al regiunii transnistrene ce va garanta drepturile populației din regiune. OSCE a îndemnat Tiraspolul și Chișinăul să promoveze măsurile de consolidare a încrederii și să se abțină de la măsuri de destabilizare a situației din regiune.

Începând cu anul 2005, sunt implicate nemijlocit în procesul de negocieri și **Statele Unite ale Americii**. Administrația SUA a pledat constant în problematica transnistreană în vederea păstrării suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova, cu acordarea unui statut special regiunii transnistrene. Reprezentanții SUA au depus eforturi în vederea creării unui fundal favorabil pentru negocieri, de sporire a gradului de încredere între părți și de consolidare a principiilor democratice în stânga Nistrului. SUA au lansat mai multe inițiative de cooperare în domeniul soci-

al-economic și umanitar cu administrația transnistreană. La acestea pot fi menționate deschiderea la 18 martie 2013, la Tiraspol, a unui centru al culturii americane, în incinta universității „T. Șevcenko,” desfășurarea unui ciclu de seminare instructive pentru reprezentanții businessului transnistrean etc. La 8 ianuarie 2014, Secretarul de Stat, John Kerry, a promis sprijin total din partea SUA pentru Republica Moldova. La 1 aprilie 2014, Victoria Nuland (adjunct al secretarului de stat al SUA) s-a aflat în vizită la Chișinău, declarând că Statele Unite consideră diferendul transnistrean un subiect importat atât în relația cu Moldova, cât și în cadrul discuțiilor moldo-ruse. Oficialul american a dat asigurări că SUA va susține poziția Chișinăului la negocieri, dar și suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova. La 4 decembrie 2014, Camera Reprezentanților a Congresului SUA a adoptat o rezoluție în care a condamnat acțiunile Federației Ruse în Europa de Est și a solicitat retragerea trupelor rusești din Ucraina, Moldova și Georgia.

Ținem să menționăm că noua Strategie de Securitate Națională a SUA, prezentată la 6 februarie 2015 de președintele B. Obama, prevede consolidarea relației cu Uniunea Europeană, sprijinirea Republicii Moldova, Georgiei și Ucrainei și contracararea agresiunii ruse. [8]

Totodată, trebuie să constatăm că după declanșarea ostilităților din Ucraina, importanța Republicii Moldova a fost în continuă scădere, atenția comunității internaționale fiind în întregime acaparată de evenimentele din Lugansk și Donețk. Țara noastră a coborât considerabil în lista de priorități ale UE și Rusiei. Problema transnistreană, în opinia unor specialiști în domeniu, [12, p. 9-10] nu mai este privită ca o cauză de reglementare pașnică, ci este plasată în registrul disputelor geopolitice, în care dictează echilibrul de putere și conflictul de interese. Concomitent, deși neglijată, Moldova devine pentru Rusia un poligon convențional

de aplicare a diferitelor strategii distructive (sanctiuni, provocări în Zona de Securitate etc.), fapt ce indică spre o creștere a amenințărilor în adresa țării noastre, ca răspuns la opțiunea europeană a Chișinăului.

În situația creată, obiectivul factorilor de decizie din Republica Moldova trebuie să fie sporirea pe cât este posibil a vizibilității țării noastre și abordarea riscurilor la orice nivel internațional, în pofida interesului scăzut pentru ele. Totodată, chiar dacă sunt insuficiente, formatele existente de negocieri trebuie salvate și menținute – pentru a rămâne în limitele „angajamentelor anterior asumate”, dar și pentru a evita apariția unui mediu anarhic în care totul este posibil. Includerea Transnistriei în Zona de Liber Schimb trebuie să devină un obiectiv prioritar pentru autoritățile centrale; concomitent, trebuie să fie continuat procesul de implementare a Acordului de Asociere a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, care va contribui substanțial la creșterea nivelului de viață al populației de pe ambele maluri ale Nistrului.

Astfel, constatăm că pozițiile actorilor internaționali implicați în procesul de reglementare a conflictului transnistrean diferă substanțial. Două state „garante” – Ucraina și Federația Rusă – se află în pre-

zent „de facto” în stare de război, fapt ce complică și mai mult identificarea unei soluții de compromis în formatul actual de negocieri 5+2, unde deciziile se iau în bază de consens. La ora actuală, la nivel internațional se creează o conjunctură nefavorabilă în problema reglementării conflictului transnistrean. Cauza principală este creșterea disensiunilor între marile puteri, generate de conflictul din estul Ucrainei, care are tendințe să se răspândească și în alte regiuni din apropierea hotarelor Republicii Moldova.

Însă, în pofida acestei conjuncturi nefavorabile, formatul actual de negocieri (5+2) trebuie să devină funcțional, prin deschiderea „coșului trei” și lansarea discuțiilor politice în problema statutului regiunii transnistrene. Totodată, Programul „Susținerea măsurilor de consolidare a încrederii” trebuie să fie orientat pentru a viza doar proiectele care, în mod real, interconectează populația și agenții economici, apropiind perspectiva unei reglementări definitive a problemei transnistrene. În condițiile escaladării situației geopolitice din regiune, Republica Moldova trebuie să păstreze moderația și corectitudinea în raport cu ambele părți – Federația Rusă și Occidentul.

## BIBLIOGRAFIE

1. Declarația ambasadorului rus la Chișinău F. Muhametșin la întrevvedereea de la Tiraspol cu N. Ștanski, <[http://www.noi.md/md/news\\_id/55696](http://www.noi.md/md/news_id/55696)> (accesat la 07.02.2015).
2. Declarația lui S. Lavrov privind reglementarea conflictului transnistrean, <<http://unimedia.info/stiri/video-lavrov-rusia-se-pronunta-pentru-solutionarea-conflictului-transnistrean-76486.html>> (accesat la 01.12.2014).
3. Declarația MAE al FR referitor la anularea legii cu privire la statutul special al raioanelor din est ale Republicii Moldova <[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/newsline/388D8C014F5028F144257C9800304203](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/388D8C014F5028F144257C9800304203)> (accesat la 07.02.2015).
4. Decretul președintelui Rusiei V. Putin nr. 605 „О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации”, din 7 mai 2012.
5. Discursul dnei Angela Merkel în Parlamentul de la Chișinău, <<http://24h.md/ro/news/angela-merkel-discurs-mobilizator-in-parlamentul-de-la-chisinau-vezi-ce-a-spus-cancelarul-german-despre-diferendul-transnistrean--85659/>>, (accesat la 23.11.2014).
6. Discursul public al dnei Angela Merkel la Chișinău, <<http://www.privesc.eu/Arhiva/12082/Discursul-public-al-cancelarului-Germaniei-Angela-Merkel>> (accesat la 24.11.2014).

7. Nantoi Oazu. Aspecte ale conflictului transnistrean. Chișinău, 2001, p. 9.
8. Noua strategie de securitate a SUA face referință la Republica Moldova, <<http://deschide.md/ro/news/social/10694/Noua-Strategie-de-Securitate-Națională-a-lui-Obama-vizează-R-Moldova.htm>> (accesat la 07.02.2015).
9. Statistica schimbului comercial extern al Transnistriei <<http://www.customs.tiraspol.net/>> (accesat la 09.02.2015).
10. Tratat de prietenie și cooperare între Republica Moldova și Federația Rusă. //Tratate internaționale la care Republica Moldova este parte. Ediție oficială. Chișinău: Moldpres, 2002, vol. 29, p. 337.
11. Vizita în Transnistria a unui grup de deputați din Rada Supremă a Ucrainei, <<http://www.kp-pmr.ru/news/2013-04-15-2734>> (accesat la 01.01.2015).
12. Ciurea Cornel. Criza din Ucraina și impactul ei asupra sistemului de securitate al Republicii Moldova. Asociația pentru Politică Externă, Chișinău, 2014, 0.9-10.

**Prezentat:** 10 februarie 2015.

**E-mail:** cargo2019@gmail.com

## Introducere în disciplina „Evoluția diplomației internaționale”

**Silvia DULSCHI,**  
*doctor în științe istorice, conferențiar universitar interimar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Diplomacy has evolved over time getting more professional. Diplomats who were involved in this activity had an important role, being not just messengers of the political leaders but also professionals with surprising initiatives. This profession became a lifestyle for them decisively modifying their destiny. Being frequently in exceptional circumstances, diplomats had to show remarkable intelligence, that enabled them to discover solutions to problems of those times. Foreign and Romanian diplomats as well, went through complex situations, acted both by pattern and creatively, they tried to get used to realities of their world, leaving diplomacy models for us which deserve to be followed.*

Dezvoltarea relațiilor dintre state presupune existența în cadrul fiecărei țări a unui sistem instituțional, în măsură să îndrume și să controleze aceste relații. Ele reprezintă una dintre cele mai importante și cele mai complicate sarcini. În funcție de constituția și legislația internă a fiecărei țări, competența în formularea și în aplicarea politicii externe revine, într-un grad mai mare sau mai mic, șefului statului, guvernului, șefului guvernului, parlamentului, Ministerului Afacerilor Externe și altor instituții guvernamentale speciale.

Potrivit unor definiții date diplomației în literatura de specialitate, aceasta constă în „conducerea raporturilor unui stat cu altul prin mijloace oficiale, urmărindu-se acomodarea intereselor lor prin mijloace pașnice și, îndeosebi, prin negocieri”. Diplomația fiind unul dintre cele mai importante mijloace de înfăptuire a activității externe a statelor, formele și caracteristicile sale au variat de-a lungul timpurilor, în funcție de sistemul lor politic, economic și social. Diplomația a apărut în antichitate, germenii ei existând încă din societatea

gentilică. Există, din păcate, puține dovezi privind activitățile diplomatice sau evenimentele care presupuneau negociere și diplomație în perioada antichității: totuși, de exemplu, Biblia face referire în Geneză la alianța făcută de Avram cu 4 regi din triburi mai îndepărtate împotriva altor 5 regi care doreau să-i invadeze. Cel mai concludent episod din Biblie este ceea ce putem considera un „summit” între Solomon și regina din Sheeba în care sunt descrise anumite manifestări protocolare și sunt detaliate subiectele de negociere.

În societatea sclavagistă caracterizată prin formarea și destrămarea imperiilor, dobândirea de sclavi și bogății străine prin cuceriri, războiul prelua asupra diplomației ca mijloc al politicii externe. Cu toate acestea, datorită necesității de a stabili contacte între state în cadrul confruntărilor armate, ca și în colaborarea lor pașnică și următoarele care nu a lipsit nici în perioada antichității, a existat și s-a dezvoltat într-o măsură destul de însemnată și o activitate diplomatică.

O intensă activitate diplomatică au des-



fășurat împărații Chinei antice, mai ales cei din dinastia Han, care făceau dese schimburi de solii cu regii Iranului, cu monarhii Asiei Mijlocii, cu stăpânitorii Insulelor Japonese etc. În teocrațiile Orientului antic, activitatea diplomatică era condusă de împărat, în democrațiile din Grecia antică - de către adunările populare, în Roma veche, activitatea diplomatică era condusă de Senatul, iar mai târziu - de împărat.

Se vorbește, cu adevărat, despre diplomatie abia în antichitatea grecească, acolo unde istoricii prezintă în amănunt alianțe militare, tratate de pace, numirile de ambasadori și negocierile internaționale. Probabil ca cea mai importantă este lucrarea lui Tucidide despre Războiul Peloponesiac și, mai ales, capitolul „Despre dialogul Melian”. În cadrul acestuia, sunt evidențiate argumentele clasice ale diplomatiei, precum amenințarea folosirii forței, stimularea interesului adversarilor, distragerea atenției acestora, intoxicarea lor cu informații false. Este vorba despre războiul Spartei cu Atena și despre insula Melos, aliata Spartei, care ajunge să fie incercuită de marina ateniană.

În „Dialogul despre atenieni și melieni”, primii evidențiază argumente de bun-simț, precum diferența colosală între armata meliană și cea ateniană sau avantajele pe care melienii le-ar obține dacă ar rupe alianța cu Sparta și s-ar supune Atenei. Reprezentanții melieni invocă loialitatea față de Sparta, relațiile tradiționale de prietenie între Melos și Sparta, dar și norocul istoric sau voința zeilor. În niciun moment, Melosul nu folosește tertipurile diplomatice, în vreme ce Atena, înainte de a-i cuceri și distruge, încearcă să le explice că poziția lor este irațională. Argumentele atenienilor din „Dialogul Melian” devin argumentele clasice ale diplomatiei, mai apoi în Roma Antică, aceste argumente sunt preluate și dezvoltate formând baza manualelor de diplomatie de la vremea respectivă.

A urmat în *Evul mediu* o perioadă nefas-

tă pentru diplomatie, de vreme ce nici state nu mai existau ca atare. În această perioadă, o contribuție deosebită la progresul diplomatiei o aduce Imperiul Bizantin, îndeosebi în ceea ce privește ceremonialul diplomatic. În evul mediu, diplomația a fost un instrument pentru realizarea scopurilor politicii externe a statului feudal, însă conținutul, caracterul activității și metodele diplomatice medievale au evoluat de-a lungul diferitelor etape ale dezvoltării sale. Cucerirea Imperiului Roman, formarea statelor barbare și lupta dintre ele, conflictele acestora cu Imperiul Roman de Răsărit au creat o situație internațională extrem de instabilă, complicată și mai mult prin lupta împotriva nomazilor - huni, avari, pecenegi, poloretieni - care pătrundeau în Europa prin stepele din jurul Mării Negre.

În secolul al VIII-lea, puternicul stat arab a copleșit o mare parte a posesiunilor bizantine, iar la începutul secolului al VIII-lea a cucerit Spania - regatul vizigoților - și a încercat să supună și Galia - regatul francilor. Aceste conflicte internaționale complexe se rezolvau nu numai prin forță, ci și prin tratative și acorduri. Așa a luat ființă *diplomația statelor barbare*, care îmbină trăsăturile diplomatiei rudimentare cu unele elemente ale tradiției romane.

*Diplomația Bizanțului* caracterizată prin rafinament și eficacitate prădă și bucurându-se de bine meritatul prestigiu a fost luată ca exemplu de artă subtilă și arta negocierilor de către reprezentanții diplomatiei ai statelor medievale. Se stabilesc raporturi diplomatice mult mai ample, se instituie un departament al afacerilor externe și un ceremonial specific lumii bizantine.

Biserica catolică, prin intermediul *papalității*, a fost un alt instrument prin care tradițiile romane au influențat diplomația evului mediu. Richelieu a susținut că diplomația nu este o operație ad-hoc, ci o activitate continuă. Chiar tratativele pier-

dute sunt folositoare, spunea el, pentru că printr-o bună diplomație se urmăresc nu rezultate incidentale, ci relații durabile.

În perioada *Renașterii*, odată cu stabilizarea relativă a frontierelor, arta și tehnica diplomatică revin în prim-plan. O reprezentare a acestei reveniri a diplomației este opera lui Machiavelli, „Principele”, operă care poate fi considerată atât un manual de politica internă cât, mai ales, un îndreptar de politică externă. Machiavelli atrage atenția șefilor de state din vremea sa că existența lor va fi întotdeauna condiționată de modul în care vor reuși să realizeze, dar și să distrugă înțelegerile și alianțele. Lucrarea lui Machiavelli este adaptată contextului de la sfârșitul secolului al XV-lea, atunci când nordul Italiei era împânzit de o serie de stătuțe mai mult sau mai puțin efemere a căror existență depindea în mod evident de abilitatea principilor de a-și negocia supraviețuirea. Pentru Machiavelli, supraviețuirea este obiectivul principal al oricărui stat și, pentru realizarea acestui obiectiv, orice mijloc este permis în timp ce orice motivație afectivă sau istorică riscă să primejduiască realizarea acestuia. Machiavelli ne vorbește mai mult decât de diplomație, de însuși obiectivul suprem al statului - supraviețuirea. Diplomații moderni vor fi diferiți de șefii de state și vor avea puține mijloace la îndemână pentru a acționa în interiorul statului pe care îl reprezintă.

O adevărată revoluție în cutumele care guvernau relațiile între state s-a produs atunci când acestea au luat obiceiul de a întreține misiuni permanente în capitalele străine. Această practică, inaugurată în sec. al XV-lea, s-a impus pe măsură ce statele naționale puternice și unificate înlocuiau suveranitățile feudale. Ea s-a generalizat în Europa în sec. al XVII-lea când, după Tratatul de la Westphalia (1648), dezvoltarea relațiilor pașnice a multiplicat problemele care trebuiau soluționate. Cardinalul Richelieu a fost, în al său „Testament politic”,

marele teoretician al negocierii permanente. Acesta constituie actul de naștere al diplomației moderne.

În perioada de trecere la *Modernitate*, primii diplomați au fost, de fapt, negustorii care și-au extins operațiunile în străinătate; pentru a-și spori șansele de reușită economică, acești negustori au început să colecteze informații despre viața socială și politică a țărilor-gazdă și, în unele cazuri, au desfășurat negocieri cu elitele politice și economice locale pentru a-și asigura tratamente fiscale și alte înlesniri care să-i favorizeze. Cei mai prolifici în acest sens au fost negustorii venețieni care în secolul al XVI-lea stabiliseră birouri de comerț în toată zona Mediteranei, în Indii și în America de Sud, purtând negocieri cu oficialitățile locale pentru ca acestea să le ofere protecție și uneori tratamente preferențiale. Venețienii depășiseră confruntarea dintre creștini și musulmani și dezvoltaseră o întreagă rețea diplomatică pe lângă Curtea de la Istanbul.

Profesia diplomatică a evoluat pe scheletul relațiilor comerciale; cu cât diplomația câștiga importanță și prestigiu cu atât liderii politici deveneau mai interesați de însușirea funcțiilor diplomatice astfel încât, la sfârșitul secolului al XVIII-lea, avem ambascadori ai principalelor curți europene, care sunt, de obicei, rude sau apropiați ai regilor. Odată cu această evoluție, apare și prima lucrare despre diplomația modernă – „*Despre felul de a negocia cu prinții*”, François de Callières, 1713. Această lucrare includea o listă de calități considerate cruciale pentru îndeplinirea sarcinilor de diplomat. Callières a împărțit aceste calități în două trunchiuri: *calități naturale* - aparență plăcută, caracterul agreabil, inteligență, simțul umorului, răbdarea și stăpânirea de sine și *calități dobândite* - cunoașterea și înțelegerea istoriei și societății, cunoașterea limbilor străine, experiența în negociere. În secolele al XVIII-lea și al XIX-lea, majoritatea diplomaților încercau

să întrunească aceste calități. Aceste două secole sunt considerate *secolele de aur ale diplomației*. Diplomații dobândiseră un statut înalt și aveau un grad sporit de independență în negocierea cu liderii străini. De multe ori, acest lucru avea ca rezultat o influență semnificativă a diplomaților asupra politicii externe a statelor lor, mai ales în absența unei funcții de ministru de externe.

Figuri centrale ale diplomației în această perioadă sunt francezul Talleyrand și austriacul Metternich, ambii independenți față de regimurile pe care le reprezentau, ambii capabili să facă înțelegeri separate cu diverse țări străine, de multe ori fără știința șefilor lor de state. Acest lucru a făcut ca la începutul secolului al XIX-lea, diplomații să aibă un rol hotărâtor în reorganizarea Europei în urma războaielor lui Napoleon.

Un moment de referință în istoria diplomației l-au constituit Congresele de la Viena din 1815 când inamicii și învingătorii lui Napoleon au încercat să impună Franței o pace distrugătoare. Talleyrand a probat calități diplomatice greu de egalat și a reușit prin impunerea unor norme de ceremonial și protocol, ca și prin adoptarea, pentru prima dată, a noțiunilor de mare și mică putere nu numai să salveze Franța de la o pace rușinoasă, dar și să o includă printre marile puteri. Viena a intrat în istorie pentru adoptarea la cele două Congrese din 1815 a unora dintre normele de protocol și ceremonial valabile și astăzi (de ex., ordinea de precădere după criteriul vechimii etc.).

Se cunoaște că, până în 1914, Europa făcea, practic, singură jocul politicii internaționale. Se promova atunci pe scară largă o politică a Curților. Raporturile personale între suverani exercitau o influență puternică asupra relațiilor internaționale. Cercurile conducătoare care se ocupau de relațiile externe erau restrânse, iar secretul constituia regula. Negocierile erau purtate

prin intermediul misiunilor diplomatice. Ambasadorii primeau instrucțiuni generale, lăsându-li-se latitudinea indispensabilă pentru a manevra cât mai bine, în funcție de circumstanțe, iar guvernele își acordau timpul necesar pentru a interpreta evenimentele. Se întâmpla rar ca un prim-ministru sau un ministru de externe să se deplaseze pentru o negociere. Asemenea călătorii, care urmăreau întotdeauna un obiectiv politic excepțional, erau pregătite cu mult timp înainte, iar rezultatele pe care întreprinderea trebuia să le consacre sau să le dea publicității erau, în general, obținute anterior deplasării respective. Astfel, se puteau menaja prin negocieri discrete orgoliile și interesele în conflict și se putea pregăti terenul pentru ca opinia publică, iritată de un incident, să accepte un aranjament tranzacțional onorabil. De fapt, din 1878 și până în 1914, „Concertul european” a reglementat pașnic toate marile dificultăți și a unit, la nevoie, puterile europene pentru a face față unui pericol comun. În acest secol, acțiunea diplomatică sporește din punctul de vedere al influenței, ajungându-se că revoluția de la 1848 să fie eficient reprimată de țările absolutiste, tocmai datorită bunei comunicări între diplomații acestora.

