

ISSN 1813-8489
Categorie C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

***aprilie - iunie 2016
nr. 2 (90)***

Chișinău, 2016

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. 2 (90), aprilie - iunie 2016

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 doctorat, 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 al Academiei Naționale 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 studii superioare de master, doctor în științe economice, conferențiar universitar

TĂRIȚĂ Orest – șef al Direcției relații internaționale, doctor în științe politice, conferențiar universitar

GHERMAN Teodora – doctor în pedagogie, conferențiar universitar

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Abordări teoretice ale organizării în sectorul public.....11

Victoria CUJBĂ

Proiectul Strategiei reformei administrației publice
pentru perioada 2016-2020.....18

Signe BURGSTALLER

Unele aspecte ale autogovernării locale în Suedia.....23

Aleksandr VORONOV

Mecanismul psihologic de adoptare a deciziilor administrative
în organele puterii de stat.....31

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Nicolae ROMANDAȘ, Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Inspectoratul de Stat al Muncii – autoritatea de specialitate cu
atribuții de supraveghere și control în domeniul securității și sănătății muncii.....38

Anatolie BANTUȘ

Unele considerațiuni privind realizarea funcției administrative a statului.....48

Dinara MINNIGULOVA

Evaluarea anticorupție a activității
funcționarilor publici din Federația Rusă.....56

Natalia BANTUȘ-GURDUZA

Standarde europene privind regionalizarea.....63

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Oleg FRUNZE

Sistemul de indicatori de monitorizare ai dezvoltării regionale.....74

Nadejda NAZAR

Problemele politicii investiționale în economia Republicii Moldova.....81

Lilia DRAGOMIR

Importanța planificării strategice a bugetului în Republica Moldova.....86

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Alexandru GRIBINCEA, Eugeniu JOSAN

Activitatea economică externă a Spaniei
și locul său în economia europeană și mondială.....95

Stela SPÎNU

Aportul programelor europene la reformarea
sistemului național de educație.....103

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Eugenia CEBOTARU, Olga CEBOTARU

Evoluția domeniului medical în era digitală: pro sau contra?.....108

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Victoria GOREA

Mecanismele de activitate e-guvernamentală din Republica Moldova
comparativ cu cadrul decizional de internaționalizare al UE.....115

Viorica ȚURCANU, Virginia COJOCARU

Securitatea economică a statului mic. Cazul Republicii Moldova.....124

Tatiana CASTRAȘAN

Rolul diverșilor actori în realizarea
procesului de descentralizare administrativă135

Doina BUMBU

Protestul ca formă de participare a societății civile
la dezvoltarea Republicii Moldova.....140

Svetlana ROSTEȚKAIA

Repere conceptuale ale investigării identității politice regionale.....146

ANIVERSĂRI

Orest TĂRIȚĂ

Omul care nu și-a pierdut principialitatea niciodată.....152

Anatolie Bantuș – pilon al științei dreptului administrativ.....155

IN MEMORIAM

Andrei BLANOVSCI.....158

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

Theoretical approaches of organization in the public sector11

Victoria CUJBĂ

Administration Reform Strategy Project for the period 2016-2020.....18

Signe BURGSTALLER

Some aspects of local self-government in Sweden.....23

Aleksandr VORONOV

The psychological mechanism of making administrative decisions in the bodies of state power.....31

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Nicolae ROMANDAȘ, Felicia PĂSCĂLUȚĂ

State Labour Inspectorate – specialized authority exercising supervising and control tasks in the field of labour security and health.....38

Anatolie BANTUȘ

Some considerations on achieving the state's administrative function.....48

Dinara MINNIGULOVA

Anti-corruption assessment of civil servants' activity in the Russian Federation.....56

Natalia BANTUȘ-GURDUZA

European standards on regionalization.....63

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Oleg FRUNZE

The system of regional development monitoring indicators.....74

Nadejda NAZAR

The issues of investment policy in the economy of the Republic of Moldova.....81

Lilia DRAGOMIR

The importance of strategic planning of the budget in the Republic of Moldova.....86

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Alexandru GRIBINCEA, Eugeniu JOSAN

Spanish external economic activity and
its place in the European and world economy.....95

Stela SPÎNU

The contribution of European programmes to
the reform of the national system of education.....103

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Eugenia CEBOTARU, Olga CEBOTARU

Evolution of the medical field in the digital age: for or against?.....108

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Victoria GOREA

Mechanisms of e-government activity in the Republic of Moldova
compared to the decision-making framework of EU internationalization.....115