Un test major pentru diplomație l-a constituit vara anului 1914, când au existat negocieri intense între Franța, Germania, Rusia și Marea Britanie pentru a împiedica izbucnirea unui război mondial. În ciuda progreselor făcute, progrese care puteau fi urmate de încheierea unor raporturi separate, logica militară a cântărit mai mult decât cea diplomatică și țările au început un război pe care nu l-au dorit. Primul Război Mondial a răsturnat echilibrul stabilit. Amploarea catastrofei Primului Război Mondial l-a determinat pe președintele american W. Wilson să considere că lumea trebuie reorganizată după acele faimoase „14 puncte”, dintre care două priveau direct diplomația:

1. Principiul diplomației publice și al acordurilor transparente conform căruia orice înțelegere între state trebuie făcută publică, tratatele neputând avea clauze secrete.

2. Pentru soluționarea conflictelor era necesară înființarea unei organizații internaționale care să rezolve în mod pașnic disputele.

Este creată, astfel, Liga Națiunilor, dominată de înaltele figuri ale diplomației europene, care a avut o primă perioadă fastă în anii '20 ai secolului trecut. În această perioadă, diferendele teritoriale și conflictele economice au fost în bună măsură rezolvate prin negocieri și dezbateri. Liga Națiunilor dezvoltase un sistem instituțional performant care era însă condiționat de bunele intenții ale statelor-membre. Societatea Națiunilor a oferit lumii o nouă tribună unde au fost evocate problemele internaționale. Geneva a permis conducătorilor noilor state să întâlnească politicieni mai rodați și să profite de experiența lor. Dar atmosfera în care se desfășurau aceste raporturi mondiale se schimbase. Reuniunile de la Geneva se desfășurau public. Soluționarea însă a problemelor internaționale nu a fost facilitată de expunerea publică a revendicărilor naționale. Sarcina negociatorilor desemnați să găsească o rezolvare pașnică și echitabilă gravelor diferende făcute publice și să identifice soluțiile care să menajeze în același timp interesele legitime, amorul propriu exacerb și opiniile iritate a fost în mod straniu complicată. Practic, între 1919 și 1939 nu a existat o reală destindere. În același timp, sub influența Ligii Națiunilor și, mai târziu, a Organizației Națiunilor Unite, guvernele au adoptat cutuma de a încredința organizațiilor internaționale servicii publice cu caracter administrativ, cultural, juridic sau social, ale căror detalii nu interesau pe diplomații de profesie. Astfel, au apărut, în paralel cu statele, o multitudine de organisme, de administrații sau de grupări

internaționale de tehnicieni de toate categoriile, care se întâlneau pentru a căuta soluții marilor probleme aparținând uneori unei părți importante a umanității. În acest fel, un număr crescând de persoane străine profesiei de diplomat s-au văzut implicate în activități specifice în viața internațională. Contactele care au luat astfel naștere au fost foarte importante pentru recunoașterea internațională a activității diplomaților de profesie, marginalizați, adeseori, de guverne care recurgeau la demagogie și la atitudine agresivă. Cu toate performanțele din domeniul mijloacelor tehnice de comunicație, șefii de state și de guverne și miniștrii lor de externe nu ezită să se deplaseze personal pentru a purta, la celălalt capăt al lumii, negocieri considerate de importanță mondială.

Odată cu ajungerea la putere a lui Hitler și cu retragerea din ligă a Germaniei, Liga Națiunilor se dovedește inefficientă întrucât nu avea mijloacele punitive pe măsură. Asistăm în Germania, Italia, Bulgaria, România, Ungaria și Spania la o întoarcere în forță a diplomației agresive bazate pe amenințare și șantaj ca alternativă a diplomației constructive practicate de Liga Națiunilor. După cel de-al Doilea Război Mondial, același tip de diplomație bazată pe intimidare și interese opuse se menține și se dezvoltă odată cu împărțirea lumii în cele două blocuri. Scopul principal al diplomatului sovietic sau american era confruntarea ideologică cu adversarul și obținerea de avantaje relative și, în general, pe termen scurt. Se dezvoltă, în paralel, așa-numita „seminar-diplomacy” sau diplomația academică, întrucât comunicarea între cele două blocuri era defectuoasă și diplomația semăna din ce în ce mai mult cu o paradă a arsenalului militar, diplomația academică se dorea o alternativă la cea clasică. Presupunea reuniuni ale unor oameni de știință din vest și din est care, în pofida presiunilor existente, aveau și o mare libertate în a-și exprima opiniile

și a trasa diverse linii pentru viitor. Pe baza acestei diplomații academice s-au dezvoltat ulterior tendințele reformatoare ale politicii internaționale către perioada de sfârșit a „Războiului Rece.”

Perioada 1970-1980 a produs o relaxare a pozițiilor și a dat naștere *diplomației multilaterale*. Aceasta presupunea, de fapt, de-tensionarea celor două grupuri prin includerea unor țări neutre, de multe ori puțin importante în negocieri și tratative. Acest tip de diplomație se ocupa, în general, de low-politic sau politicile joase, spre deosebire de diplomația clasică, ce se ocupa de high-politics sau politici înalte. În politicile joase, susceptibile de a fi incluse în negocieri multilaterale, sunt mai degrabă chestiuni economice, administrative sau de mediu pentru care se poate obține un consens general. Spre deosebire de acestea, high-politics presupune discutarea problemelor de securitate și teritoriale care făceau obiectul *diplomației de summit*.

Conceptul de summit apare în anii 80 ai secolului trecut, odată cu multiplica-

rea contactelor la cel mai înalt nivel între SUA și URSS. În cadrul summit-urilor, liderii se întâlnesc pentru perioade scurte încercând să rezolve pachete întregi de probleme. Summit-urile pot fi mai degrabă *cere-monial* - atunci când există acorduri negociate în prealabil de diplomați, iar șefii de state se întâlnesc doar pentru a semna acordurile convenite; sau *efective* - șefii de state rezolvă diferențe pe care subordonații lor nu au reușit să le lămurească.

În perioada actuală, diplomația este marcată de creșterea importanței factorilor economici. Diplomația capătă un loc tot mai important în preocupările statelor, îndeosebi în cadrul structurilor multilaterale, cum sunt Organizația Națiunilor Unite, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, Uniunea Europeană și Alianța Atlanticului de Nord. Ea își propune ca, prin măsuri practice de bune oficii și mediere, ca și prin încheierea unor acorduri între statele interesate, să preîntâmpine evoluții care ar putea degenera în confruntări militare.

## BIBLIOGRAFIE

1. R. Feltham. Introducere în dreptul și practica diplomației. Ed. All, București, 1996.
2. Istoria diplomației. Vol. I, București, 1967.
3. M. Malița. Diplomația. București, 2004.
4. А. Ф. Бокщанин. История международных отношений и дипломатии в Древнем мире. М.: 1995.
5. М. А. Мунтян. История дипломатии, Москва, 2007.
6. Системная история международных отношений», под ред. Д. Богатурова, 2000 г.
7. История дипломатии, Т. 1-3, под ред. В. П. Потемкина, Москва, 1997 г.
8. Всеобщая история дипломатии, сб., 2009 г.

**Recenzent:** Victor SACA, doctor habilitat, profesor universitar.

**Prezentat:** 8 februarie 2015.

**E-mail:** silvia\_moldovan@mail.ru

## Securitatea: noțiune și conținut

**Iurie RICHICINSCHI,**  
*doctor în drept, lector superior universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*In the article „Security - concept and content”, the author reiterates that security is not only an inseparable element of peace, which has always been one of the most profound aspirations of mankind, but also tries to present how the security concept has been understood in the context of international relations and security studies. This study comes also to expose the contemporary vision on the concept of security.*

Securitatea a reprezentat dintotdeauna una dintre aspirațiile cele mai profunde ale umanității, o preocupare constantă și esențială a civilizației umane, iar problemele ce țin de securitate s-au numărat și se numără printre cele mai principale și, totodată, cele mai vechi probleme care există în lume.

În evoluția lor, colectivitățile umane au cunoscut modalități dintre cele mai diversificate de materializare a preocupărilor pentru asigurarea securității, plecând de la securitatea individului și ajungând la preservarea identității, suveranității, independenței și integrității teritoriale a statului. Istoria omenirii a demonstrat că statele, fiind structuri politice organizaționale ale comunității, au dezvoltat la general conceptul de securitate națională pentru apărarea și promovarea intereselor proprii. [1, p. 13] Anume acțiunile militare și economice ale statelor, în urmărirea propriei securități, s-au combinat adesea cu cele ale altora, producând nu numai deplasări economice, dar și războaie. [5, p. 13]

Statele au încercat mereu să-și asigure securitatea prin posedarea de arme, prin capacitățile militare pe care le dezvoltau pentru a face față amenințărilor la adresa securității lor. Și aici este necesar să recunoaștem că, în anumite cazuri, unele state au supraviețuit în mare parte anume dato-

rită faptului că puteau conta pe mijloacele de apărare corespunzătoare. [9, p. 6]

Originile termenului de securitate provin de la latinescul „securitas” ori „securitatis” și presupune starea în care te simți la adăpost de orice pericol. Securitatea denotă sentimentul de încredere și liniște pe care îl dă cuiva absența oricărei primejdii, vulnerabilități sau oricărui pericol. Altfel spus, pentru ca mediul de securitate să fie unul real și efectiv, acesta, în mod ideal, ar trebui să fie lipsit de riscuri și amenințări sau asigurat de existența capacităților statului de înlăturare a acestora sau, cel puțin, ținerea lor sub control.

Deci conceptul de securitate poate fi echivalat cu sintagma „absența pericolului” sau „absența amenințărilor la adresa valorilor dobândite,” iar cel de insecuritate – cu sintagma „prezența pericolului.” Cu alte cuvinte, unei securități sporite îi corespunde un pericol scăzut, iar unei securități scăzute îi corespunde un pericol sporit. [6, p. 15]

Deși conceptul de securitate este unul cu vechime și foarte des utilizat într-o mulțitudine de contexte, specialiștii în materie îl apreciază drept unul în curs de definire, fapt demonstrat și de lipsa, în teoria relațiilor internaționale și în studiile de securitate, a unei definiții larg acceptate.

Una dintre cele mai vechi definiții



ale securității îi aparține lui Arnold Wolfers, care susținea că „securitatea, în sens obiectiv, măsoară absența amenințărilor la adresa valorilor dobândite, iar într-un sens subiectiv, absența temerii că asemenea valori vor fi atacate.” [10, p. 485]

Profesorul Ian Bellany consideră că securitatea în sine este o absență relativă a războiului, combinată cu o convingere relativ solidă că niciun război care ar putea avea loc nu s-ar termina cu o înfrângere. [2, p. 102]

În definiția profesorului Viorel Buță securitatea „semnifică situația în care o persoană, un grup de persoane, un stat, niște alianțe, în urma unor măsuri specifice adoptate individual sau în înțelegere cu alți actori, capătă certitudinea că existența, integritatea și interesele lor fundamentale nu sunt primejduite.” [4, p. 399]

Ca stare a relațiilor internaționale, „securitatea internațională înseamnă lipsa amenințării la buna funcționare și reproducere, la integritatea teritorială, suveranitatea și independența sistemului politico-economic existent al țărilor.” [8, p. 77]

Savanții și politologii au oferit diverse sensuri și au dat diferite definiții securității, fără ca vreuna dintre ele să se fi impus categoric, fără a avea astăzi un termen general acceptat. Dacă această sarcină dificilă încă n-a fost realizată, atunci luând în considerare numeroasele dimensiuni ale securității, tipologiile acesteia și diversitatea pericolelor și amenințărilor la adresa ei, definirea conceptului de securitate pare a fi o sarcină cu atât mai dificilă pentru zilele noastre.

În rândul autorilor și specialiștilor în domeniu există un anumit consens privind securitatea și anume în ceea ce privește sentimentul de siguranță față de amenințări la adresa unor valori fundamentale atât pentru indivizi cât și pentru grupuri, potrivit căruia securitatea se circumscrie asigurării integrității teritoriale. Pe lângă acest consens, în literatura de specialitate

există și un dezacord major în privința faptului cui ar trebui să i se acorde o atenție prioritară: securității individuale, statului național sau sistemului internațional.

Mai mult ca atât, ambiguitatea termenului de securitate este accentuată și de existența unor probleme cu caracter controversat care, se cer a fi lămurite. Astfel, principala dintre acestea este cunoscută cu denumirea de „dilema securității.” Conform acesteia, se înțelege modalitatea de a concilia, pe de o parte, necesitatea sporirii securității unui stat, astfel ca acest lucru să nu genereze insecuritate pentru ceilalți, pe de altă parte. Se poate aprecia că întotdeauna securitatea unuia înseamnă insecuritate pentru un altul. În acest sens, în perioada Războiului Rece, dezvoltarea unei tehnologii militare avansate de către una dintre superputeri genera o stare de inferioritate militară celeilalte superputeri.

Conform definiției expertului/profesorului Robert Jervis, dilema securității se produce atunci când „multe dintre mijloacele prin care un stat încearcă să-și sporească securitatea conduc la diminuarea securității altor state.” Deci în decursul istoriei statelor, existența fiecăruia a fost pusă în pericol de către existența celorlalte.

Până în ziua de azi, statele se confruntă cu o stare de nesiguranță greu de evitat, anume datorită pregătirilor militare făcute de alte state. Astfel, încercările statelor de consolidare a măsurilor de securitate, indiferent de caracterul defensiv al intențiilor, țin să conducă la creșterea insecurității pentru ceilalți actori.

Chiar și atunci când statele sunt crezute că au doar intenții pașnice, rămâne totuși temerea că aceste intenții se pot schimba. Deci statele rămân cel mai adesea neîncrezătoare în relațiile dintre ele. Această incertitudine este de nerezolvat, iar la temelia dilemei de securitate se află, cu siguranță, neîncrederea și teama.

O înțelegere se impune și în cazul raportului dintre conceptul de securitate na-

țională și conceptul de securitate internațională, pentru că ultimul nu înseamnă însumarea tuturor securităților naționale din regiune sau de pe glob, ci este un concept ce se referă la asigurarea securității sistemului în ansamblul său, bazat pe o cooperare colectivă. Altfel spus, proces bazat pe eforturi comune de prevenire și contracarare a oricăror tentative de violare a păcii și securității internaționale, care pot pune în pericol întreaga planetă.

În unele definiții și concepte existente, pe lângă termenul de „securitate,” este scos în evidență termenul de „pace” care, la fel necesită a fi distins. Conform aprecierilor, pacea desemnează lipsa unui conflict armat, în timp ce starea de securitate se referă doar la lipsa amenințărilor. [7, p. 180] Astfel, pacea și securitatea internațională devin rezultatul sumei păcii și securității fiecăruia dintre statele-membre ale comunității internaționale, care pot fi obținute numai prin cooperare.

Astăzi umanitatea este determinată să conștientizeze noile realități și să revizuiască unele concepții învechite ale securității. Imperativul timpului denotă faptul că securitatea internațională presupune organizarea relațiilor internaționale în așa manieră încât fiecare stat în parte să beneficieze de o protecție sigură în fața unei game largi de vulnerabilități de natură nu numai militară, dar și de natură politică, economică, socială, de mediu și nu, în ultimul rând, de natură tehnologică.

În ultimul timp, ideea despre interpretarea militarizată a securității a fost criticată de mai mulți autori, pentru caracterul prea restrâns și îngust al analizei conceptului de securitate. Cu toate acestea, dimensiunea militară a securității nu și-a pierdut din actualitate. Mai mult ca atât, acumularea armamentului modern, potențialul distrugător al acestuia face imposibilă câștigarea războiului de către vreun stat și constituie mai mult o amenințare, decât o protecție pentru viitorul omenirii. [11, p. 219, 220] Noile mijloace de purtare a războiului în epoca rachetelor nucleare poate transforma conflictul militar din mijloc de rezolvare a contradicțiilor într-o catastrofă pentru întreaga omenire.

Securitatea este concepută ca proces politic multilateral, conținutul căruia cuprinde cooperarea statelor în scopul prevenirii pericolului războiului și menținerii păcii în întreaga lume. Interesele securității internaționale cer excluderea eventualității de dezlănțuire și apariție a unor noi focare de tensiune, a conflictelor armate ori oricăror războaie, [3, p. 187] iar pentru soluționarea litigiilor internaționale se cere folosirea în exclusivitate a mijloacelor politice admise de dreptul internațional.

Deci este evident faptul că nucleul securității îl constituie lupta țărilor și forțelor progresiste pentru pace pe întregul glob pământesc, iar coexistența pașnică, ca principiu al relațiilor politice internaționale, nu are alternativă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Balaban C. Securitatea și dreptul internațional – provocări la început de secol XXI. București: Ed. C. H. Beck S.R.L., 2006.
2. Bellany I. Către o teorie a securității internaționale. // Revista „Political Studies,” Nottingham, 1981.
3. Бирюков П. Международное право. Москва, Изд. Юристъ, 2006.
4. Buță V., Ion E., Dinu M. Religie și securitate în Europa secolului XXI - Glosar de termeni. București: Ed. Universității de Apărare „Carol I,” 2007.
5. Buzan B. Popoarele, statele și teama. Chișinău: Ed. Cartier, 2000.
6. Ilie G., Urdăreanu T. Securitatea deplină. București: Ed. U.T.I., 2001.

7. Miroiu A., Ungureanu R. Manual de relații internaționale. București: Ed. Polirom, 2006.
8. Разаков Ф. Век террора. Москва, Изд. Эксмо, 2003.
9. Richicinski I. Terorismul – pericolul destabilizării securității internaționale. Chișinău: Ed. C.E.P. U.S.M., 2005.
10. Wolfers A. National Security as an Ambiguous Symbol. // Political Science Quarterly, Baltimor: Johns Hopkins University Press, vol. 67, nr. 4, 1952.
11. Imperativele dezarmării. Sesiunea specială a Adunării Generale a O.N.U. consacrată dezarmării. București: Ed. Politică, 1980.

**Prezentat:** 16 decembrie 2014.

**E-mail:** iu.richicinski@spps.md

---

# **T**ribuna tânărului cercetător ---



# Abord ri comparative ale actului de guvernare  n contextul rela iilor politice  i administrative din Statele Unite ale Americii  i Federa ia Rus 

**Nighina AZIZOV,**  
*doctorand , Academia de Administrare Public *

## SUMMARY

*The present research is designed to compare the most powerful models of government through the political and administrative relations approach, including: historical, theoretical, ideological and economic grounds. The evolution and consolidation of public administration in the respective countries offers good examples for the Republic of Moldova in establishing a democratic base for real public decentralization of public institutions.*

 n prezentul articol, vom identifica tr s turile fundamentale care stau la baza formării relațiilor politice  i administrative în Federația Rusă  i Statele Unite ale Americii, considerate unele dintre cele mai puternice  i cu influență state din lume. Studiul comparativ va fi realizat prin intermediul concep iilor existente despre actul de guvernare, fundamentarea științifică a administrației publice prin etapele de apari ie  i consolidare, precum  i a modelelor administrative din statele enunțate în baza criteriului istoric, ideologic  i economic.

 n inten ia definirii modelelor administrative care au evoluat pe parcursul istoriei, fiind influen ate de condițiile concrete ale mediului politic, social, economic  i cultural, este necesară eviden ierea particularit  ilor  i similitudinilor sistemelor administrative menționate, precum  i instrumentele de organizare, gestionare  i funcționare a relațiilor politice  i administrative în care au activat  i activează aceste instituții administrative. Modul de organizare a sistemului administrativ influențează direct procesul de cooperare la nivel local  i dezvoltarea regională, precum  i forma-

tul coroborării dintre funcționarii publici  i politicieni, aceasta reprezentând preocuparea de bază a prezentei cercetări. La fel, analiza cadrului legislativ  i instituțional va arăta, cu certitudine, dacă au fost adoptate cele mai bune decizii  i elaborate cele mai bune instrumente pentru realizarea reformei în administrație în statele menționate. Totodată, vom putea diferen ia stilul de conducere  i modul de creare a relațiilor politice  i administrative, în baza modului de guvernare: autoritar sau democratic.

 n acest sens, un rol crucial îl joacă modul  i forma de organizare a statului la o anumită etapă de timp.  n context, politologul L. Radu emite următoarea judecată: „Este de maximă importanță să menționăm că complexitatea sporită a administrațiilor moderne are ca  i consecință existența unui proces continuu de delegare a unor competențe spre niveluri administrative inferioare.” [1] Descentralizarea puterii  i delegarea responsabilităților devin un instrument crucial în dezvoltarea administrației publice locale  i centrale din perspectiva individualizării acestora  i repartizarea sarcinilor într-o manieră care va

spori calitatea actului decizional și va contribui la consolidarea proceselor democratice la nivel local.

Modelul administrativ al Federației Ruse reprezintă, în sens larg, un instrumentar complex de relații politice, economice, sociale și administrative care, la anumite etape istorice, s-au transformat în mecanisme ce s-au aflat la baza conduitei liderilor politici și, în mod special, la baza formării instituțiilor democratice moderne. Cu toate acestea, atât Federația Rusă, cât și Statele Unite ale Americii, care timp de 45 de ani au constituit supraputeri mondiale, pot fi considerate modele propice de studiat în comparație grație formelor de manifestare socială, politică, administrativă și economică pentru demersul științific actual. [2] Astfel, principalele diferențe care determină dezvoltarea formelor de guvernare prin prisma relațiilor administrative și politice în Statele Unite ale Americii și Federația Rusă sunt: **diferențele ideologice** (democrație-socialism), **diferențe de organizare teritorial-administrativă, tehnologice, educative, culturale, economice**, dar cel mai important - accepțiuni diferite față de principiul separării autentice a puterilor în stat și respectarea drepturilor fundamentale ale omului într-o societate sau alta. Or, o societate cu adevărat democratică este societatea în care există separarea puterilor în stat, pluripartidism, pluralism de opinie, autonomie administrativă autentică și drepturi și libertăți fundamentale respectate și implementate la toate nivelurile sociale și politice.

„Crawford și Lijphart (1995: 179) precizează **șase moșteniri fundamentale** care ar putea afecta transformările postcomuniste – **istoria „înapoierii”, absența unei elite succesoare, sisteme de partide deficiente, discontinuitate în construcția națiunii, persistența vechilor instituții și moștenirea economiei de comandă**. [...] Hanson (1995) identifică patru componente ale moștenirii leniniste – ideologică,

politică, socioeconomică și culturală – care pot avea efecte diferite și capacități distincte de a persista. Alți specialiști le-au definit în termenii clivajelor sociopolitice sau conflictelor esențiale perpetuate [...] prin prisma atitudinilor predominante ostile valorilor liberale: **intoleranța, lipsa de încredere în autoritate, adversitatea față de competiție, așteptări excesive în privința protecției sociale și a politicilor distributive** etc. (vezi, de exemplu, Jowitt, 1992; Koralewicz și Ziolkowski, 1990; Kolarska-Bobinska, 1994; McDaniel, 1996; Seleny, 1998; Rose, Mishler și Haerpfer, 1998; Zagorski și Strzeszewski, 2000); [...] prin prisma resurselor oficiale și neoficiale aflate la dispoziția actorilor colectivi (vezi, de exemplu, Eyal, Szeleni și Townsley, 1998; Ekiert și Kubik, 1999; Grabher și Stark, 1997; Grzymala-Busse, 2001); [...] și, în sfârșit, pornind de la persistența vechilor elite, a ierarhiilor și a structurilor sociale (Wasiłewski, 1995; Szelenyi, Treiman și Wnuk-Lipinski, 1995)”. [3]

Viktor Cernomârdin, fost prim-ministru rus între 1993-1998, în perioada mandatului lui Boris Elțin, a utilizat expresia cea mai reprezentativă pentru Rusia acelei perioade, și nu numai, când s-a pronunțat asupra situației din țară, pe care o considerăm cea mai relevantă și edificatoare în acest context și sună în felul următor: „Am vrut să facem cum e mai bine și am făcut ca de obicei”. [4]

Din aceste rațiuni, politologul rus L. Smorgunov consideră că reforma și evoluția sistemului administrativ în Federația Rusă a cunoscut mai multe etape de dezvoltare, menționând doar două, din punctul său de vedere, fiind cele mai importante: *până în 2013 și după 2013*. Această explicație este argumentată de faptul că până în 2013 reforma a fost una haotică, segmentată, fără includerea unei viziuni strategice clare și complexe la baza acesteia. Un rol important în acest proces revine, în mod special, subiectelor de apari-



ție și dezvoltare a relațiilor economice de piață, privatizarea obiectelor strategice și, nu în ultimul rând, procesul de partajare și reîmpărțire a proprietății private. Prima etapă, din 1990 până în 2013 era caracterizată de autonomie instituțională foarte slabă, în condițiile unor conflicte de interese acerbe în lupta pentru puterea politică și economică în stat. Reforma administrativă după 2003 și până în 2005 a fost bazată pe cunoștințe și practici preluate din experiența altor state, iar din 2005-2008 a fost o reformă bazată pe pragmatism, analize ample și a pus fundamentele modelului contemporan de guvernare în Federația Rusă. [5] Pentru o mai bună înțelegere a reformei care a fost implementată în Federația Rusă, vom trece în revistă principalele prevederi din Constituția acesteia, cu modificările adoptate din 2008.

În Constituția Republicii Federative Ruse, Titlul I, cap. I, este stipulat că, „Federația Rusă este un stat democratic federativ de drept, cu formă republicană de conducere.” [6] Structura de stat a Federației Ruse cuprinde: **republici; ținuturi; regiuni; orașe de importanță federală; regiuni și districte autonome**. Aceste entități constituie subiecții egali în drepturi ai Federației Ruse. În acest context, menționăm că toți subiecții enumerați dispun de legislație proprie; republicile posedă Constituții proprii, iar ținuturile, regiunile, orașele de importanță federală, regiuni și districte autonome, fiecare în parte au statut propriu. Instituția prezidențială în Federația Rusă este complexă și cetățenii pentru a intra în contact cu reprezentării acesteia, sunt determinați să se conformeze regulilor și condițiilor de comunicare. Un rol important în procesul de consolidare a statului Federația Rusă l-a jucat relația dintre sfera afacerilor și elita politică, ce cunoaște o serie de modele dezvoltate în evoluție, care au determinat în mare parte tipul de relații dintre politic și administrativ, precum:

**Patronatul**, caracterizat prin relația de

dictatură stabilită între puterea regională și sfera businessului. Acest model de relație este des întâlnit în statele cu gândire patriarhală și mod de guvernare dictatorial. Controlul total asupra dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, monopolul asupra relațiilor economice sunt doar câteva caracteristici care definesc acest model de relații.

**Parteneriatul:** relații construite în baza cooperării dintre interesele businessului și a intereselor de putere, în cadrul unor decizii de compromis, aplicabile pentru toți participanții la proces. Un astfel de model apare în regiunile cu industrii dezvoltate și afaceri private puse bine la punct.

**Modelul „lupta tuturor împotriva tuturor,”** de obicei, apare în regiunile cu o accentuată diferențiere etnică și religioasă (Republica Daghestan). Totodată, se dezvoltă activ în regiunile cu tip de cultură patriarhală, unde businessul prevalează asupra politicului și a administrativului, iar deciziile sunt luate în cadrul unor grupări criminale.

**Modelul de „privatizare a puterii”** ceea ce înseamnă controlul total al oamenilor de afaceri asupra elitei politice din regiune, ținut, stat. Este caracterizat prin control direct asupra puterii politice și administrative sau prin control indirect, și anume prin politicienii loiali antreprenorilor care execută la comandă toate doleanțele și realizează interesele prin decizii luate la nivel de ținut.

**Modelul mixt de coabitare**, care este caracterizat de o instabilitate și un dezechilibru de forțe între antreprenori și politicieni. Apare în regiunile cu instituții economice și politice fragile, cu o dezvoltare socială sub mediu. Relațiile în aceste regiuni se bazează mai mult pe decizii arbitrare, fără existența unor documente oficiale, regulamente, legi și acte normative care pot proteja antreprenorii pe de o parte, și politicienii, pe de altă parte.

Aceste modele au fost elaborate de po-

litologii ruși, N. I. Lapina și A. E. Cirikova, în contextul consolidării sistemului administrației publice rusești și identificării tendințelor care pot afecta direct calitatea actului de guvernare și calitatea relațiilor politice și administrative în procesul decizional în secolele XX-XXI. În opinia lui G. Stoker, guvernarea și actul de guvernare în sine reprezintă toate instituțiile formale într-un stat și modalitatea acestora de a utiliza puterea coercitivă pentru a influența în continuare deciziile și cursul politic al statului. [7] Prin urmare, studiul nostru se referă, în mare parte, la actul de guvernare și instituția care realizează acest act de guvernare, din perspectiva rolului executiv – Guvernul, pe de o parte, și relațiile administrative și politice care se stabilesc în acest proces, pe de altă parte.

Pornind de la analiza istorică a actului de guvernare și toate procesele care determină dezvoltarea acestuia, este considerat că acesta este de aceeași vârstă cu statul. Este o afirmație valabilă absolut pentru toate statele lumii care, indiferent de forma de guvernare, utilizează forța coercitivă a puterii, care cuprinde decizia și impactul acesteia asupra modalităților de administrare ulterioară a societăților contemporane. Actul de guvernare este foarte complex și, de fiecare dată, iese în evidență partea activă a acestuia: decizia, acțiunea, managerul, liderul, impactul și indicii de performanță. Astfel, în procesul de corelare a relațiilor politice și administrative cu actul de guvernare, vom utiliza un termen nou pentru identificarea sistemului politic modern, precum **„performanța instituțională.”**

În contextul discursului științific al autorului Robert D. Putnam „Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,” instituțiile reprezintă nu doar niște mecanisme prin care statul își atinge scopurile și prin care, apriori, se ajunge la o înțelegere îngustă, dar și instituții care fac ceva, generează acțiuni clare, creează

mecanisme pentru: a educa copiii, a plăti pensionarii, a stopa criminalitatea, a crea locuri de muncă, a opri creșterea prețurilor, a încuraja valorile familiale ș. a. m. d. [8] Conceptul de performanță instituțională, în această cercetare, se bazează pe un model simplu de guvernare: cererile generate de societate (cetățenii) → interacțiune politică (relațiile politice și administrative, economice și sociale) → guvernare (instituțiile statului și decizia) → alegerea politicilor (forma de guvernare și modalitatea de a lua deciziile) → implementare (transpunerea în viață a politicilor statului).“

Totodată, cercetarea reputatului autor cuprinde un spectru larg de funcții, pe care instituțiile publice trebuie să le realizeze pentru o mai bună dezvoltare a sistemelor politice și crearea unui grad de satisfacție în rândul cetățenilor cu referire la realizarea sarcinilor puse în fața acestora la o anumită perioadă de timp, inclusiv prin intermediul funcționarilor publici cu experiență. Și în acest context, un rol crucial îl joacă factorul politic, care, din start, generează condițiile pentru stabilirea politicilor unui stat pentru o perioadă clară și bine definită de timp. Am menționat anterior, că, privind lucrurile din altă perspectivă, subliniem faptul că programele electorale, în mare parte, coincid cu politicile statului după preluarea puterii partidelor care le-au promovat în perioada de campanie. Un factor important în această situație este continuarea parcursului elaborat pentru a implementa o reformă calitativă și temeinică cu impact imediat asupra calității vieții cetățenilor.

Extrem de actuală este competiția sau chiar conflictele dintre politicieni și birați în încercarea de a obține o poziție dominantă în procesul de elaborare a deciziilor politice. Politicienii invocă, pe de o parte, legitimitatea obținută prin votul popular care îi îndreptățește să aibă primul cuvânt în acest domeniu. Astfel, câteva repere în procesul de legitimizare a deciziilor

politice sunt, după cum urmează: **descentralizarea, deconcentrarea, principiul subsidiarităţii  i birocr tia**. Dacă primele două sunt cunoscute pe larg, voi detalia doar asupra esen ei principiului subsidiarităţii şi a conceptului de birocr tie.

**Principiul subsidiarităţii** este un concept fundamental în administrația publică modernă, reprezentând plasarea centrului de decizie la primul nivel administrativ competent. Acest principiu al subsidiarităţii este asociat cu descentralizarea. Totuși trebuie să specificăm că în administrația modernă există două procese oarecum opuse care au loc simultan: descentralizarea - adică transferul de competențe către nivelurile administrative inferioare, dar  i un fenomen de concentrare prin care unităţi administrative-teritoriale mici, care nu reu esc să se administreze, singure sunt fie comasate, fie anexate la o localitate mai mare. Acela i fenomen poate să se producă cu anumite servicii publice. [9]

**Birocr tia** este un termen care are câteva semnifica ii diferite. Pentru prima dată cuv ntul *birocrat* a fost folosit în Franța în secolul al XVIII-lea semnific nd conducerea de către cei care lucrează în birouri, respectiv în funcții publice. Sociologul german Max Weber a folosit termenul pentru a descrie o organizație structurată ierarhic, înzestrată cu legi  i regulamente, cuprinz nd totalitatea celor care activează în administrația publică a unui stat. O altă înțelegere a termenului se referă la o anumită modalitate de a rezolva problemele prin utilizarea strictă a regulilor formale. De asemenea, folosim foarte des cuv ntul „birocr tie” în sens peiorativ, pentru a descrie aspectele negative din funcționarea administrației publice.

 n Statele Unite ale Americii, ajustarea tranzi iei științifico-practice de la abordarea politică la abordarea administrativă a relațiilor politice  i administrative este încă una în proces de succedare. Chiar dacă mai mulți autori americani de specialita-

te au menționat în lucrările lor că politicul trebuie separat de administrația publică, lucrurile se produc foarte greu. Astfel, vom trece în revistă etapele istorice, în special secolele XX  i XXI, prin care administrația publică din SUA s-a constituit  i, ulterior,  i-a c ştigat rolul bine meritat în sistemul politic din această țară. Totodată, vom analiza cum relațiile politice influențează sistemul administrativ american, cum funcționarii publici reac ioneaz  la imixtiunea politicului în activitățile birocratice cotidiene  i cum forma de guvern m nt influențează direct dezvoltarea acestor fenomene.

 n lucrarea politologului american Waldo D. „The administrative state. A study of the political theory of american public administration,” studiul despre administrația publică începe cu analiza istorică a punctului de pornire  i punctului de sta ionare când administrația publică devine un domeniu separat de cercetare,  i toate componentele acesteia sunt analizate prin calificative de știință cu aspecte praxiologice. Astfel, inclusiv relațiile administrative, devin un obiect de studiu pentru cercetările care ulterior vor genera teorii  i axiome cu referire la relația existentă între politic  i administrativ; modalitatea de interac iune între național – federal-local  i rolul actului de guvernare în această acțiune complexă cum este  nfii area sistemului politic american contemporan.

Privită din perspectiva aspectelor material  i ideologic, societatea americană a acceptat noțiunea de „Great society”  i „Good society” în contextul delimitării rolului politicului  i administrativului în procesul de organizare a societății, de administrare a treburilor publice în procesul de satisfacere a interesului general, pe de o parte,  i a interesului particular, pe de altă parte. Conjunctura socială, economică  i politică a dat startul unei noi abordări în procesul de organizare a societăților, de la una agricolă, la una cu mult mai complica-

tă și diversificată care a stat la baza consolidării sistemului administrativ. Multitudinea relațiilor sociale, economice și politice a pus în fața sistemului o serie de provocări și obiective prin care acesta trebuie să răspundă solicitărilor externe și interne.

Actualmente, apare necesitatea științifică și practică de a crea o societate excelentă, mare, în sensul realizărilor și capacității de a face față necesităților existente cu un guvern mic, limitat în responsabilități. Aici, menționăm rolul președintelui american de orientare democratică, Lyndon Baines Johnson, care a fost responsabil de programul „Great society” și a contribuit la proiectarea și adoptarea unei legislații orientate pe cetățean, precum: respectarea drepturilor civile, de protecție a mediului, de protecție a sănătății, de educare a copiilor în condiții decente etc. Anume acest context istoric a creat premise pentru o abordare complexă în studiul administrației publice.

O altă coordonată în procesul de apariție a unei forme coagulate, precum este astăzi, a administrației publice americane este legată de următoarele etape, enumerate de Waldo D. [10], și anume:

**Rolul școlilor.** Este o etapă care cuprinde, de fapt, fazele când știința administrației publice devine una importantă pentru studierea fenomenelor politice, sociale și economice din societate. Aici este menționată importanța studierii, prin conexiune cu știința politică și filozofia, a dreptului administrativ și a disciplinei „administrația comparată,” care devine pragmatică și aplicabilă în viața de zi cu zi. În această perioadă, activitatea instituțiilor publice devine transparentă, cu toate lacunele generate de sistem. Lucrurile în această sferă încep să aibă conturul unor relații de coordonare dintre factorul politic și administrativ. Concepția „noului management” devine un deziderat pentru funcționarii publici care erau puși în situația să realizeze doar indicațiile politicianilor. Profesionalizarea

funcționarilor publici și modificarea statutului acestora au contribuit la dezvoltarea următoarelor etape atât la nivel științific, cât și la nivel praxiologic.

**Mișcările personalizate** constituie perioada în care reperele care se referă la administrația publică centrală și locală se limitează la factorul liderului individualist, care vine cu contribuția personală în dezvoltarea unor sisteme de relaționare între politic și administrativ. Rolul liderului este pus în prim-plan, iar calitățile personale ale acestuia trebuie să fie cât mai bine „vândute,” sau solicitate de mase. În această conjunctură, se dezvoltă tendința de a defini administrația publică drept „administrare personalizată,” cu efecte de lungă durată asupra dezvoltării instituțiilor publice, la nivel local – federal – național. Totodată, apare necesitatea pentru personalul instruit în administrația publică, mult mai școlit și mult mai pregătit să facă față provocărilor care apar în sistem: nevoia de experți este caracteristica de bază a acestei etape foarte importante în stabilirea relațiilor stat-administrație publică etc.

**Mișcarea de formare administrativă** s-a bazat în mare parte pe capacitatea sistemului de a pune accentul pe calitatea personalului care activează în administrația publică și redefinirea rolurilor care au fost atribuite pentru diferite activități în parte. Ideea fundamentală a etapei respective a constatat în educarea societății în spiritul colectivității. Dacă inițial, eforturile erau canalizate spre capacitățile personale, atunci la etapa de formare administrativă, accentul este pus pe crearea identității publice a maselor, iar reprezentanții administrației publice trebuiau să lucreze nu pe cont propriu, cum era anterior, dar prin delegarea de sarcini și având la bază munca în echipă. Astfel, este etapa când individualismul în relațiile „administrativ-politic” trebuia să dispară cu desăvârșire.

**Mișcarea de cercetare.** Bazele acestei mișcări au fost puse apriori etapelor

identificate  i anume, în anul 1907, c nd a fost creat Biroul din New York pentru cercetări municipale. Importan a acestei acțiuni a avut impact abia la mijlocul anilor 50 ai secolului al XX-lea. Această etapă este importantă, în primul r nd, pentru teoreticienii în administrația publică  i, în al doilea r nd, pentru practicienii care au început să se conecteze pe problemele cetătenilor prin prisma problemelor locale  i soluționarea acestora la același nivel. Aici, caracteristica relațiilor putere – cetăteni – administrație publică s-a axat, în mare parte, pe relațiile de colaborare-compromis. Totodată, în această perioadă, cetătenii trebuiau educa i în spiritul responsabilității  i coparticipării care putea dezvolta  i consolida democra ia în deplinul sens al cuv ntului. Contextul politic  i social din Federația Rusă  i din Republica Moldova începe să suferi schimbări abia în secolele XX-XXI, când reformele cu caracter democratic sunt lansate pentru a schimba paradigmele de convie uire socială. Astfel, studiul istoric ne demonstrează că: ceea ce în SUA, 70 de ani în urmă, era o prioritate, acum este prioritar pentru statele în perioada de transformare.

**Mi carea de reorganizare** este cea mai complicată etapă, din punctul nostru de vedere, care scoate în eviden   câteva faze  i anume: reorganizarea municipală  i federală, guvernarea comparată  i studiul procedurii administrative în toată complexitatea sa, precum  i managementul efectuat de oameni  i orientat către oameni. Aceste componente caracterizează întreaga etapă care scoate în eviden   mai multe caracteristici:  n primul r nd, este vorba despre descentralizarea puterii  i delegarea responsabilităților.  n acest sens, primarul nu trebuie privit ca autoritate decizională finală  i cetătenii trebuie să  n eleag , că la nivel municipal, ei trebuie să influen eze deciziile, prin participarea directă  i indirectă în procesul decizional. Din aceste considerente, experiența de-

mocra iei directe, pas cu pas, trece în etapa managementului executiv.

**Influen a externă.** Este cert faptul că o influența asupra dezvoltării  i consolidării administrației publice americane a avut-o modelul european de organizare a statelor  i de administrare a afacerilor publice. Cu toate acestea, modelul de guvernare democratică statuat în Constituția Statelor Unite ale Americii este considerat drept un exemplu elocvent, teoretic  i practic, pentru întreaga lume. Despre gradul de democratizare a societății americane, despre pluralismul de idei  i valorile libert  ii de exprimare  i g ndire au vorbit autorii de specialitate din toate statele lumii, despre gradul de profesionalism al funcționarilor publici  i gradul de transparență în luarea deciziilor au fost elaborate numeroase studii  i cercetări. Astfel, modelul administrativ britanic a influen at în mod deosebit calitatea  i nivelurile administrației publice americane prin intermediul unei discipline noi, precum dreptul administrativ, care s-a extins ulterior la nivel praxiologic.  n compara ie cu modelul administrativ din Federația Rusă, modelul american este unul transparent, fără implicarea elementelor negative în acest proces.

**Influen a businessului,** după cum am menționat, în special în cazul Federației Ruse, a jucat  i continuă să joace un rol crucial în determinarea modului în care poate fi administrată o țară. Din punctul nostru de vedere, aceste practici sunt defectuoase, în special, în statele cu o democra ie fragilă sau unde acest mod de guvernare este în stare embrionară. Tirania „businessului” are o influența negativă asupra modului în care puterea influențează prioritățile de dezvoltare socială, economică  i politică.