Viorica ȚURCANU, Virginia COJOCARU

Economic security of the small state.
The case of the Republic of Moldova.....124

Tatiana CASTRAȘAN

The role of various actors in achieving
the administrative decentralization process.....135

Doina BUMBU

Protest as a form of civil society participation
in the development of the Republic of Moldova.....140

Svetlana ROSTETSKA

Conceptual bases for the research of regional political identity.....146

ANNIVERSARIES

Orest TĂRÎȚĂ

The man who has never lost principledness.....152

Anatolie Bantuș – pillar of the administrative law science.....155

IN MEMORIAM

Andrei BLANOVSCI.....158

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ

Теоретические подходы к вопросам организации в публичном секторе.....11

Виктория КУЖБЭ

Проект Стратегии реформы публичного управления
на период 2016-2020 годов.....18

Сине БУРГСТАЛЛЕР

Некоторые вопросы местного самоуправления в Швеции.....23

Александр ВОРОНОВ

Психологический механизм принятия управленческих
решений в органах государственной власти.....31

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Николае РОМАНДАШ, Фелиция ПЭСКЭЛУЦЭ

Государственная инспекция труда – специализированный орган
с надзорными и контрольными функциями в области
охраны здоровья и безопасности труда.....38

Анатолие БАНТУШ

Вопросы выполнения государством административной функции.....48

Динара МИННИГУЛОВА

Антикоррупционная оценка деятельности
государственных служащих в Российской Федерации.....56

Наталия БАНТУШ-ГУРДУЗА

Европейские стандарты регионализации.....63

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Олег ФРУНЗЕ

Система показателей мониторинга регионального развития.....74

Надежда НАЗАР

Вопросы инвестиционной политики в экономике Республики Молдова.....81

Лилия ДРАГОМИР

Значение стратегического планирования
бюджета в Республике Молдова.....86

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Александру ГРИБИНЧА, Еуджениу ЖОСАН

Внешнеэкономическая деятельность Испании
и ее место в европейской и мировой экономике.....95

Стелла СПЫНУ

Вклад европейских программ в реформирование
национальной образовательной системы.....103

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Евгения ЧЕБОТАРУ, Ольга ЧЕБОТАРУ

Развитие здравоохранения в цифровую эпоху: “за” или “против”?.....91

Трибуна Молодого Исследователя

Виктория ГОРЯ

Механизмы е-правительственной деятельности в Республике Молдова
в сравнении с международной практикой принятия решений ЕС.....115

Виорика ЦУРКАНУ, Вирджиния КОЖОКАРУ

Экономическая безопасность малого государства.
Пример Республики Молдова.....124

Татьяна КАСТРАШАН

Роль различных акторов в реализации
процесса административной децентрализации135

Дойна БУМБУ

Протест как форма участия гражданского общества
в развитии Республики Молдова.....140

Светлана РОСТЕЦКАЯ

Концептуальные основы исследования
региональной политической идентичности.....146

МОИ ГОДА, МОЕ БОГАТСТВО

Орест ТЭРЫЦЭ

Этот человек никогда не поступился своей принципиальностью.....152

Анатолие Бантуш – надежная опора административно-правовой науки.....155

IN MEMORIAM

Андрей БЛАНОВСКИЙ

.....158



Administrarea publică: teorie și practică



Abordări teoretice ale organizării în sectorul public

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

SUMMARY

Public administration, as an activity, is achieved through a variety of organizational forms which bring together categories of people (the staff). In its turn, the public administration system is a system of social organization based on the relationships that exist between these people who perform a specific activity. This system of social organization, exists and functions in a macro-system of social organization of the global society. Evaluation of the efficiency of the organization is dependent on its results and can be found in the efficiency of the public administration. In this article, we analyze some theoretical approaches on organization activity in the public sector.

Keywords: public administration, organization, organizational theories, efficiency.

REZUMAT

Administrația publică, ca activitate, se realizează printr-o multitudine de forme organizatorice care grupează categorii întregi de oameni (personalul). La rândul său, sistemul administrației publice este un sistem de organizare socială bazat pe relații care există între acești oameni care realizează o activitate specifică. Acest sistem de organizare socială există și funcționează în cadrul unui macrosistem de organizare socială a societății globale. Aprecierea eficienței organizării este în funcție de rezultatele acesteia și se regăsește în eficiența activității din administrația publică. În acest articol analizăm unele abordări teoretice privind organizarea în sectorul public.