**Firmele private ca partener social** constituie o altă caracteristică a administrației americane din secolul al XIX-lea numită „spoils system.” Acest sistem era conceput prin modul de schimbare a funcționarilor publici odată cu fiecare schimbare politică

sau accederea unei noi elite politice. Funcționarul public era selectat în baza loialității față de partid/politic. Între timp, criteriile profesionale erau negate de adepții acestui mod de selectare a funcționarilor publici în pozițiile-cheie. În această perioadă, sistemul era caracterizat de corupție și amatorism, nonvalori care au marcat dezvoltarea administrației publice americane în perioada menționată. Fiind provocați de aceste realități, în anul 1906, un grup de oameni de afaceri din New York a decis să mobilizeze toate resursele financiare necesare pentru a combate corupția și pentru a profesionaliza sistemul administrativ al orașului. Astfel, în termene restrânse, s-a reușit identificarea și promovarea unui număr de politicieni onești și atașați ideii de reformare progresistă a metropolei americane. În context, a fost instituită funcția de „City Manager” care era privit drept un manager și coordonator profesionist al corpului de funcționari publici. Acest model a fost preluat, ulterior, de alte administrații ale SUA, cunoscând un succes fără precedent.

**Antrenarea organizațiilor neguvernamentale în administrația publică.** În țările cu democrație matură, unele servicii publice sunt deservite sau prestate de către sectorul neguvernamental. Ideea pornește de la faptul că pentru instituțiile publice aceste servicii sunt foarte scumpe, iar pentru sectorul privat nu aduc profit. Urmare a decalajului creat, asociațiile obștești, care după cum este bine cunoscut, nu urmăresc profitul, dar fac activități de voluntariat, preiau unele servicii și le realizează în conformitate cu prevederile legale.

În SUA, aceste influențe sunt caracterizate în mod diferit. Astfel, dacă în Federația Rusă avem mai multe tipuri de relații dintre business și instituțiile statului, precum și diferite metode de influență a acestora: lobby, administrarea de stat, participarea economică a instituțiilor statului în structurile business, corupția, traficul de

influență și crearea rețelelor personale de administrare a businessului fiind în funcții decizionale etc., atunci în SUA aceste relații se manifestă în mod diferit: democrația, chiar dacă este o formă de guvernare imperfectă, este cea mai eficientă în comparație cu alte forme de guvernare existente la etapa actuală și la baza sistemului administrativ american se află relațiile **corporative, transparente și echilibrate** care nu permit imixtiunea elementului criminal în treburile politice, model întâlnit în societatea rusă.

O altă perspectivă de analiză susține că relațiile de business au influențat pozitiv dezvoltarea sistemului administrativ american și anume prin forma de organizare și delegare a responsabilităților manageriale. Un alt aspect se referă la cultura corporativă, care prin specificul său a contribuit la fortificarea relațiilor politice și administrative prin prisma coabitării și interesului general. Chiar dacă procesele economice și politice au suferit schimbări dramatice în ultimele decenii, influența acestora asupra creării caracterului și specificului sistemului administrativ este unul evident. Factorul economic a jucat dintotdeauna un rol crucial în procesul de consolidare a sistemelor sociale și politice din secolele XX-XXI la nivel global, contribuind la îmbunătățirea și diversificarea resurselor de putere și, ulterior, la dezvoltarea unui act de guvernare echilibrat și echitabil din punct de vedere administrativ.

În context, un aspect semnificativ în evaluarea similitudinilor, diferențelor, competențelor și rezultatelor de impact atât de necesare în procesul de edificare a unor societăți transparente și echitabile revine cetățeanului modern, care prin participarea sa poate influența procesele social-politice și economice. Astfel, un rol separat în acest proces de coabitare între cetățean și instituțiile statului revine resurselor de putere în consolidarea unui sistem politic și administrativ orientat pe



satisfacerea interesului general al omului: resursele coercitive, utilitare  i normative [12] care, nemijlocit, implică factorul interesului  i al relațiilor politice, relațiilor interpersonale care se stabilesc pentru realizarea obiectivului major.  n statele cu democra ie de tip formal, mimată de instituțiile publice în construc ie sau în proces de dezvoltare, puterea politică fiind concentrată în m inile unei singure persoane sau ale unui grup influent de persoane, este tratată drept un bun individual prin realizarea căruia po i administra fără obstacole procesul politic  i economic. Astfel, rolul relațiilor administrative este unul neesen ial  i incomparabil cu rolul relațiilor politice  i economice în acest proces de consolidare a statului autoritar. Sintetizăm: Statele Unite ale Americii  i Federația Rusă au trecut prin mai multe etape de consolidare a sistemului administrativ  i au cunoscut o evolu ie spectaculoasă odată cu con tientizarea necesit ii studierii științei administrației publice ca obiect separat,

distinct de teoria politică. Aceste accep iuni sunt foarte utile cercetării noastre  i pot fi considerate drept practică bună pentru Republica Moldova.

** n concluzie,** fundamentarea relațiilor politice  i administrative prin prisma actului de guvernare, ale modelelor social-politice  i de construc ie teritorială de dezvoltare a administrației publice este un catalizator important în definirea rolurilor politice  i administrative ale subiecților implicați în procesul democratizării unui stat. Cu toate acestea, pentru o mai bună gestionare a relațiilor politice  i administrative, este cu certitudine nevoie de o transformare în procesul de consolidare a sistemului bazat, în primul r nd, pe profesionalizarea angajaților în această sferă executivă importantă, în al doilea r nd, pe depolitizarea func iilor administrative. Analizate  i soluționate sistemic, aceste schimbări vor contribui la eficientizarea  i transparentizarea procesului decizional, în particular,  i al actului de guvernare, în general.

## BIBLIOGRAFIE

1. Radu L. Influen a politicului în administrația publică. Studiu de caz: Suedia, Germania, Danemarca  i Marea Britanie. // „Revista Transilvană de  tiin e Administrative,” nr. 2 (22)/2008, p. 68-77.
2. Curp n V. S., Burleanu C.  ., Mitrofan E. Sisteme constituționale contemporane. Statele Unite ale Americii. // Extras din <<http://sorincurpan.ro/wp-content/uploads/2012/11/Sisteme-constitutionale-contemporane.pdf>>.
3. Grzegorz Ekiert, Stephan E. Hanson. Capitalism  i democra ie în Europa Centrală  i de Est. Editura „Polirom,” București, 2010, p. 22-23.
4. Laure Mandeville. Rusia contraatacă. Paralela 45, Pite ti, 2009, introducere.
5. Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2012, 225 с.
6. Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.) <<http://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/2008-ru.pdf>>, extras la 22 aprilie 2014.
7. Stoker G. Governance as theory: five propositions. Published by Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford Main Street, MA 02148, USA, p. 17-28.
8. Robert D. Putnam. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993), p. 8-9.
9. Waldo D. The administrative state. A study of the political theory of american public administration. // Ronald Press Company, New York, Copyright, 1948, p. 27-47.
10. Sisteme administrative comparate. Suport de curs.// Lect. univ. drd. Liviu Radu, asist. univ., drd. Bianca Cob rzan, Cluj Napoca, 2009, p. 111-112.

11. Androniceanu A. Sisteme administrative în statele din Uniunea Europeană: studii comparative. București: Editura Universitară, 2007, 188 p.

12. Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene. // Academia de Științe a Moldovei, Inst. Integrare Europeană și Științe Politice, col. red. Moraru Victor, Roșca Alexandru, Pantelimon Varzari [et. al.]; coord. șt.: Alexandru Roșca; resp. ed.: Pantelimon Varzari. – Ch.: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010 (Tipogr. „Print-Caro” SRL), 222 p.

**Prezentat:** 16 decembrie 2014.

**E-mail:** nighinaa@gmail.com

# Managementul bazat pe rezultate  n evaluarea impactului de reglementare a activit  ii antreprenoriale

**Liubovi PRODAN- ESTACOVA,**  
*doctorand , Universitatea Tehnic  a Moldovei*

## SUMMARY

*The need for state intervention in the economy has been discussed for centuries. To-day the question is not to intervene or not. The focus is on effective intervention. Many methods of research, both quantitative and qualitative, can be used to analyze the effectiveness of public intervention in the economy. The diversity of methods used in the evaluation of interventions in the economy (public policies and regulations) requires the application of standard models generally accepted for all public authorities. As such model, at present, can serve the results-based management model. This model enables the measurement and evaluation of the changes that occur in the business environment. Using this model allows to measure and assess both organizational performance of public institutions and business performance modeled after public intervention.*

Evaluarea impactului unei reglementări nu este un exerci iu facil, iar alegerea metodei de cercetare prin intermediul căreia ne propunem să realizăm o *evaluare prospectivă* (ex-ante) sau o *evaluare retrospectivă* (ex-post) pune amprenta pe întregul proces de evaluare. Diversitatea metodologică a evaluării politicilor publice  i a reglementărilor ne pune la dispozi ie un spectru foarte larg de tehnici  i instrumente care pot fi utilizate în procesul evaluării impactului.

Evaluatorii politicilor publice  i ai reglementărilor au la dispozi ie un instrumentar larg al *metodelor cantitative* (analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, analiza statistică, anchetele cantitative, tehnicile econometrice  . a.), *metodelor calitative* (interviul, observa ia, analiza calitativă a documentelor, analiza SWOT, analiza legislației  i a documentelor sociale  . a.), *metodelor mixte* (experimentul, pilotarea, metodele cvasiexperimentale  . a.), precum  i posibilitatea de a îmbina în cadrul

aceleia i evaluări diverse metode de evaluare.

 n selectarea metodelor  i tehnicilor de cercetare utilizate la evaluarea impactului reglementărilor (EIR) este nevoie de atenția asupra unei serii de aspecte esențiale de la care orice demers de evaluare trebuie să pornească,  i anume:

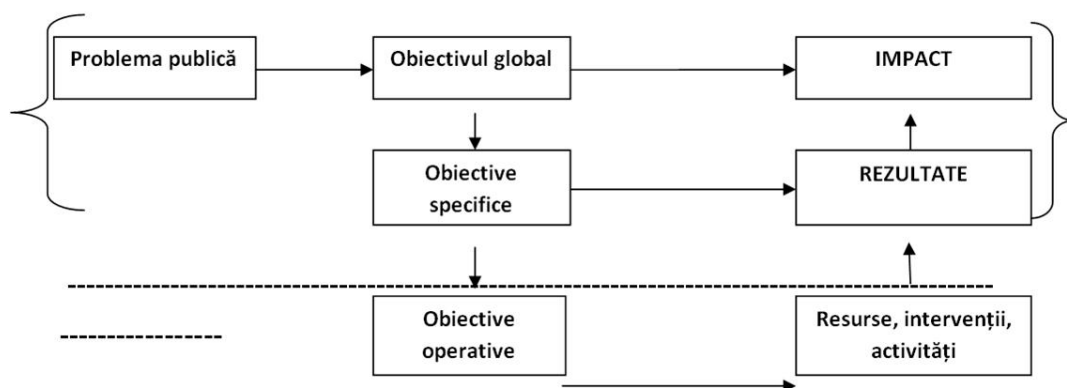
- ce fel de informație dorim să ob inem prin evaluare (alegerea incorectă a metodei sau tehnicii de cercetare poate conduce la obținerea informațiilor empirice ne-relevante pentru interesele de cercetare);
- ce costuri  i tehnici de cercetare implică metoda pe care inten ion m să o utilizăm în procesul de evaluare;
- posibilitatea culegerii informației/datelor dorite;
- care sunt actorii implicați în problema publică;
- care sunt actorii care realizează evaluarea;
- care sunt obiectivele evaluării. [1, p. 56]

Este evident că instrumentele și tehnicile necesită a fi adaptate fiecărui caz în parte, luând în considerație natura și amploarea reglementării și timpul pe care îl au la dispoziție evaluatorii.

Toate acestea ne sugerează o cantitate enormă de variante posibile de îmbinare

**schimbare produsă** în urma intervenției/reglementării.

Analizând fig. 1. observăm, că evaluarea trebuie să treacă dincolo de măsurarea resurselor utilizate și activităților realizate pentru a putea măsura atingerea obiectivelor specifice și globale ale unei



**Fig. 1. Sfera managementului bazat pe rezultate în domeniul intervențiilor publice**

Sursa. Elaborată de autor.

între metodele utilizate în evaluarea diferitelor reglementări. Adică de la un caz la altul ele pot fi diferite ca număr și ca natură (cantitative și calitative). În această situație, autoritățile publice care realizează evaluarea reglementărilor trebuie să adopte niște standarde, niște modele general acceptate, care vor asigura calitatea evaluărilor realizate, ceea ce presupune eficiența atât a procesului de evaluare, cât și a resurselor publice utilizate.

Deoarece procesul de evaluare este un proces integrat în întregul ciclu al politicilor publice și nu poate fi rupt din context, criteriile sau standardele de evaluare a unei reglementări trebuie să reiasă din problema publică pe care acestea intenționează să o soluționeze. Aici evaluatorii trebuie să se axeze nu doar pe resurse consumate și activități realizate, ci și pe rezultatele obținute și impactul produs, adică evaluarea trebuie să măsoare **adevărata**

intervenții (reglementări).

Aici autorul menționează că, rezultatul reprezentând o performanță în ansamblul etapelor logice de la intenție la acțiunii, iar de la acțiuni la rezultat, nu trebuie separat de mijloacele și activitățile prin care acesta a fost obținut, deoarece un rezultat analizat de unul singur nu este relevant, ci doar în comparație cu efortul aplicat (resurse, activități). Astfel, analiza rezultatului unei reglementări în lanțul logic dat, de fapt, reprezintă încă sub un aspect conceptul de eficiență economico-socială. Analiza rezultatelor/performanțelor în legătură doar cu obiectivele reglementării, fără luarea în considerație a resurselor folosite și activităților realizate, va caracteriza eficacitatea procesului.

Aderând la Declarația OCDE din 2005 de la Paris, comunitatea internațională, inclusiv Republica Moldova, și-a asumat angajamentul de a îmbunătăți sistemele de

monitorizare  i evaluare, plas nd accentul pe rezultatele ob t nute  i schimbările produse (rezultat/impact). Astfel, comunitatea internațională (UE, ONU  i agen iile sale, Banca Mondială etc.) promovează  i aplică modele de monitorizare  i evaluare bazate pe rezultate care ajută la:

- ob tinerea informației despre progresul activității (dovada rezultatelor);
- cunoașterea lucrurilor care funcționează bine şi unde trebuie efectuate ajustări ( nv  area);
- adoptarea deciziilor strategice în baza datelor monitorizării și evaluării (guvernare/reglementare). [2; p.156]

Deci în vizorul evaluatorului trebuie să fie rezultatele produse în urma schimbării, care pot fi de diferită natură în funcție de domeniul reglementării. Rezultatele pot apărea atât pe durata implementării unei reglementări, c t  i după finalizarea acesteia. O serie de rezultate conduc la atinerea unui obiectiv. Pentru a se asigura că obiectivul  i rezultatele sunt realiste  i că pot fi atinse, acestea trebuie să fie definite în mod riguros  i trebuie să corespundă cu *resursele disponibile*. Din această cauză, stabilirea unui sistem de monitorizare  i evaluare bazat pe rezultate se realizează încă la etapa de planificare/elaborare a unei intervenții/reglementări.

**Rezultatele unei reglementări** pot fi exprimate în schimbarea în capacit i, performanțe, percep ii, atitudini  i comportament ale beneficiarilor acestora, ob tinerea produselor/resurselor tangibile, ob tinerea produselor/resurselor cunoa terii (knowledge products), ob tinerea produselor informării/con tientiz rii asupra unor lucruri/fenomene, performanța unor sisteme  i/sau instituții.

Astfel, rezultatele pot fi clasificate:

- a) după *natura* lor: rezultate tangibile (fizice, financiare, tehnologice, de infrastructură  . a.)  i intangibile (schimbări ale percep iilor, atitudinilor  i de comportament);

- b) după *perioada de timp*  n care apar: rezultate imediate, rezultate de lungă durată (impact);

- c) după categoria *părților interesate* afectate: rezultatele care privesc pe beneficiarii reglementării, rezultate care privesc anumite grupuri  i/sau entități economice, rezultate care privesc anumite pături sociale, rezultate care se r sfr ng asupra societății în ansamblu;

- d) după categoria de *performanțe*: performanțe interne ale sistemului (eficiența procesului de reglementare)  i performanța externă a sistemului (eficacitatea reglementării în raport cu obiectivele stabilite).

Pentru sfera publică, deseori, exprimarea obiectivelor/rezultatelor dorite se face într-o formă nonfinanciar   i/sau intangibilă. De exemplu, în programele naționale din sfera sănătății și educa iei obiectivele (rezultatele) de bază vor fi întotdeauna îmbunătățirea sănătății populației  i creșterea nivelului de educa ie a acesteia.

Este evident că atunci c nd este vorba de sfera antreprenoriatului, rezultatele sunt preponderent tangibile, naturale, fizice, numerice, financiare, dar  i cele nonfinanciare  i intangibile completează tabloul întregului sistem antreprenorial, iar combinarea acestor rezultate scoate în eviden   schimbarea produsă.

 n opinia autorului, rezultatele reglementărilor în domeniul antreprenoriatului trebuie să fie totalitatea elementelor (tangibile  i intangibile) ce contribuie la creșterea performanței sistemului antreprenorial într-o economie. Dar ini iatorii  i proiectan ii reglementărilor în domeniul antreprenoriatului trebuie să fie con ştien i, că performanța sistemului antreprenorial depinde at t de **elementele interne ale sistemului** (resurse umane, financiare, naturale, informaționale, structura, cultură, valori, stiluri manageriale, comunicare, tehnologie  . a.), c t  i de **elementele externe** ale acestuia (situație geografică, condiții climaterice, situație economică, si-

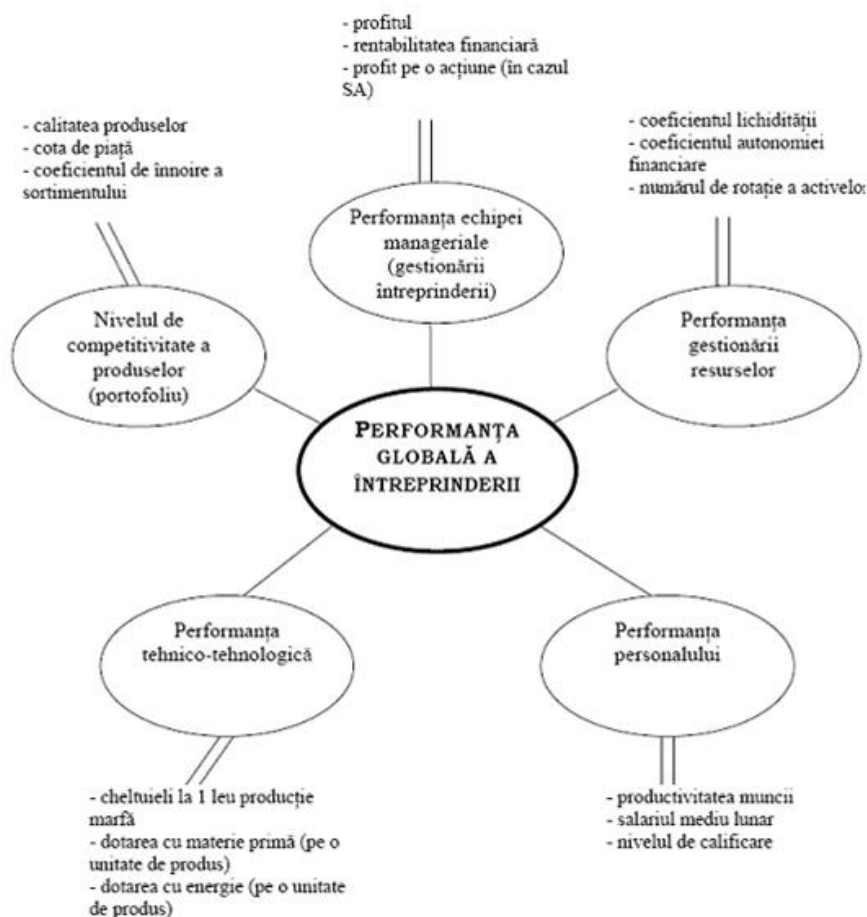
tuație demografică, disponibilitatea resurselor, relațiile concurențiale ș. a.).

Cea mai tradițională analiză a **factorilor mediului extern al afacerii** se reduce la tehnica PEST (în varianta română, STEP), adică analiza factorilor P – politici, E – economici, S – sociali, T – tehnologici.

De pe poziția influenței reglementărilor asupra mediului de afaceri, din această tehnică ne interesează cu precădere factorii din categoria „P” – politici, spectrul acestor factori fiind destul de larg, și anume: gradul de stabilitate politică, calitatea reglementărilor în domeniul afacerilor,

politica bugetară, monetară, fiscală și valutară a statului ș. a. Doar că trebuie să fim conștienți, că acești factori constituie doar niște „input-uri” în sistemul antreprenorial, iar rezultatul care se obține este atât performanța sistemului antreprenorial în întregime, cât și a fiecărei afaceri, fiecărei entități economice în parte.

Pentru aprecierea performanței globale trebuie luată în considerație fiecare dintre cele trei dimensiuni ale acesteia, și anume performanța economico-financiară, performanța socială și performanța de mediu. [3; p.15]



**Fig. 2. Performanța globală a entităților economice.**

Sursa. <<http://www.stiucum.com/management/managementul-calitatii/Performanta-managementul-calit75149.php>>.



În esență sa, performanța globală a entităților economice este axată pe următoarele repere:

- *reperele economice*, exprimate sub formă de rentabilitate și competitivitate;
- *reperele juridice* ce țin de conformitatea legală și solvabilitate;
- *reperele organizaționale* în sensul de competență, coerență, eficiență;
- *reperele sociale* reprezentate de sinergia, implicarea, satisfacția personalului, satisfacția clienților, satisfacția stakeholderilor (acționarilor, partenerilor de afaceri și altor persoane interesate), dezvoltarea potențialului, calitatea vieții și a muncii.

Creșterea performanței globale constituie un obiectiv major pentru orice entitate economică. Doar că pentru antreprenorat această performanță globală constituie un rezultat intern al sistemului, iar pentru autoritățile care reglementează activitatea antreprenorială această performanță globală constituie un rezultat extern al sistemului reglementărilor în domeniul antreprenorial. Pe de altă parte, rezultatele care pentru reglementare în domeniul

antreprenorial sunt performanțe interne, constituie **determinantele** pentru mediul antreprenorial, influențând performanța globală a antreprenoriatului.

Așadar, atunci când este vorba de diferite tipuri de intervenții/reglementări care ținesc de reformarea factorilor externi pentru sistemul antreprenorial, ca rezultat, de fapt, se așteaptă o îmbunătățire în funcționarea sistemului antreprenorial și obținerea performanțelor. Numai că astfel de intervenții în stabilirea obiectivelor/rezultatelor și a indicatorilor de măsurare a acestora deseori se limitează la situația din mediul extern al afacerii (la propria performanță) sau, rareori, trec dincolo de acestea și fac o încercare de măsurare a performanțelor sistemului antreprenorial, dar fără a preciza contribuția fiecărui element extern sau intern. O sursă de exemple pentru astfel de indicatori, care fac o încercare de măsurare a performanței mediului antreprenorial, poate servi Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova pentru anii 2012-2020 (Tabelul 1).

Tabelul 1

**Indicatorii de performanță din cadrul Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova pentru anii 2012-2020**

Nivelul performanțelor	Indicatorii de performanță
<b>Viziunea strategică.</b> Întreprinderile mici și mijlocii (IMM) din Republica Moldova – factor al creșterii economice durabile și competitivității naționale.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- creșterea numărului mediu de IMM-uri la 1000 de locuitori până la 25 de IMM-uri până în 2020;</li> <li>- creșterea numărului de angajați în cadrul IMM-urilor până la 65% până în 2020;</li> <li>- atingerea unei ponderi de 38% a IMM-urilor în PIB până în 2020;</li> <li>- asigurarea unei concurențe eficiente prin consolidarea competitivității și facilitarea creșterii și inovării IMM-urilor sustenabile;</li> </ul>

<p><b>Misiunea strategică.</b> Crearea unui mediu de afaceri favorabil, promovarea culturii antreprenoriale în vederea susținerii IMM-urilor și asigurării coeziunii sociale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coordonarea proceselor cu politicile existente pentru IMM-uri elaborate de către Uniunea Europeană;</li> <li>- îmbunătățirea condițiilor de desfășurare a afacerii;</li> <li>- îmbunătățirea calității produselor IMM-urilor;</li> <li>- sporirea accesului IMM-urilor la achiziții publice și sporirea capacității de a opera în calitate de subcontractanți;</li> <li>- sporirea implementării programelor de instruire antreprenorială;</li> <li>- consolidarea rolului IMM, ca entități în crearea de noi locuri de muncă, care vor contribui la apariția diferențelor în dezvoltarea economică a regiunilor;</li> </ul>
<p><b>Obiectiv specific 2.2.1.</b> Ajustarea cadrului normativ de reglementare la necesitățile dezvoltării IMM-urilor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- optimizarea timpului destinat satisfacerii cerințelor de reglementare cu 3% către anul 2020 (ceea ce în valori absolute ar constitui o reducere a timpului cu circa 45 milioane ore per sectorul IMM-urilor);</li> <li>- sistem unic eficient (electronic) de raportare creat și implementat;</li> <li>- numărul dărilor de seamă și numărul întreprinderilor mici și mijlocii procesate prin sistemul nou;</li> <li>- numărul de IMM-uri deservite de „ghișeul unic”;</li> <li>- timpul necesar pentru perfectarea procedurilor vamale;</li> <li>- studii, planuri, nomenclatoare elaborate;</li> <li>- legi adoptate și implementate;</li> </ul>
<p><b>Obiectiv specific 2.2.2.</b> Îmbunătățirea accesului IMM-urilor la finanțare.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- majorarea ponderii depozitelor în PIB la 40 % către a. 2015 și 45% - către a. 2020;</li> <li>- majorarea ponderii creditelor în PIB la 45% către a. 2015 și 50% - către a. 2020;</li> <li>- reducerea primei de risc la 7 puncte procentuale (p.p.) către a. 2015 și 9 p.p. - către a. 2020;</li> <li>- majorarea volumului tranzacțiilor bursiere cu valori mobiliare raportat la PIB la 2% către a. 2015 și la 5% - către a. 2020;</li> <li>- raportul dintre investiții în capitalul fix și PIB de minimum 15%;</li> <li>- numărul afacerilor care au beneficiat de granturi;</li> <li>- volumul granturilor acordate;</li> <li>- numărul de IMM-uri producătoare finanțate;</li> <li>- numărul beneficiarilor de finanțare nerambursabilă;</li> <li>- numărul de servicii financiare accesibile;</li> <li>- durata și costul transferurilor de remitențe;</li> <li>- numărul schemelor eficiente elaborate pentru garantarea creditelor adresate IMM-urilor;</li> </ul>

<p><b>Obiectiv specific 2.2.3.</b> Dezvoltarea capitalului uman prin promovarea competențelor și culturii antreprenoriale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- studii elaborate;</li> <li>- numărul programelor �i proiectelor de studii antreprenoriale;</li> <li>- numărul cadrelor didactice instruite în domeniu;</li> <li>- numărul instituțiilor de �nv�ţ�m�nt asigurate cu necesarul de cadre instruite;</li> <li>- numărul de instruii organizate;</li> <li>- numărul persoanelor instruite (inclusiv, tineri �i femei);</li> <li>- numărul persoanelor consultate;</li> <li>- numărul localităţilor unde au avut loc cursurile de instruire;</li> <li>- numărul stagiilor efectuate de către tineri în IMM-uri;</li> <li>- numărul de business-incubatoare create;</li> <li>- numărul întreprinderilor incubate;</li> <li>- mic�şorarea ratei de faliment al companiilor nou-create;</li> <li>- Centrul Național de Excelen�� �n Afaceri creat;</li> <li>- numărul de prestatori de servicii în afaceri certifi�aţi;</li> <li>- numărul de ghiduri, pliante, bro�uri editate;</li> </ul>
<p><b>Obiectiv specific 2.2.4.</b> Sporirea competitivităţii IMM-urilor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- concep�ie �i acte normative elaborate;</li> <li>- studiul INNOIndex privind determinarea gradului de inovare a unui IMM �n Republica Moldova;</li> <li>- evaluarea randamentului infrastructurii inovaționale existente �i dezvoltarea continuă a acesteia;</li> <li>- numărul de IMM-uri participante �i beneficiare de PC7 al Comunităţii Europene pentru Cercetare �i Dezvoltare Tehnologică;</li> <li>- numărul de clustere create;</li> <li>- numărul IMM-urilor în cadrul clusterelor;</li> <li>- numărul studiilor de oportunitate/fezabilitate;</li> <li>- numărul parcurilor științifice și incubatoarelor inovaționale nou-create;</li> <li>- rețea de incubatoare de afaceri creată �i func�ional�;</li> <li>- numărul de IMM-uri beneficiare de proceduri simplificate;</li> <li>- numărul de proiecte investiționale de succes implementate;</li> <li>- platformă online de comer� exterior func�ional�;</li> <li>- numărul de IMM-uri care au certificat sisteme de management;</li> </ul>

<b>Obiectiv specific 2.2.5.</b> Facilitarea dezvoltării IMM-urilor în regiuni.	- numărul de consilii raionale în care au fost îmbunătățite capacitățile administrative; - numărul consiliilor pe filieră de produs create; - numărul IMM-urilor participante la proiecte;
<b>Obiectiv specific 2.2.6.</b> Dezvoltarea parteneriatelor în afaceri.	- propuneri și măsuri elaborate pentru perfecționarea parteneriatului social; - numărul și impactul acțiunilor realizate în parteneriat cu sectorul TIC; - numărul parteneriatelor investiționale; - numărul de expoziții, târguri și evenimente organizate; - numărul companiilor participante la evenimentele organizate; - numărul reprezentanților organizațiilor și întreprinderilor cooperăției de consum implicați în asociații; - consiliul consultativ creat pentru IMM-uri; - propuneri de politici elaborate; - numărul asociațiilor regionale create; - planuri de acțiuni regionale de susținerea IMM-urilor elaborate.

*Sursa.* Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 685 din 13.09.2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 198-204/740 din 21.09.2012.

Analizând indicatorii propuși spre măsurarea performanței (a rezultatelor și a impactului), autorul a ajuns la concluzia că, în urma implementării prevederilor unei reglementări, apar 2 tipuri de rezultate:

- schimbarea în cadrul mediului extern al antreprenoriatului;
- schimbarea în cadrul mediului intern al antreprenoriatului.

Bineînțeles că schimbările de primul tip (din cadrul mediului extern al antreprenoriatului), aduse de diverse PPPR sunt mult mai ușor de monitorizat și de evaluat, comparativ cu cele produse în mediul intern al sistemului antreprenorial. Este clar că al doilea tip de rezultate (schimbările din mediul intern al antreprenoriatului) sunt mai greu controlabile și măsurabile de către autoritățile sau evaluatorii independenți, deoarece acestea prezintă o simbioză a factorilor externi cu cei interni.

În acest context, autorul nu crede că orice reglementare care are tangență cu activitatea antreprenorială necesită să realizeze în cadrul său un studiu detaliat despre impactul său asupra acesteia, dar tendințele generale (sau legitățile de bază ale economiei) trebuie luate în considerație.

După cum am menționat, schimbarea din cadrul mediului extern al antreprenoriatului reprezintă un rezultat intern pentru autoritățile regulatorii (administrația publică). Altfel spus, aceste rezultate reprezintă **performanța sistemului administrației publice în raport cu sistemul antreprenorial**.

Multă vreme s-a considerat că în sectorul public nu poate fi vorba de performanță, dar limitele unei astfel de gândiri au fost depășite în managementul public din țările dezvoltate.

Astfel, teoreticienii și practicienii occidentali pornesc de la 2 premise:

- *prima premisă*, potrivit căreia g ndirea managerilor publici trebuie să se situeze undeva la hotarul dintre **logica socială**  i **logica concuren ial **;

- *a doua premisă*, potrivit căreia instituțiile publice, prin cadrul legislativ definit, au atribuții în ceea ce privește **gestionarea resurselor publice pentru realizarea unor obiective de interes public**. [4; p.17]

*Logica socială*  n managementul public rezultă din aceea că orice ini iativ  a factorilor de decizie în ceea ce privește cantitatea  i calitatea serviciilor oferite, trebuie să fie determinată de interesul public general  i orientarea în totalitate către satisfacerea acestuia.

*Logica concuren ial * trebuie percepută prin elementele sale, numite criterii de performanță, exprimate prin „cei trei E”: economie, eficiență, eficacitate.

La mijlocul secolului trecut s-a dezvoltat ideea, potrivit căreia în sectorul public nu poate fi vorba de eficiență, eficacitate  i de performanță pentru că misiunea unei instituții publice, dincolo de aceste aspecte, este să aplice actele normative  i, astfel, să rezolve problemele sociale, indiferent de costul pe care îl implica astfel de inițiative. Însă  tiin  a managementului public a evoluat  i, începând din ultimul deceniu al secolului al XX-lea, speciali tii au demonstrat că obiectivul său fundamental este reorientarea sistemului de valori pentru aprecierea performanțelor, problema prioritară pentru managerii publici fiind gestionarea mai eficientă a resurselor publice pentru satisfacerea nevoilor sociale generale  i obținerea unui nivel c t mai bun de performanță, în condițiile asigurării unei func ion ri eficiente a sistemului din care face parte autoritatea publică. Așadar, performan  a unei organizații publice depinde de modul în care resursele materiale, financiare, umane  i informaționale sunt utilizate pentru a realiza obiectivele propuse la nivelul a tept rilor beneficiarilor de servicii.

Actualmente, multe instituții publice

din țările dezvoltate au elaborat sisteme de indicatori de performanță prin care se poate aprecia pe o scală valorică la ce nivel au fost satisfăcute interesele publice  i cu ce cheltuieli. Totodată, reieșind din practica evaluării performanțelor, majoritatea speciali tilor recunosc că procesul de măsurare a performanței în sectorul public este unul deosebit de dificil. Această dificultate se datorează mai multor motive:

- *multitudinea  i diversitatea stakeholderilor* unei instituții publice: clienții curen i  i poten iali, organizațiile nonprofit, grupurile profesionale, sindicatele, managerii publici, agenții economici  i asocia iile acestora etc.;

- *diferen ele de valori  i percep iile* de performanță pe care le au diferi i stakeholderi;

- *inexisten  a unui mediu concurențial* datorită pozi iei de monopol pentru anumite servicii pe care o au unele instituții publice sau autorități administrative;

- *natura serviciului public* oferit;

- *complexitatea mediului sociopolitic* care generează o serie de riscuri cu influență directă asupra obținerii performanțelor;

- *influen  a valorilor politice*. [4; p.18]

 i totuși, aceste dificultăți nu fac imposibilă implementarea managementului public bazat pe performanță, aceasta necesit nd existen  a unui suport de date (informațional) adecvat, o cooperare intra-  i interinstitu ional  în autoritățile publice, o participativitate mai largă şi mai intensă a reprezentanților sectorului afacerilor, sectorului civil, a ONG-urilor atât în luarea deciziilor publice, c t  i în procesul de monitorizare a activităților  i evaluare a rezultatelor/perman elor, toate acestea aplic nd noi metode  i tehnici de management, prin care să se asigure legătura între obiective  i performanță.

 n   rile dezvoltate, care deja practică de ceva timp un management public bazat pe performanță, experien  a instituțiilor publice a permis să fie identificate mai

multe categorii de performanțe: performanțe financiare, performanțe bugetare, performanțe manageriale, performanțe politice și performanțe profesionale.

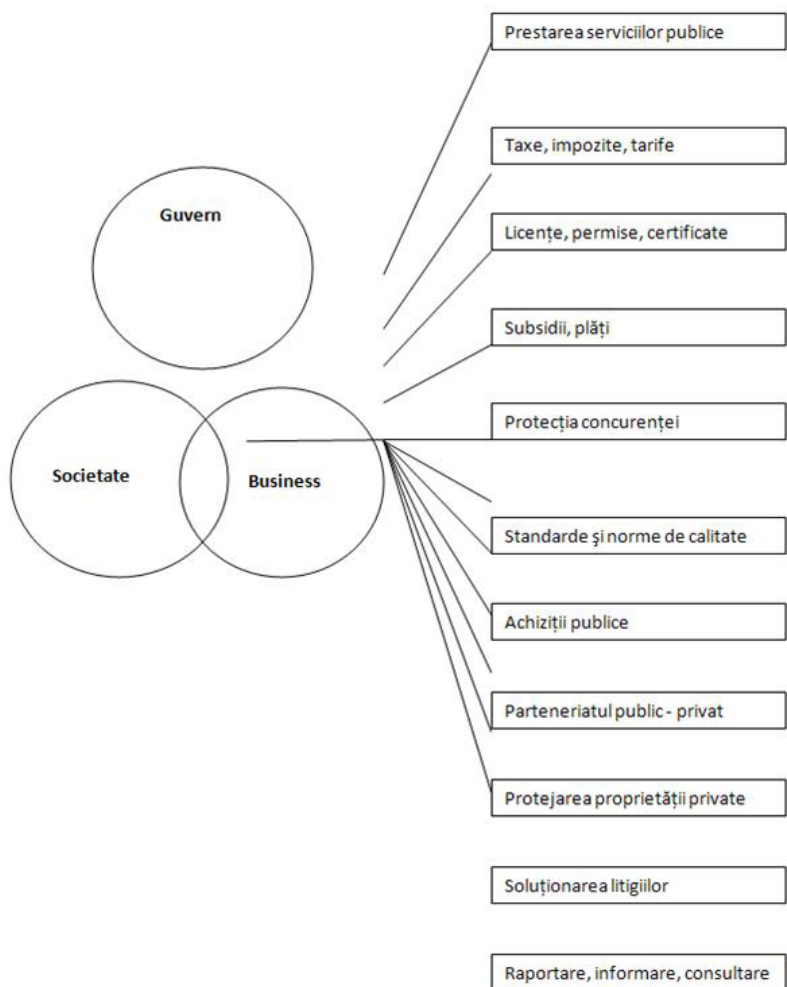
Unii cercetători în domeniu (Cărbunărean F., Profiroiu M.) consideră că conceptul de performanță în cadrul unei organizații publice presupune stabilirea unei relații între rezultate, mijloace și obiective ori, mai precis, este necesară o abordare din punctul de vedere al eficacității, eficienței și al bugetării (resurselor).

Dar, în opinia autorului, această viziune

(abordare triunghiulară) poate fi dezvoltată, cel puțin, din 2 perspective:

- măsurarea performanței nu se limitează doar la folosirea eficientă a resurselor și eficacitate, dar poate include și alte aspecte, cum ar fi relevanța, siguranța, calitatea ș. a.;

- performanța are nu doar o conotație internă pentru o organizație, dar și una externă, cea care trece dincolo de cadrul organizațional și se află la „intersecția” activității administrației publice și sectorului antreprenorial (Figura 3.).



**Fig. 3. Interferența sferei performanței externe a administrației publice cu businessul și întreaga societate.**

*Sursa. Elaborată de autor.*



Toate aceste segmente de interferen   a activității Guvernului cu sfera afacerilor, în mod evident, depind de performan  a administra  iei publice pe intern, dar pe antreprenori  i afecteaz   cu prec  dere nu ceea ce ține de „buc  t  ria” intern   a autorit   ii publice, ci ceea ce vine din exterior, ceea ce formeaz   mediul în care activeaz   antreprenorii,  i anume:

- calitatea  i viteza serviciilor publice prestate;
- transparen  a în procesul decizional și consultarea cu reprezentan  ii mediului de afaceri în luarea deciziilor;
- cuantumul taxelor  i impozitelor;
- tarifele la înregistrarea întreprinderilor  i la realizarea diferitelor tipuri de activit   i;
- m  rimea subsidiilor  i condi  iile de ob  tinere a acestora;
- condi  iile de plasare a m  rfurilor pe pie  tele externe, negociate de autorit   i;
- caracterul datelor, num  rul rapoartelor  i documentelor care entitate economic   trebuie s   prezinte statului pentru realizarea activit   ii sale;
- integritatea sistemului de solu  ionare a litigiilor;
- stabilitatea politic    i securitatea social  .

A  adar, anume aceste aspecte trebuie s   stea la baza formul  rii indicatorilor de impact al reglement  rilor asupra activit   ii antreprenoriale, av  nd la baz   modelul managementului bazat pe rezultate, deoarece m  surarea performan  ei unei organiza  ii publice este definit   nu doar de aspecte ce  in de modul în care resursele sunt utilizate

 n vederea realiz  rii obiectivelor propuse de acea organiza  ie, dar  i de *nivelul a  tept  rilor  i gradul de mul  umire al beneficiarilor fa   de serviciile furnizate*.

Un sistem ideal de m  surare a performan  ei în sectorul public ar trebui s   reflecte c  t mai complet modul în care autorit   ile publice reu  esc s  - i exercite responsabilit   ile. Astfel, indicatorii de performan   a ce reprezint   fiecare domeniu de activitate al administra  iei, trebuie s   aib   at  t a  a-numitele evalu  ri „obiective” (de obicei, indicatorii care se refer   la resursele financiare  i de personal), c  t  i cele „subiective” (adic   cele care au în vedere evaluarea satisfac  iei beneficiarilor serviciilor publice), culese at  t prin metode cantitative, c  t  i prin cele calitative. Aici, ca un principiu general al elabor  rii unui sistem de m  surare a performan  ei, ar trebui s   fie propor  ionalitatea resurselor alocate pentru colectarea indicatorilor de performan   a cu beneficiul pe care ace  tia îl aduc at  t autorit   ii, c  t  i beneficiarilor serviciilor acesteia.

 i totu  i, în pofida dificult   ilor  nt  mpinate, managementul public bazat pe performan   a (pe m  surarea rezultatelor  i a impactului) poate fi implementat în institu  iile publice din R. Moldova.  n secolul al XXI-lea, o astfel de abordare ar însemna responsabilitatea autorit   ilor publice pentru deciziile luate at  t fa   de unele forma  iuni socioeconomice ale societ   ii (agen  ii economice, asocia  ii ale acestora) prin prisma criteriilor economice, c  t  i responsabilitatea general   fa   de întreaga societate prin prisma valorilor general acceptate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cerke   M. (coord.), *Evaluarea programelor  i politicilor publice: teorii, metode  i practici*. Ia  i: Polirom, 2009, 232 p.
2. Bulat V., Butnaru V., Danilov L. et al., *Dezvoltarea regional  . Suport de curs*. Publicat de Deutsche Gesellschaft f  r Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Chi  in  u, ianuarie 2014, 184 p. disponibil pe [www.serviciilocale.md](http://www.serviciilocale.md)
3. Pinte   M.-O. *Abord  ri financiare  i nonfinanciare privind cre  tarea performan   elor entit   ilor economice*. Rezumat al tezei de doctorat. Universitatea Babe   – Bolyai, Cluj-Napoca, 2011, 56 p.

4. Androniceanu A. Tendințe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din România. În: Administrație și management public, nr. 1, 2003, p. 6-19.

5. Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 685 din 13.09.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 198-204/740 din 21.09.2012.

6. Profiroiu M., Managementul organizațiilor publice, București: Ed. Economică, 2001, 192 p.

7. Cărbunărean F., Performanță și capacitate în administrația publică locală. Cluj-Napoca: Ed. Studia, 2010, 194 p.

**Prezentat:** 29 decembrie 2014.

**E-mail:** liubovips@mail.ru

# Metafora  i compararea  n textul publicistic. Concepte  i abord ri fundamentale

**Halil SERRAC,**  
*doctorand, Universitatea Liber  Interna ional  din Moldova*

## SUMMARY

*Currently analysis of journalistic texts is one of the fastest growing and urgent areas of linguistic research. This is due to the important role of the media in modern society. This role is not only and not so much to inform the audience about any facts, events, phenomena, but rather to impact on public opinion and attitudes, language and culture in general.*

*Consideration of thematic diversity of the media and the differences between journalistic texts, due to their theme, mainly focuses on journalism, linguistics, this component is still insufficiently studied, because of the concentration of focus on the social and political journalism and its imagery and media impact - in particular, to the study of political metaphors, whereas journalism is not limited to this subject, and permeates virtually all aspects of life and society.*

**Key words:** *specialized language, economic discourse, discourse genres, journalistic subgenres, cognitive metaphor, reasoning.*

Teoria presei afirma existența unei maniere proprii de redactare a textului publicistic, indic nd prezen a unui stil  i, implicit, a unui discurs specializat. Teoreticienii subliniază respectarea unor particularit  i, trăsături distinctive în perspectiva materializării scriiturii de presă. Astfel, conform opiniei lui **Curtis D. MacDougall** (1982; 136 apud Tolcea, 1999; 16) „stilul jurnalistic se caracterizează printr-o sintaxă concentrată, prin alegerea cuv ntului clar, concret  i activ, precum  i a detaliului obiectiv. De asemenea, stilul jurnalistic are ca tendința eliminarea bruiajului semantic.

Considerată, din Antichitate până în epoca modernă, fie o compara ie în care unul dintre termeni este absent, fie rezultatul unei substitu ii posibile datorită unei asemănări existente între termenii cuprin i în respectivul proces, o figură de stil cu rol ornamental sau, dimpotrivă, un

adevărat „scandal semantic,” descrisă  i analizată în nenumărate tratate, conform unor teorii  i modele variate care străbat istoria lingvisticii, stilisticii  i retoricii, metafora este recuperată în zilele noastre de către semantica cognitivă, care o consideră drept un mecanism cognitiv prin care un anumit domeniu al experien ei umane este par ial „proiectat” asupra altuia, astfel încât acesta din urmă este  n eles în termenii celui dint i, în condițiile în care domeniile în chestiune aparțin fiecare unor domenii supraordonate diferite.

Marele avantaj al metaforei constă în faptul că este una dintre cele mai puternice „imagini lingvistice ale lumii,” un mijloc necesar de surprindere  i concretizare a realit  ii, dar  i de  nsu ire de noi cunoștințe pe care investigarea acestora ne permite să le căpătăm. Discursul jurnalistic, centrat pe realitatea imediată, pe actualitate,

și care are printre funcțiile sale fundamentale pe aceea de a face publicul cititor să înțeleagă această realitate, apelează frecvent la procedee stilistice care să frapeze, dar și să permită cititorului să surprindă dinamica societății în formele sale cele mai variate. Printre aceste procedee, metafora ocupă un loc de prim rang. Este ceea ce ne-a determinat să alegem drept subiect al tezei noastre examinarea într-o perspectivă comparativă, româno-franceză, a metaforelor cu ajutorul cărora presa din cele două țări explică sau interpretează pentru publicul cititor o experiență socială dramatică: criza economico-financiară care a contaminat, începând cu 2007-2008 toate sectoarele vieții economice și sociale, din întreaga Europă și din lume.

Multe dintre conceptele noastre fundamentale sunt organizate în termenii metaforelor și experiența noastră culturală și fizică oferă numeroase posibilități acestora. Metaforele au o solidă bază culturală, însă apariția lor poate fi considerată un proces natural, fenomenele pe care le ilustrează ținând, în bună măsură, de experiența noastră zilnică. Cultura fiecărui popor are un rol important în formarea acestor metafore: „politica este război” este una dintre metaforele cele mai exploatate în mass-media și nu se poate să adoptăm o metaforă de forma „politica este un dans,” pentru că societatea în care trăim gândește și concepe acest domeniu în alt fel.

În pofida afirmațiilor din lucrările de jurnalistică, potrivit cărora într-o analiză poziția comentatorului nu se suprapune niciodată cu cea a analistului, am constatat, în urma studierii corpusului, că în presa economică există și analize în care se poate întâlni o astfel de suprapunere, rezultând, astfel, un subgen mixt, care credem că ar putea fi numit comentariul-analiză (sau analiza-comentariu).

Abordarea cognitivă privind evoluția

metaforelor conceptuale ne-a permis să remarcăm schimbarea de atitudine a presei în fața crizei economice. În anul 2008 și în prima jumătate a anului 2009, metafora catastrofei este prototipul reprezentării crizei economice, subliniind rapiditatea și violența acesteia, care corespunde cu momentul declanșării fenomenului. Odată ce efectul de panică s-a diluat, sunt aduse în prim-plan și cauzele crizei, traduse în termeni de responsabilitate și etică. Omul, din spectator în fața scenariului de criză, devine actorul principal al acestuia. Astfel, pentru a doua parte a anului 2009 și pentru 2010, prototipul metaforic este maladia față de care omul este responsabil atât pentru cauze, cât și pentru posibilitatea de vindecare.

Metafora maladii subliniază caracterul durativ al crizei: orice maladie presupune tratament, intervenție medicală și, în varianta optimistă, însănătoșirea, în cazul nostru – revenirea la economia reală, producătoare de bunuri, deci sănătoasă.

Criza economică din 2008-2010 a impus o schimbare notabilă în reprezentările sociale ale crizei: piața și lumea financiară sunt asimilate eșecului, iraționalității, iar soluția pentru a ieși din criză ar fi restabilirea încrederii în principalii actori implicați (bănci, guverne, instituții publice, agenții naționale și internaționale) și întoarcerea la o economie reală. Criza este explicată prin separația între vechea și „buna” economie reală și produsele financiare virtuale „rele.”

Amplarea depresiunii economice a făcut să renască anumite „vechi virtuți:” responsabilitatea, credibilitatea și moralitatea actorilor economici. Presa, cu ajutorul, între altele, al multelor expresii metaforice pe care le utilizează, pledează pentru întoarcerea la o etică a muncii și a producției de bunuri, singura modalitate de a recâștiga încrederea în actorii economici.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Bickmore T. and Cassell J. (to appear). „How about this weather? - Social Dialogue with Embodied Conversational Agents,” Proceedings of the A.A.A.I. Fall Symposium on Socially Intelligent Agents, North Falmouth, MA, 2000.
2. T. Bickmore and R. Picard (2005). „Establishing and Maintaining Long-term Human-Computer Relationships,” ACM Transactions on Computer Human Interaction (ToCHI) 12 (2), p. 293-327.
3. Boyd R. (1979): „Metaphor and Theory Change: What is Metaphor a Metaphor For?” in A. Ortony (ed.), Metaphor and Thought, Cambridge: Cambridge University Press.
4. Brooks C. (1947): „The Heresy of Paraphrase,” in: The Well Wrought Urn, New York: Harcourt Brace.
5. Davidson D. (1984): „What Metaphors Mean,” în: Inquiries into Truth and Interpretation, Oxford: Clarendon Press.
6. Brown G., Yule G. (1983): Discourse Analysis. Cambridge University Press.
7. Brown Penelope, Levinson Stephen. (1978): „Universals in language usage: Politeness phenomena,” in: Questions and Politeness: Strategies in Social Interaction” (Goody, ed.), p. 56-311.
8. Brown P., Levinson S. (1987): „Politeness: some universals in language usage”. Cambridge University Press.
9. Buck R. (1991): „Social Factors in Facial Display and Communication: a Reply to Chovil and Others.” Journal of Nonverbal Behavior no. 15 (3), p. 155-162.
10. Jaworski Adam, Coupland Nikolas. (1999): „The Discourse Reader.” New York, NY: Routledge.
11. Jefferson Gail. (1978): „Sequential Aspects of Storytelling in Conversation,” Studies in the Organization of Conversational Interaction, p. 219-248, Academic Press.
12. Talmy, L. (1983): „How language structures space,” reprinted in Toward a Cognitive Semantics, Volume I. Cambridge: MIT Press 2000.

**Prezentat:** 18 noiembrie 2014.

**E-mail:** bamтели56@hormail.com

# Impactul culturii organizaționale asupra managementului public

**Victoria GOREA,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## RESUME

*L'article scientifique représente une recherche qui porte sur un thème d'actualité évaluant le rendement de la culture organisationnelle dans le cadre de la gestion des établissements d'administration publique. Le domaine d'étude est axé sur la culture organisationnelle développé par elle l'épicentre de niveau du réussite des politiques externes et intérieures; des politiques de droit, des politiques monétaires, fiscales, sociaux, culturelles etc.*

**Mots-clés:** *culture, administration publique, institution publique, management, leadership, comportement organisationnel, valeurs, croyances, normes, éthique, standards éthiques, mondialisation.*

Cercetarea științifică evaluează impactul culturii organizaționale asupra managementului guvernamental evident demonstrat prin efectele și rezultatele managementului instituțiilor administrației publice.

Originalitatea și actualitatea științifică se manifestă prin analiza randamentului competențelor și realizărilor parametrilor politicilor culturale ale sectorului public ce generează evoluția culturii organizaționale private și publice, care contribuie la dezvoltarea managementului public racordat standardelor internaționale, ce dezvoltă comunicarea dintre diverse etnii și națiuni, care evoluează negocierile etice, ce soluționează dilemele etice ș. a.; de asemenea, contribuie la elevarea nivelului culturii sectorului civil.

Misiunea guvernului, funcțiunile și funcțiile emergente ale managementului administrației publice centrale și locale sunt concentrate continuu pe politica națională bazată pe fondul monetar evolutiv ce exagerează redistribuția de satisfacere a nevoilor și cerințelor populației reprezentând imaginea statului demonstrată prin activitatea guvernamentală scindată

de multiseclara voce a poporului, cristalizând cultura unei națiuni încadrate în actualul spațiu geoeconomic, geoinformatic etc., conformată fenomenului globalizării. Administrația publică constituie sectorul ce valorifică imaginea Republicii Moldova pe plan internațional.

Misiunea cercetării științifice prezintă evaluarea empirică, analitică și practică a stadiului etic al contemporaneității rezultat din retrospectiva managementului public ce promovează directivele guvernamentale; în acest context sunt luate spre studiu stadiile etice: imoral, reactiv, al conformității, de integritate, al alinierii totale. Republica Moldova denotă, în acest scop, emanciparea stadiului moral al integrității pentru conformarea cu cerințele globalizării de atingere a stadiului etic al alinierii totale.

Scopul implică cercetarea impactului culturii organizaționale asupra managementului administrației publice evoluat în mediul microsocioeconomic și politic care este promovat în mediul macrosocioeconomic și politic al guvernării actuale. [1] Obiectivele pot fi realizate implementând



diverse metodologii, strategii moderne, valorificarea rezultatelor scontate, eficienizarea poten ialului, elemente inovaționale etc.

Cultura organizațională a guvernului include managementul culturii guvernării, comportamentul organizațional al autoritaților publice  i alte aspecte ale culturii avansate ce se dezvoltă ca o obliga ie a ascenden ei nivelului reu itelor politicilor interne  i externe; politicilor de drept, politicilor monetare, fiscale, sociale, culturale  . a. [1], [2], [3] Cultura guvernamentală care tinde spre atingerea stadiului etic dirij nd cultura organizațională a managementului administrației publice este bazată pe comportamentul organizațional-model prezentat de savan i care dep e te stereotipurile anterioare  i corespunde conformita ilor cu legislația în vigoare, tradi iilor, miturilor organizaționale, diverselor tipologii, altor factori  i elemente, multitudinii indicatorilor culturii organizaționale a instituțiilor publice; aplica ia tuturor acestor componente în diverse ramuri  i domenii participă la emanciparea nivelului vieții politice, sociale, economice, culturale, educaționale  . a. care formează, în consecin a, un stat integru. [4], [5]

Cultura organizațională pe plan internațional se devolt  ca un domeniu științific începând cu anii '30 ai sec. al XX-lea, iar în Republica Moldova interesul pentru acest domeniu începe să capete amploare cu 30 de ani în urmă. [5], [6] Actualmente, cultura organizațională dezvoltă un nou domeniu academic  i prezintă recente subiecte ale dezbaterilor publice despre interpretarea „zgomotului cultural,” a a cum el este considerat un fenomen corupt  i imoral, de asemenea, un moment nefavorabil pentru continuitatea umanita ii, acest fapt denotă apariția unor noi viziuni ce prezic  i previn apariția derulării fenomenului cultural ca un impact negativ asupra viitorului management al administrației publice. [7] în acest mod, cultura

guvernamentală posedă capacitatea de a discerne acțiunile juste de cele corupte în scopul dezvoltării managementului public stimul nd încrederea sectorului civil.

Comportamentul organizațional al autoritaților publice concern nd etica managerială pentru dep e irea situațiilor de risc, de criză  . a. aplică în infrastructura sectorului public inovațiile conformate standardelor de ultimă actualitate pe plan internațional în corespundere cu schimbările mediului exterior. [8], [9] Etica managerială guvernamentală dezvoltată în cadrul instituțiilor sectorului public se love te de următorul argument: „valorile, credin ele, normele nu pot sa fie închise într-o cochilie”, ele sunt mereu raportate la cele internaționale; personalul administrației publice  i alți lucrători implicați în activitatea entita ilor publice formează comportamentul lor moral pe parcursul anilor de activitate în conformitate cu comportamentul organizațional-model intuitiv creat în cadrul unit  ii de muncă ce este în interdependen a cu miturile persistente în entitatea publică respectivă  i alte elemente ale culturii organizaționale, în acest mod comportamentul organizațional are o tendința continuă de corespundere cu modelul comportamentului etic prezentat de savan i  i acceptat pe plan internațional. [10]

Cercetările empirice se rezumă la ideea evolu ionist  prezentată de G. Rossouw  i L. van Vuuren care descriu respectul normelor etice în conduita instituțiilor publice ca fiind un fapt onorabil  i demn de urmat; comportamentul etic este motivat spre respectul managementului etic al statului în scopul încadrării în fenomenul evolu iei sistemului global pentru satisfacerea stadiului moral de aliniere totală [11] ceea ce poate contribui la prosperitatea nivelului micro-  i macropolitic, economic, socio-cultural  . a., demonstr nd uniformizarea  i globalizarea. Cultura organizațională a administrației publice relevă tendin e-

le evolutive care nu pot avea consecințe contradictorii sau corupte. Începând cu situația în care se ignoră total dimensiunea managementului etic în diverse domenii și până la o satisfacere totală a lui,

[12] se cunosc diverse tipuri de metode, modele și modalități de elevare a culturii și comportamentului organizațional, cele mai renumite și utilizate fiind (tabelul 1.1):

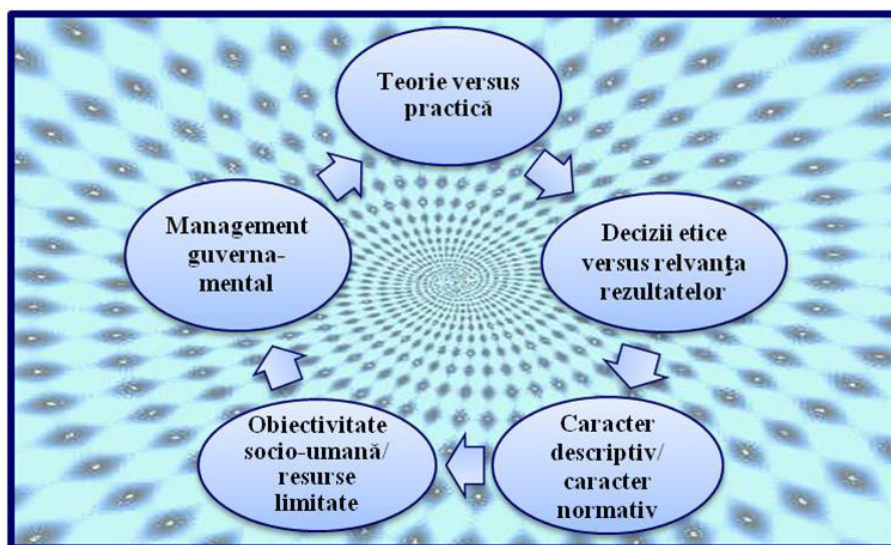
**Tabelul 1.1**

**Metode, modele și modalități de elevare a culturii și comportamentului organizațional**

<b>Metode, modele și modalități de elevare a culturii și comportamentului organizațional</b>		<b>Descrierea modelului</b>	
Modelul de menținere a culturii		Securizare informațională, motivare socioeconomică, procese evaluative, orientări pe termen lung. [4]	
Modelul de abordare interpretativă a culturii		Descrierea evenimentelor precedente și rezultatele directivelor de viitor. [7]	
Modelul de abordare funcțională: culturală, economico-financiară, logică și sistemică		Soluționarea primară a dilemelor etice, comportamentul managerial capătă caracter globalizat, inițierea stadiului de aliniere totală prin abordarea economico-financiară, logică și sistemică unitară. [7]	
Modelul taxonomiei identității sociale	Modelul Brewer & Nash	Abordarea sociologică și psihosocială este diversificată prin alte două modalități.	Soluționarea conflictelor de interese prin implementarea sistemului de securitate informațională, eliminând discordanța dintre subiectul și obiectul procesului organizațional. [8]
	Modelul Weigert		Cercetătorul Weigert este un savant contemporan, care a studiat complexitatea reglării proceselor de la nivel molecular, posibil de efectuat prin investigații pe bază de implanturi intracelulare în diverse organisme vii, inițierea cercetărilor a fost efectuată pe un eșantion de animale; clasificarea identităților socioumane prin analiza software-lor organizațiilor, evaluarea computerizată a procesului de muncă, înregistrarea datelor. [13]
ș. a.			

Studiul demonstrează evoluția culturii organizaționale a sectorului public prin rezultatul randamentului evaluat ca fiind de 85%, iar cultura organizațională a sectorului privat denotă un randament de 75%. Aceste date statistice perpetuează un mediu favorabil pentru viitoarele ascensiuni ale randamentului acesteia comparativ cu standardele etice pe plan internațional. Cultura organizațională guvernamentală, cultura organizațională a managementului administrației publice centrale și locale, similar administrării publice demonstrate pe plan internațional, dezvoltă o cultură organizațională bazată pe managementul etic luat drept mediu concurențial în scopul evoluției negocierilor etice cu partene-

Moldova în Uniunea Europeană sporind procesul internaționalizării. Astfel de parteneri strategici ca Rusia, România, Franța, Belgia, Olanda, Ucraina ș. a. contribuie la valorificarea socioculturală, economică, politică ș. a. pentru a perpetua integritatea umanității; tratativele cu țările de o cultură mai îndepărtată ca S.U.A., Canada, țările Orientului Apropiat, Îndepărtat ș. a. sunt benefice pentru soluționarea planurilor de perspectivă ale sistemului global. Procesul evolutiv de integrare completă a R. Moldova pe plan internațional este dirijat de politicile sociale, instruire și informare continuă și un management etic al instituțiilor publice echilibrat de nivelul raportului următorilor parametri relevanți (figura 1.1):



**Figura.1.1. Parametrii de echilibru ai managementului etic al instituțiilor publice.**

Sursa. Management și comportament managerial [citat 27.01.14], <<http://ro.scribd.com/doc/47338512/management-si-comportament-managerial>>.

rii strategici având obiective comune conformate fenomenului globalizării. Partenerii strategici ai Republicii Moldova sunt demonstrați de tratativele istorice ce au avut efecte benefice asupra economiei, politicii, culturii ș. a. țării, parteneriatul strategic trebuie fortificat în scopul realizării misiunii comune; țările europene contribuie activ la încadrarea completă a Republicii

Etica managerială a administrației publice dezvoltată de mediul științifico-academic prezintă principiile morale, normele, valorile istorice, conținutul și rolul lor în societate dezvoltând un aspect de clasă, o cultură organizațională ca o componentă esențială a culturii internaționale care, în acest context, devine o paradigmă culturală ce constituie echilibrul dintre bine și rău

demonstrând o etică prosperă ca element esențial al imaginii unei societăți civilizate.

Actualmente, mecanismul eticii manageriale publice este axat pe multitudinea domeniilor evaluate de sectorul public și al sectorului privat al statului, de asemenea, și al altor ramuri dezvoltate de forțele comune ale cetățenilor. [14], [15]

**Concluziile și recomandările** prezintă noile directive ale comportamentului managerial guvernamental în scopul dezvoltării unui management public integru pentru anihilarea discriminărilor, așa cum fiecare cetățean

are libera voință contribuind individual la evoluarea mediului social, politic, economic, educațional, cultural unitar care prin interacțiunea lor formează istoria umanității și integritatea fenomenului globalizării.

Contribuția personală tinde să sensibilizeze comportamentul organizațional guvernamental în scopul depășirii situațiilor de criză și alte dificultăți ale confruntării administrării resurselor limitate cultura organizațională fiind prezentată ca mediul cel mai favorabil de ascendență pe plan internațional.

### BIBLIOGRAFIE

1. Legea Fondului republican și a fondurilor locale de susținere socială a populației nr. 827 din 18.02.2000. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 065 din 08.06.2000, art. nr. 460.
2. Dr. Horia Mihai Raboca. Teorie și comportament organizațional. Curs masterat de administrație publică, 112 p.
3. Menzel D. Ethics Management for Public Administrators. Sharpe, London, 2007, cap. I și III, 110 p., 164 p.
4. Kaiser M. Practical Ethics in Search of a Toolbox. The National Committee for Research Ethics in Science and Technology, Oslo, 170 p.
5. Coman C. Relațiile publice - principii și strategii. Iași, Editura Polirom, 2001, 150 p.
6. Niculae T., Gherghiță I. D. Comunicarea organizațională și managementul situațiilor de criză. București: Editura Ministerului Administrației și Internelor, 2006.
7. Jaques J. Wundenburger. Questions d'éthique. Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pag.170.
8. Kaptein S. P. Ethics Management. Auditing and Developing the Ethical Content of Organizations, Springer, 1998, 210 p.
9. Macnamara C. Complete Guide to Ethics Management, 2008, 75 p.
10. Клиффорд Гирц. Концепция культуры и семиотический подход к её изучению. Вестник Челябинского Государственного Университета, 2009, 145 p.
11. Rossouw G. J., Van Vuuren L. J. Modes of Managing Morality: A Descriptive Model of Strategies for Managing Ethics. Journal of Business Ethics, 2003, 7 p.
12. Raportul „The World Most Ethical Companies”, Institutul „Ethisphere”, a VI-a ediție a raportului 201-2012, 15 p.
13. Articol științific, <<http://www.stiucum.com/management/management-public/Cultura-organizationala-in-adm35838.php>> [accesat la 28.09.2014].
14. Marincas M. Raportul „Transparency International”, România, 19 decembrie 2012, Redactor Responsabilitate Socială.ro, 25 p.
15. Onea A. N. Management intercultural, vol. II, nr. 13 din 2005.

**Prezentat:** 16 ianuarie 2015.

**E-mail:** victoritagorea@mail.ru

# Предоставление социальных услуг общественными организациями как эффективный механизм государственного управления в Украине

**Клавдия ДУБИЧ,**  
*кандидат педагогических наук, доцент,  
докторант кафедры социальной и гуманитарной политики  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины*

## SUMMARY

*The article argues the importance of involving NGOs in social services delivery in Ukraine. It is revealed that despite the growth of NGOs number, the state of their functioning in today's realities is unsatisfactory. The key disadvantages arisen during NGOs activities and social services delivery are determined.*

**Keywords:** *public administration; governance technique; social services; NGOs; Ukraine.*

Украина, согласно ст. 1 Конституции страны, [3] является социальным государством, что предусматривает развитие социально-ориентированной модели государства, постоянное повышение уровня благосостояния его граждан и попечение за уязвимыми категориями населения. В контексте государственной политики интеграции в ЕС Украина должна приблизить уровень жизни своих граждан к европейским стандартам, гармонизировать систему социальной защиты населения и социальную политику с соответствующими нормами и требованиями Евросоюза. Важной составляющей системы социальной защиты населения являются социальные услуги. Практика и опыт стран ЕС в предоставлении социальных услуг общественными организациями убедительно свидетельствуют, что применяемые в этих странах механизмы государственного управления социаль-

ными услугами являются эффективными и рациональными. К тому же, такие услуги являются более рациональными, гибкими и доступными для уязвимых групп населения.

В Стратегии реформирования системы социальных услуг [5] акцентируется внимание на низком уровне эффективности таких услуг в Украине. Одной из причин этому является бессистемность органов государственной власти в привлечении общественных организаций к предоставлению социальных услуг. В этом контексте актуализируется исследование практики и опыта предоставления социальных услуг общественными организациями.

Различные аспекты социальных услуг изучались в научных трудах и публикациях таких украинских ученых и исследователей, как С. Бандур, К. Ващенко, И. Гнибиденко, С. Горбунова-Рубан, Ю. Горемыкина, А. Гриненко, А. Колот, О. Макарова, М. Мокляк, О. Петров,

А. Пищулин, Е. Савченко, Ю. Саенко, Т. Семьгин, Л. Сидельник, Б. Сташків, И. Ярошенко и др. Социальные проблемы, вопросы социальной политики и предоставления социальных услуг рассматривались в работах украинских ученых В. Гошовской, М. Кравченко, Э. Либановой, О. Палий, В. Скуративского, П. Сытник, В. Трощинского, Н. Ярош и др. Теоретико-методологические аспекты государственного управления исследовались В. Бакуменком, Ю. Ковбасюком, Ю. Сурминым и др.

Хотя аспекты социальных услуг в Украине являются объектом повышенного внимания и предметом проведения научных исследований многих ученых, предоставление социальных услуг общественными организациями, как механизм государственного управления, остается пока недостаточно исследованным, что и обусловило проведение исследования в этой статье.

**Цель статьи** - определение современного состояния предоставления общественными организациями социальных услуг в Украине как механизма государственного управления.

**Изложение основного материала исследования.** Система предоставления социальных услуг в Украине является неэффективной, поныне олицетворяя в себе много унаследованных «рудинентов» бывшей советской модели социального обеспечения (собес). До настоящего времени эта система не трансформировалась в новую, демократическую и рыночную модель социальных услуг, которая базируется на лучшей практике и положительном опыте, наработанных в Европе и других развитых странах Запада.

Несмотря на то, что в 2003 г. был принят Закон Украины «О социальных услугах», [8] механизмы государственного управления такими услугами остаются недостаточно разработанными и

внедренными, а многие положения указанного закона [8] невозможно реализовать на практике. Социальные услуги в Украине подменены различными видами льгот, социальных выплат, материальной помощи и др.

Предложения объемов социальных услуг в Украине для лиц, находящихся в сложных жизненных обстоятельствах и не могущих их самостоятельно преодолеть, в несколько раз меньше их спроса, а качество таких услуг - неудовлетворительное. В условиях неспособности государственных, коммунальных социальных учреждений предоставлять надлежащим образом социальные услуги в достаточных объемах и соответствующего качества, вполне резонным является вопрос привлечения к этому процессу негосударственных субъектов, в частности общественных, благотворительных, религиозных организаций. Недостаток бюджетных средств, других ресурсов из-за частых финансово-экономических кризисов и политической нестабильности побуждают государство к сотрудничеству между общественными секторами (*государственным* - центральные, местные органы власти; *неправительственным* - общественным или «третьим» сектором; *частным* - бизнес). Это предусмотрено ст. 7 закона, [8] согласно которой для выполнения этой работы могут привлекаться на договорных началах другие предприятия, учреждения, организации, физические лица, в т. ч. волонтеры.

Однако, в Стратегии [5] акцентируется, что системной работы по привлечению общественных организаций к предоставлению социальных услуг в Украине не ведется. Разработка и внедрение механизма сотрудничества государства с общественными объединениями отнесено к стратегическим направлениям реформирования системы предо-



ставления социальных услуг в Украине. [6]

Государственная поддержка, в частности финансовая, негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги в Украине - неудовлетворительная. Вместе с тем, общественные организации способны использовать выделенные из государственного и местных бюджетов средства для оказания социальных услуг рациональнее и даже предоставлять такие услуги бесплатно. Негосударственные субъекты, предоставляющие социальные услуги по сравнению с территориальными центрами, другими государственными социальными учреждениями более динамичны, гибки и быстры в реагировании на индивидуальные потребности определенных лиц, особые запросы в социальных услугах. В последние годы общественные организации в Украине активизировали свое участие в развитии рынка социальных услуг; реализуют инновационные проекты по предоставлению социальных услуг, повышению квалификации социальных работников и др. Общественные организации демонстрируют высокую способность оказывать социальные услуги качественно, эффективно и результативно.

Проанализируем современное состояние предоставления социальных услуг общественными организациями в Украине. Вначале предоставим определение базовых понятий исследования статьи.

В обществе отдельные лица, социальные группы под влиянием ряда факторов могут попадать в сложные жизненные обстоятельства (инвалидность, преклонный возраст, неудовлетворительные состояние здоровья, социальное положение, жизненные привычки и образ жизни и т. д.), в результате

чего они неспособны самостоятельно заботиться о себе и не могут их самостоятельно преодолеть. Возникает потребность в решении этих социальных проблем путем предоставления таким категориям населения социальных услуг.

*Социальные услуги* - это комплекс мер по оказанию помощи лицам, отдельным социальным группам, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах и не могут самостоятельно преодолеть, с целью решения их жизненных проблем. [8]

**Механизмы государственного управления** автор рассматривает, как практические меры, средства, инструменты, стимулы, с помощью которых органы государственной власти влияют на систему социальных услуг для достижения определенной цели.

**Общественные объединения** - добровольные объединения физических лиц и/или юридических лиц частного права, деятельность которых направлена на осуществление и защиту прав и свобод граждан, удовлетворение их социальных, экономических и других общественных интересов. [7]

Исходя из вышеизложенного, можно определить взаимосвязь исследуемых понятий, а именно: предоставление социальных услуг является важной потребностью, которую необходимо постоянно удовлетворять в обществе; приоритетным направлением деятельности общественных объединений, порядок образования и функционирования которых установлены государством, является осуществление и защита прав и свобод, удовлетворение в обществе социальных интересов, в частности предоставление социальных услуг.

Согласно Закону Украины, [7] *общественное объединение* может образовываться как: *общественная организация*, учредителями и членами

(участниками) которой являются физические лица; *общественный союз*, учредителями которого являются юридические лица частного права, а членами (участниками) могут быть юридические лица частного права и физические лица. В 2013 г. в Украине было зарегистрировано [2, с. 1-6]: 67.155 центральных органов общественных организаций, в т. ч. 409 с всеукраинским статусом; 10.482 благотворительных организаций, в т. ч. 86% составляли благотворительные фонды, 9% - благотворительные учреждения и 5% - благотворительные общества; 599 общественных союзов, в т. ч. 543 со статусом юридического лица.

Анализ статистических данных [7; 2, с. 5-6] структуры общественных объединений, которые официально зарегистрированы и образованы в Украине, не дает возможность четко определить количество и структуру украинских общественных организаций, оказывающих социальные услуги. Это объясняется тем, что в Украине на государственном и региональном уровнях государственного управления официальная статистика не ведется.

В 2013 г. в структуре общественных организаций в Украине по направлениям и видам деятельности наибольший удельный вес приходился на оздоровительные и физкультурно-спортивные организации (17,7%), общественные организации профессиональной направленности (10%) и молодежные организации (8,1%). Общественные организации, которые предоставляют социальные услуги, сгруппированы в категорию «другие общественные организации», общая часть которых составляет 37,7%. [2, с. 1]

Согласно другим официальным статистическим данным, опубликованным Государственной службой статистики Украины, в 2008-2013 гг. количество всех видов объединений граждан, зарегистрированных и образованных в соответствии с действующим в Украине законодательством, растет на общегосударственном, региональном и местном уровнях (см. Таблица 1). Следовательно, динамика формирования общественных, благотворительных организаций и их ячеек является положительной.

**Таблица 1. Динамические изменения показателей количества юридически зарегистрированных и образованных общественных организаций в Украине в 2008-2012 гг. [4, с. 7]**

Объединения граждан, <i>всего</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Общественные организации и их ячейки	54.862	59.321	63.899	67.696	71.767
Благотворительные организации	10.988	11.660	12.267	12.860	13.475

Следует отметить, что статистические показатели количества общественных объединений Государственной службы статистики Украины, Министерства юстиции Украины, украинских негосударственных и международных институтов заметно отличаются между собой. Это можно объяснить, по крайней мере, двумя причинами: методики ведения статистического учета общественных объединений, которые применяют вышеуказанные институты, отличаются; формализмом и фиктивностью в ходе регистрации и отчетности отдельных общественных организаций – органам государственной статистики о результатах своей деятельности отчиталось только 41,7% от общего количества центральных органов общественных организаций со статусом юридического лица, другие невозможно было идентифицировать по регистрационным адресам, сведения об их расположении неизвестны, а зарегистрированные общественные объединения не все являются активно и постоянно действующими, или даже реально существующими вообще. [2, с. 2]

В контексте вышеизложенного возникают сомнения относительно точности статистических данных о количестве и реальном состоянии функционирования общественных организаций в Украине. Иными словами, результаты проведенного выше анализа не позволяют точно и достоверно установить тенденции развития общественных организаций, которые предоставляют социальные услуги в Украине. Следовательно, целесообразно определить типичные, официально задекларированные в уставах виды деятельности общественных организаций и благотворительных фондов в Украине. Можно выделить два ключевых направления указанной выше деятельности: защита прав отдельных социальных слоев населения,

лоббирование и удовлетворение их интересов; благотворительная деятельность и оказание помощи членам этих организаций. Важными направлениями деятельности общественных организаций в Украине являются также предоставление консультационно-просветительских услуг, информирование населения, проведение тренингов, другая образовательная деятельность, решение социальных проблем.

Несмотря на положительную динамику статистических показателей количества образованных общественных организаций в Украине (см. Таблица 1), в ходе выполнения ими своих функциональных полномочий и обязанностей существуют недостатки и проблемы, наиболее острыми из которых являются:

- *нормативно-правовая неурегулированность механизма финансирования общественных организаций, оказывающих социальные услуги из государственного и местного бюджетов за счет расходных статей, предусмотренных на социальную защиту и социальное обеспечение, действующее в Украине бюджетное законодательство предусматривает предоставление социальных услуг априори через государственные учреждения, которое направляется преимущественно на их содержание, что является грубым нарушением принципа равноправия доступа негосударственных субъектов, предоставляющих социальные услуги до получения финансирования и серьезной проблемой, что делает невозможным на практике реализацию нормы ст. 14 Закона Украины «О социальных услугах» [8] и дискредитирует негосударственные субъекты, предоставляющие социальные услуги; объемы фактически выделенных социальных расходов, как потенциального источника фи-*

нансирования негосударственных субъектов, предоставляющих социальные услуги, являются незначительными и нерегулярными;

- *нивелирование и пренебрежение представителями органов государственной власти, местного самоуправления сотрудничества и взаимодействия с общественными организациями на паритетных, равно-правных началах, закрытость, нежелание первых рассматривать вторых партнерами в решении вопросов предоставления социальных услуг; незаинтересованность государственных субъектов, предоставляющих социальные услуги конкурировать за бюджетные средства с общественными организациями, преобладание внутриведомственных интересов, стремление сохранять «статус-кво» и противодействие (прямое, скрытое) со стороны первых нововведениям;*

- *отсутствие в негосударственных организациях опыта работы в сотрудничестве с государственным сектором по предоставлении социальных услуг, низкий уровень квалификации, практических умений и навыков у социальных работников в сфере таких услуг, серьезные недостатки в проведении их обучения и повышения квалификации;*

- *низкий уровень активности и доверия со стороны общественности к негосударственным организациям, предоставляющим социальные услуги.* [1, с. 162]

В 2008 г. только 20% негосударственных организаций в Украине, деятельность которых связана с решением социальных вопросов, получали бюджетное финансирование, которое составляло примерно 10% в их общем бюджете. Еще 10% негосударственных организаций получили доходы от коммерческой деятельности (социального

предпринимательства), что составило в среднем 4% в их общем бюджете.

В 2013 г. общественные организации для осуществления своей деятельности получили из разных источников 3,8 млрд. грн. (на 1,6% больше по сравнению с 2013 г.), а структура указанной суммы средств такова: 45,4% – поступления от благотворительности; 14,1% – доходы от хозяйственной деятельности созданных общественными организациями обществ и предприятий; 13,3% – членские взносы; 7,1% – средства из государственного бюджета; 3,1% – средства из местного бюджета. Структура использования общественными организациями средств: 27,1% – оплата труда; 20,1% – расходы на благотворительность; 18,2% – оплата услуг и др. [2, с. 3-4]

На основании изложенного можно утверждать, что в 2008-2013 гг. объемы финансирования общественных организаций в Украине, деятельность которых связана с решением социальных вопросов, из государственного и местного бюджетов уменьшились примерно вдвое. Фактически общественные организации «выживают» за счет доноров, внешнего финансирования. Государственной финансовой поддержки для общественных организаций недостаточно. Об этом можно утверждать, сравнив части государственного финансирования в доходах общего бюджета негосударственных организаций в отдельных странах Европы: Финляндии – 57%; Чехии – 39%; Венгрии – 27%; Великобритании – 26%; Польши – 24%. В Германии государство почти полностью делегировало полномочия по предоставлению социальных услуг негосударственным организациям. Следовательно, часть их государственного финансирования составляет 83%, а собственные доходы таких организаций составляет 10% от их общего бюджета. [4, с. 10]

В условиях значительного сокращения внешнего финансирования вероятным источником повышения их доходов и финансового обеспечения может быть предоставление права на осуществление ими коммерческой деятельности. Осуществление такой деятельности общественными организациями прямо не предусмотрено действующим в Украине законодательством, поскольку они отнесены к непридприимательским обществам. К тому же, в соответствии с лицензионными условиями, определенными украинским законодательством о лицензировании, лицензию на осуществление определенных видов хозяйственной деятельности могут получать субъекты хозяйственной деятельности, но не общественные организации. Но, ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» [8] определено, что субъектами, которые предоставляют социальные услуги, могут быть предприятия, учреждения, организации и учреждения независимо от формы собственности и хозяйствования, а значит, и общественные организации.

Изложенные выше факты и аргументы свидетельствуют не только о существовании коллизий, пробелов в украинском законодательстве. Лишение негосударственных организаций права осуществлять коммерческую и хозяйственную деятельность противоречит нормам права соответствующего европейского законодательства, в частности в части правового статуса неправительственных организаций. В Рекомендациях No. CM/Res. (2007) 14 Комитета Министров Совета Европы определено, что государства-члены этой организации должны предоставить общественным объединениям право осуществлять свободно, непосредственно и на законных основаниях любую законную

экономическую, хозяйственную или коммерческую деятельность. [4, с. 45]

Результаты исследования дают основания сформулировать следующие **выводы.**

1. Установлено, что общественные организации по своей природе способны эффективно, качественно и рационально предоставлять социальные услуги, охватывать широкий круг их получателей, гибко реагировать на их запросы и удовлетворять их потребности. Вместе с тем, органы государственной власти в Украине и по сей день нивелируют важность общественных, благотворительных и религиозных организаций и недостаточно привлекают их к предоставлению социальных услуг.

2. Анализом официальных статистических данных установлено, что динамика количества зарегистрированных и образованных общественных организаций и их ячеек в Украине является положительной. Определить количество и динамику развития украинских общественных организаций, деятельность которых связана с предоставлением социальных услуг, оказалось невозможным, поскольку такая статистика не ведется сейчас в стране.

3. Определено, что в процессе предоставления негосударственными организациями социальных услуг существуют недостатки, наиболее острыми из которых являются: нормативно-правовая неурегулированность механизма финансирования общественных организаций, их дискриминация в доступе к получению бюджетных социальных расходов; закрытость представителей органов государственной власти, недооценка и пренебрежение ими сотрудничества с общественными организациями на равных правах; низкий уровень квалификации, практических навыков и умений у работников обществен-

ных организаций; недоверие общест-венности к негосударственным орга-низациям, предоставляющим со-циальные услуги. Низкой является часть бюджетного финансирования украинских общественных органи-заций (около 10% в их общем бюджете), которая на протяжении последних лет имеет тенденцию к уменьшению. В отдельных европейских странах процент

финансирования неправительственных организаций со стороны государства составляет от 24% (в Польше) до 83% (в Германии).

В соответствии с действующим в Украине законодательством, общес-твенные организации не имеют пра-ва осуществлять коммерческую дея-тельность, что усиливает отрицательное влияние на их функционирование.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горемикіна Ю. В. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг. Демографія та соціальна економіка. 2009, № 1, с. 161-168.
2. Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2013 р. : [Электронный ресурс] // Держ. служба стат. України: публ. док. [On-line]: <[http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u.htm)>.
3. Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.]. К.: М-во юстиції України, 2006, 124 с.
4. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: доповідь/авт. кол. Нац. ін-ту стратег. дослід. К. : НІСД, 2012, 56 с.
5. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р.] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 20 серп. (№ 61). – С. 71. – Ст. 2482.
6. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 бер. 2013 р. № 208-р.] // Офіц. вісн. України. – 2013. – 19 квіт. (№ 28). – Ст. 962.
7. Про громадські об'єднання: [Закон України від 22 бер. 2012 р. № 4572-VI (із змінами, внесен. згідно із 6 Законами у 2012-2014 рр.)] / Офіц. вісн. України. – 2012. – 27 квіт. (№ 30). – С. 26. – Ст. 1097.
8. Про соціальні послуги : [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами в 2004-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.

**Prezentat:** 7 februarie 2015.

**E-mail:** kdubych@ukr.net



## Процесс государствообразования в современном мире: примеры политической практики

**Светлана ОСИПОВА,**  
*кандидат политических наук, доцент, докторант кафедры  
политических наук Южно-Украинского государственного  
педагогического университета им. К. Д. Ушинского (г. Одесса, Украина)*

### SUMMARY

*The article analyzes the structural geopolitical changes which took place in the world at the turn of the 20th and 21st centuries connected with the formation, development and functioning of the new states. It also considers the peculiarities of state formation process in the context of globalization and democratization of the political space. The author gives examples of various forms of secession and merges of the states, also reveals these process peculiarities within modern time and designates political risks associated with the emergence of the new states. The estimation of the role of state formation process in modern world political processes is presented in the article.*

**Keywords:** *state formation process, globalization, democratization, secession, irredentism, merger of states.*

Процесс государствообразования является одним из самых сложных процессов, протекающих в политическом пространстве, и важнейшей составляющей политического развития, как на ранних этапах истории человечества, так и в современном мире. Под политическим процессом понимается форма функционирования политической системы общества, характеризующая ее изменение в пространстве и времени; некая совокупная деятельность субъектов политики, обеспечивающая функционирование и развитие политической системы. Политическое развитие, в свою очередь, предполагает последовательную смену качественных состояний политической системы в целом и ее отдельных составных частей.

По справедливому замечанию немецкого социолога, основоположника

геополитики Ф. Ратцеля, государство возникает там, где все общество объединяется во имя целей, которые являются лишь целями всего общества и могут быть достигнуты лишь благодаря общим усилиям в течение определенного времени. [4, с. 33] Признанные политической наукой теории о происхождении и сущности государства раскрывают причины возникновения и некоторые признаки государства как явления социогенеза, т. е. отвечают на вопрос, почему возникло государство вообще? Однако ни одна из теорий, ни даже все они в совокупности не отвечают на вопрос, почему образуются новые государства? В еще меньшей степени перечисленные теории объясняют, почему новые государства образуются в современном политическом пространстве? Именно поэтому вопрос о происхождении госу-

дарства, самоопределении народов и процессе государствообразования, а также борьбы новых государств за независимость и международно-правовое признание остается дискуссионным.

Современное политическое пространство характеризуется двумя взаимосвязанными тенденциями – глобализацией и демократизацией, – которые представляют собой два мощнейших фактора, воздействие которых на мировое пространство вызывает его трансформацию: причем их влияние распространяется на все политические процессы и события, происходящие в мире, а значит, на формирование новой структуры политического мироустройства. Исследователи геополитических процессов сходятся во мнении, что глобализация реконструирует мировое политическое пространство, разрушая Вестфальскую государствоцентричную модель мира, согласно которой территориальная независимость, формальное равенство государств, невмешательство во внутренние дела других государств и государственное согласие являются основополагающими принципами международного сообщества. [11, с. 521] Однако, как справедливо утверждает политолог-международник М. М. Лебедева, суверенное государство продолжает существовать, несмотря на все вызовы, которые испытывает, как политическая структура, способная мобилизовывать и материальные, и человеческие ресурсы. [5, с. 63]

В сложившихся обстоятельствах государства и общества на всех континентах, без исключения, пытаются адаптироваться к новым условиям политического мироустройства, в котором больше нет четкого разделения между внешними и внутренними делами. Глобализация в определенной мере подрывает роль национального

государства, оказывая влияние на формирование внешней и внутренней политики практически любого из представленных на политической карте мира современных государств.

Новейший (современный) этап процесса государствообразования охватывает события XX – начала XXI вв. и характеризуется многообразием предпосылок и условий возникновения новых государств. Наиболее существенные изменения на политической карте мира на протяжении новейшей эпохи связаны с невероятным ростом числа независимых государств. Новые государства появляются:

- после Первой мировой войны, когда прекратили свое существование многонациональные Российская, Австро-Венгерская и Османская империи, – 27 государств;

- в середине XX в., когда страны Африки, Азии и Латинской Америки освободились от многовекового колониального гнета, – 90 государств;

- в начале 90-х годов прошлого столетия – вследствие распада социалистических федераций Югославии, Чехословакии и СССР – 27 государств. [3]

Анализ современной политической практики показывает, что процессы государствообразования, предпосылки которых были заложены в XX в., приобретают новые импульсы и продолжение в современном мире. При этом политические технологии, используемые в строительстве новых государств, отличаются многообразием. Остановимся подробнее на наиболее ярких примерах современной политической практики, связанной с возникновением, развитием и признанием новых государств.

Наиболее распространенной формой процесса государствообразования выступает сецессия, которая в политико-территориальном смысле явля-

ется одной из форм сепаратизма и представляет собой социально-политическое явление, включающее не только процедуры отделения и выхода из состава государства какой-либо его части, но и процессы создания нового государственного образования. [10] Примерами успешных сецессий, приведшие к образованию новых независимых государств, в политической практике последнего десятилетия XX в. являются распад СССР (15 государств) и Югославии (6 государств), а в начале XXI в. – отделение Южного Судана. Однако даже положительный по результатам сецессионный опыт практически всегда сопряжен с т. н. «феноменом непризнанных и частично признанных государств» (в постъюгославском Косово и постсоветских Абхазии, Нагорном Карабахе, Приднестровье, Южной Осетии), а также кровопролитными войнами за независимость как средством достижения суверенитета (как в названных образованиях, так и, например, в «благополучно» признанном Южном Судане).

Но справедливости ради необходимо отметить возможность мирной сецессии, которая в политической практике представлена разделением в 1993 г. Чехословацкой социалистической федерации на два государства – Чехию и Словакию, вошедшим в историю как «бархатный развод». Особенность сецессионного процесса, имевшего место в Чехословакии, заключается в том, что его основой является не столько характерное для зон распространения сецессии этническое противостояние населения (чехи – словаки), сколько конфликт национальных элит, которые сумели «договориться» о политическом расставании друг с другом.

Термин «бархатный развод» сложился исключительно для определения политических процессов, связанных с

разделом Чехословакии. Однако в настоящее время его применяют и к иным случаям «мирной» сецессии. В частности, определение «бархатный развод» используется при характеристике второго этапа распада Югославии, применительно к политическому «бракоразводному процессу» между Сербией и Черногорией в 2006 г.

В современной практике государствообразования представлена и ирредента – особая форма сецессии, отделение части одного государства с целью вхождения в состав другого государства. В таком случае стремление к сецессии может быть основано не только на базе существования территории в качестве самостоятельного политико-территориального образования в прошлом, но и вокруг былой ее принадлежности другому такому образованию. На постсоветском пространстве примером возвратного «русского» ирредентизма является Крым.

Политическая интрига вокруг Крыма затрагивает и этическую сторону процесса государствообразования, связанную с ответственностью политиков за принимаемые ими решения, которые при определенном стечении обстоятельств в будущем политическом пространстве и времени могут произвести эффект «мины замедленного действия».

Авторитетный политический обозреватель В. Познер, оценивая политическую ситуацию, связанную с вхождением Крыма в состав России, высказывает идею, которая не только раскрывает глубинные смыслы, но и обозначает еще одну особенность современных процессов государствообразования – их зависимости от геополитических интересов «сильнейших» игроков на «шахматной доске» международных отношений. По мнению журналиста, «невероятная активность Запада во всем

происходящем не имеет ничего общего ни со стремлением защищать права человека на Украине, ни с благородным желанием помочь «бедным украинцам», ни с заботой о сохранении целостности Украины. Она имеет отношение к геополитическим стратегическим интересам. И действия России вовсе не продиктованы стремлением «защитить русских, украинцев и крымских татар», а продиктованы все тем же самым: геополитическими и национальными интересами». [9] И хотя выводы В. Познера не претендуют на статус научных, комментарии, как нам кажется, излишни.

Завершая анализ современных сецессионных процессов, уместно привести мнение профессора политологии университета Дьюк Д. Горовица, который ключевую роль в становлении ирредентистского движения (в противовес сецессии) отводит не населению спорной территории, а государству-акцептору, что фактически приравнивает ирредентизм к межгосударственным территориальным притязаниям. [2, с. 12] В ситуации с Крымом такие притязания России даже не маскируются.

Конечно, сецессионные процессы среди предпосылок возникновения новых государств лидируют, но отнюдь не являются единственными. В современном мире в основе процесса государствообразования представлены и объединительные тенденции.

Как промежуточное состояние на пути достижения международно-правового признания многие самоопределившиеся народы выбирают такую форму политической организации как ассоциированное государство – т. е. государство, добровольно передавшее другому государству часть своего суверенитета (чаще всего полномочия по обеспечению обороны и осуществлению внешнеполитических связей, полномочия по организации денежного об-

ращения). [1, с. 68] Наиболее ярким примером ассоциированного государства справедливо считается Новая Каледония – заморское особое административно-территориальное образование Франции, расположенное в Тихом океане. С точки зрения процесса государствообразования определенный интерес вызывают референдумы по самоопределению Новой Каледонии.

28 июня 1988 г. в соответствии с Матиньонскими соглашениями состоялся первый референдум по самоопределению Новой Каледонии, в ходе которого большинство избирателей (80%), правда, при невысокой явке (36,9%) одобрило проект закона, содержащего законодательные и подготовительные положения к самоопределению Новой Каледонии. [7, с. 170] 8 ноября 1998 г. в соответствии с Соглашением Нумеа, определившим на последующие двадцать лет рамки процесса развития политического устройства Новой Каледонии, состоялся второй референдум по самоопределению Новой Каледонии (результат – отрицательный: большинство избирателей проголосовало за сохранение статуса заморской территории Франции), однако, по результатам народного голосования в Конституцию Франции вносятся поправки о положении Новой Каледонии и в связи с этим о восстановлении раздела о Французском Сообществе. [7, с. 212] Жители Новой Каледонии имеют возможность определиться с будущим статусом своей страны на новом референдуме, который состоится до 2018 г. Об этом заявил президент Франции Ф. Олланд во время визита на острова в ноябре 2014 г. [8]

Взаимодействие Франции с Новой Каледонией в рамках «ассоциированного содружества» стали моделью нового типа международных отношений в условиях глобализации, доминирующего

влияния постиндустриального общества и разрешения межэтнических конфликтов на основе принципов мультикультурализма.

В политической истории конца XX - начала XXI вв., как пример объединительного процесса имеет место быть и фузия – временная переходная форма, представляющая собой слияние в одно государство двух или нескольких государств, населенных одним этносом, которые ранее входили в единое государство. Например, произошедшее в 1990 г. объединение ФРГ и ГДР, а также Южного и Северного Йемена.

Планы расчленения Германии на ряд мелких государственных образований с целью ее ослабления и исключения с ее стороны возможной угрозы в будущем обсуждаются союзниками по антигитлеровской коалиции и во время, и после Второй мировой войны, сразу по окончании которой Германия была разделена на четыре зоны оккупации. Такое разделение первое время никак не влияло на целостность Германии, тем более что союзники договорились проводить по отношению к ней единую согласованную политику, основными целями которой были провозглашены т. н. «четыре «Д» – демилитаризация, денацификация, демократизация и демонополизация. Однако со временем подходы к вопросам дальнейшей судьбы немецкого государства у бывших союзников заметно меняются: если СССР продолжает выступать за последовательное воплощение в жизнь достигнутых соглашений, за возрождение Германии как единой и нейтральной страны, то западные же страны в условиях начавшейся «холодной войны» рассматривают Германию в качестве некоего инструмента в противодействии формирующему социалистическому лагерю. Так, в начале 1947 г. в составленном по заданию президента США Г.

Трумэна «докладе Гувера» уже открыто говорится об образовании сепаратного западногерманского государства. Окончательное решение о создании на базе трех оккупационных зон отдельного западногерманского государства, а также о его включении в план экономической помощи Маршалла и интеграции в западный блок принимается на совещаниях представителей США, Англии, Франции, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга, проходивших в Лондоне с февраля по июнь 1948 г. [6] Дальнейшее развитие событий приводит к тому, что в 1949 г. на месте поверженной нацистской Германии возникают два немецких государства, кроме того, внутри ГДР формируется особое образование – Западный Берлин. Как результат, в Европе возникает очаг политической напряженности, возводится «берлинская стена», ставшая на десятилетия не только формой пограничных заграждений между восточной и западной частями Германии, но и своеобразным символом раскола страны – вплоть до ее падения в ноябре 1989 г.

В условиях политических перемен начала 90-х годов XX века, связанных с процессами демократизации общественной жизни в СССР, нового политического мышления в международных отношениях, объединение двух немецких государств становится политической реальностью. Внешние аспекты германского объединения нашли упорядоченное отражение в Договоре об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 г., создавшем международно-правовую основу для германского единства. Договор, разработанный в результате длительных переговоров между ФРГ и ГДР, с одной стороны, и СССР, США, Англией и Францией, с другой, по формуле «2+4», восстановил статус Германии как суверенного государства и пре-

кратил права бывших оккупационных держав в отношении обеих частей этой страны [6]. Объединение Германии является свидетельством глубокой трансформации политического ландшафта Европы и мира как важнейшей характеристики современного политического развития.

Приведенные нами примеры политической практики подтверждают вывод о том, что процесс государствообразования как системный элемент политического развития имеет место в современном мире и в зависимости от

условий общественного развития возможен в будущем.

Применительно к современному политическому полю справедливо говорить о новом этапе процесса государствообразования, начало которого связано с политическими трансформациями конца 80-х годов прошлого столетия и продолжающимися по настоящее время. Новые реалии общественно-политического развития, на наш взгляд, настоятельно требуют не только новых идей, но и новых технологий их реализации.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Василик М. А. Политология: словарь-справочник. / М. А. Василик, М. С. Вершинин и др. – М.: Гардарики, 2001. – 328 с.
2. Горовиц Д. Разрушенные основания права сецессии / Д. Горовиц. Пер. с англ. Р. Э. Бараш // Власть. – 2013. – № 11 (Приложение). – 24 с.
3. Государства-члены ООН. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: <<http://www.un.org/ru/members/>> (дата обращения 19.01.2015 г.).
4. Дугин А. Г. Геополитика. Академический проект, М.: Гаудеамус, 2011. – 592 с.
5. Лебедева М. М. Мировая политика / М. М. Лебедева. – М.: Аспект Пресс, 2006. – 365 с.
6. Об образовании ФРГ и ГДР. // Информационный сайт Историко-документального департамента МИД России «Дипломатия России: от посольского приказа до наших дней». Режим доступа: <[http://www.idd.mid.ru/inf/inf\\_17.html](http://www.idd.mid.ru/inf/inf_17.html)> (дата обращения 06.02.2015 г.).
7. Охрименко А. В. Политика Франции в отношении Новой Каледонии. Дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.15 / А. В. Охрименко. – М.: РУДН, 2011. – 265 с.
8. Париж признал право Новой Каледонии на референдум о независимости. // Информационный сайт «OANEWS». Режим доступа: <[http://oane.ws/2014/11/17/parizh\\_priznal\\_pravo\\_novoy\\_kaledonii\\_na\\_referendum\\_o\\_nezavisimosti.html#](http://oane.ws/2014/11/17/parizh_priznal_pravo_novoy_kaledonii_na_referendum_o_nezavisimosti.html#)> (дата обращения 28.01.2015 г.).
9. Познер В. О воссоединении Крыма с Россией и не только./ В. Познер // Информационный портал «Факты». Режим доступа: <<http://fakty.ictv.ua/ru/index/read-blog/id/1121>> (дата обращения 28.01.2015 г.).
10. Сецессия. Политический словарь. // Режим доступа: <[http://gufo.me/content\\_pol/secessija-5272.html](http://gufo.me/content_pol/secessija-5272.html)> (дата обращения 17.11.2014 г.).
11. Соловьев А. И. Государственная политика / А. И. Соловьев, Н. С. Григорьева, А. Ю. Полунов и др. / Под ред. А. И. Соловьева. – М.: Издательство Московского университета, 2013. – 544 с.

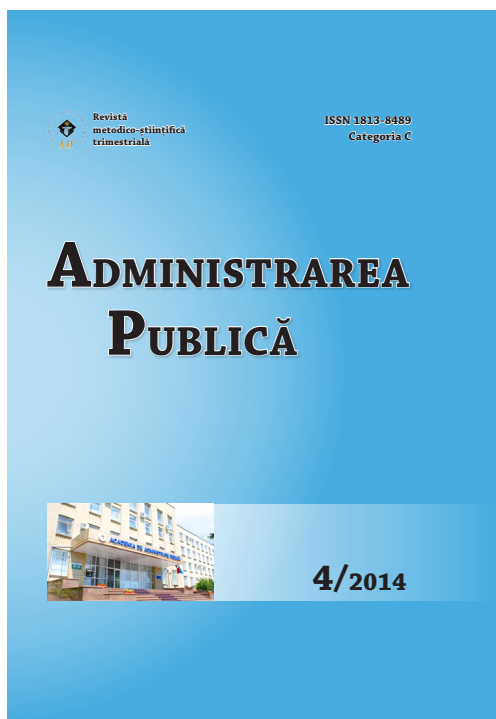
**Prezentat:** 9 februarie 2015.

**E-mail:** vrednotta@yandex.com



# AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2015, editate de **Academia de Administrare Publică**.



## Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice

Pe 27 februarie curent, la Academia de Administrare Publică s-a ținut lucrările conferinței științifico-practice internaționale „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, desfășurată la inițiativa și sub egida Catedrei științe administrative a Academiei. Conținutul organizatoric, având în calitate de președinte pe **prim-prorectorul Academiei, Andrei GROSU, doctor, conferențiar universitar**, a coordonat lucrul de pregătire a conferinței, de selecție a tinerilor cercetători de la diferite instituții de învățământ superior și științifice din țară și de peste hotare, antrenând activ în procesul de perfecționare a științei administrației publice, de implementare a principiilor ei conceptuale moderne în practica serviciului public. Astfel, printre participanții la conferință s-au numărat profesori, conferențieri universitari, lectori universitari, doctoranzi, masteranzi de la Academia de Administrare Publică, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Tehnică a Moldovei, Universitatea Pedagogică de Stat „Ion Creangă”, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul, Universitatea de Stat „Aurel I. Cuza” din Iași, Universitatea de Stat din Comrat, Universitatea de Studii Europene din Moldova, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, de la autorități publice centrale, precum și de la instituții de profil din România, Polonia și Ucraina.



În deschiderea conferinței, **prorectorul Academiei, Aurel SIMBOTEANU, doctor, conferențiar universitar**, a menționat faptul că Republica Moldova trece printr-o perioadă complexă de tranziție politică, economică și socială cu un pronunțat impact asupra evoluției societății. Și, în acest sens, toate sferele conștiinței umane necesită o abordare științifică, nefiind o excepție nici activitatea administrativă.

În înțelesul cercetărilor de dezvoltare a științei administrației autohtone un rol deosebit revine Academiei de Administrare Publică, unde este desfășurată o amplă activitate științifică, fiind antrenată în această activitate și tinerii cercetători, care participă la diferite activități științifice, inclusiv la conferințele științifice, devenite o tradiție frumoasă pentru Academie. În această ordine de idei, prorectorul a apreciat înalt că tinerii cercetători manifestă un interes sporit față de diferite aspecte teoretico-conceptuale și aplicative privind știința administrației, dedus din tematica comunicărilor științifice, incluse pe agenda conferinței, cărora le-a urmat succese în activitatea lor de cercetare de mai departe.

**Dr. Ion DULSCU, doctor în științe, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative**, a subliniat, la rândul său, că problema de organizare și funcționare a instituțiilor publice a fost și este o preocupare a oamenilor de știință și a politicienilor din toate timpurile.

Pentru Republica Moldova, a spus în continuare domnia sa, cunoașterea științifică a fenomenului administrativ a generat metamorfoze noi, determinate de schimbările de ordin politic, economic și social, care au început odată cu declararea independenței și edificarea statului și administrației publice în condiții istorice noi. Și e salutar faptul, că în aceste activități se implică tot mai activ tinerii cercetători cu viziuni noi, moderne asupra științei administrației, confirmat și de numărul mare de participanți la conferință cu rapoarte tematice foarte interesante.

**Luminița TAP, deputat în Parlamentul Republicii Moldova, doctorand la Academia de Administrare Publică**, s-a

subliniat, la rândul său, că problema de organizare și funcționare a instituțiilor publice a fost și este o preocupare a oamenilor de știință și a politicienilor din toate timpurile.

Pentru Republica Moldova, a spus în continuare domnia sa, cunoașterea științifică a fenomenului administrativ a generat metamorfoze noi, determinate de schimbările de ordin politic, economic și social, care au început odată cu declararea independenței și edificarea statului și administrației publice în condiții istorice noi. Și e salutar faptul, că în aceste activități se implică tot mai activ tinerii cercetători cu viziuni noi, moderne asupra științei administrației, confirmat și de numărul mare de participanți la conferință cu rapoarte tematice foarte interesante.

**Luminița TAP, deputat în Parlamentul Republicii Moldova, doctorand la Academia de Administrare Publică**, s-a

(Continuare în pag. 3)

### SUMAR

Conferința tinerilor cercetători.....	1
Official.....	3
Lansare de carte.....	4
Viața Academiei.....	5
Cercetarea științifică la Academie.....	6-7
Cooperare.....	8
Strategia primăriei Catrană (Fîlești).....	9
Grigore Vieru - 80 de ani de la naștere.....	10
În lumea științei și a tehnicii.....	11
Diverse.....	12

**Revista**  
„Administrarea Publică”  
**apare trimestrial.**

Costul unui abonament:

**3 luni - 42 lei;**

**6 luni - 84 lei;**

**1 an - 168 lei.**

**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 activitate editorială**

Mihai MANEA - **șef secție**

Ion AXENTI - **secretar responsabil**

Vitalie NICA - **redactor**

**Indice poștal:** 76957

**Adresa redacției:**

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni 100

**Tel.:** (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

**E-mail:** aap.editura@yahoo.com

**Dată la cules:** 01.02.2015

**Bun de tipar:** 03.03.2015

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **225 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

**ISSN 1813-8489**