Cuvinte-cheie: administrare publică, organizare, teorii organizaționale, eficiență.

O „organizație” este un grup de oameni reuniți pe baza unui regulament sau a unui statut care lucrează pentru realizarea unui scop comun. O „teorie” este o idee sau un set de idei care încearcă să explice sau să precizeze ceva. Acel ceva în cazul teoriei organizaționale este: cum se comportă anumite grupuri și indivizi în diferite aranjamente organizaționale. Această informație este extrem de importantă pentru orice conducător sau lider din cadrul unei organizații. Nu se exagerază atunci când se spune că lumea este condusă de ideile principale care stau la baza teoriei organizării.

Cercetarea domeniului administrației publice demonstrează că toate teoriile administrative au la bază ipoteza obținerii eficienței procesului de administrare. Astfel, Leonard D. White (1948) scria: „Obiectivul administrației publice constă în utilizarea mai eficientă a resurselor ce le au la dispoziție oficialii aleși și funcționarii”. Iar Luther Gulick sublinia: „În știința administrării, oricare ar fi ea, publică sau privată, baza „bună” este eficiența”.

În literatura de specialitate au fost identificate trei orientări în teoria organizării în administrația publică.¹ Prima, administrația

publică a fost văzută ca parte a procesului guvernamental și, prin urmare, asemănător cu alte studii în științele politice. Din acest punct de vedere teoria organizării în sectorul public este, simplu, o parte a teoriei politice. *A doua*, administrația publică a fost abordată în mare parte ca și organizațiile private. Din acest punct de vedere teoria organizării în sectorul public este o parte a teoriei organizațiilor. *Și a treia*, a fost argumentată ideea că administrația publică este un domeniu profesional asemănător cu dreptul sau medicina, care se bazează pe diverse perspective teoretice pentru a produce impacturi practice. În această viziune teoria organizării în sectorul public este mai puțin studiată și cunoscută.

Un aport substanțial la evoluția concepțiilor și teoriilor cu privire la organizare a fost înscris de *Teoria clasică a organizării*. Reprezentanți ai teoriei clasice au fost W. Wilson, M. Weber, F. Taylor, H. Fayol, James Mooney, Luther Gulick și Lyndal Urwick, Graicunas, Brown.

W. Wilson a încercat să reorienteze în lucrarea sa „Studiul administrației publice” știința politologiei. Wilson susținea că știința politică trebuie să se concentreze pe subiectul cum conduce guvernul. Aceasta era necesar, deoarece „este tot mai greu și mai greu să impui legile constituționale să lucreze decât să le elaborezi”. W. Wilson sublinia că obiectul de studiu al științei administrației trebuie să fie nu numai personalul, idee susținută de mulți reformatori ai acelei perioade, dar organizația în ansamblu. Mișcarea reformatoare a acelei perioade percepea esența reformei serviciului public federal doar în numirea în funcții pe bază de merit. W. Wilson tindea să promoveze dezvoltarea administrației publice cu un pas înainte prin intermediul studierii „organizației și metodelor de lucru ale instituțiilor de stat”. Conținutul de bază al științei administrației, susținea Wilson, este studierea modului de funcționare a autorităților administrației

publice, cum acestea răspund necesităților sociale, cum administrează mijloacele materiale și financiare pentru obținerea unei eficiențe cât mai ridicate.

Din lucrarea lui Wilson desprindem că, la ce nivel s-ar afla autoritățile administrației publice, principiile de activitate a acestora trebuie să se bazeze pe relații de prudență și simțul responsabilității, ceea ce necesită multă inteligență, cunoștințe și experiență. Iată de ce este necesară știința despre administrare, scopul căreia este organizarea activității autorităților administrației publice, stabilirea structurii funcționale a acestor autorități, precum și introducerea în conștiința funcționarilor publici a sentimentului de îndeplinire a datoriei.

În administrația publică cea mai dificilă este perfecționarea. În trecut, soluționarea acestei probleme depindea de un singur om, ce deținea puterea supremă, acum motivul dificultății constă în faptul că oamenii care dețin puterea sunt mulți și nu au o singură ureche căreia i s-ar putea șopti. În plus, aceștia, de multe ori se află sub influența favoriților care, de fapt, nu reprezintă cetățenii, dar niște idei preconcepute.

Wilson susținea ideea că în orice stat, în care guvernul analizează și ia în calcul opinia publică, reformele se vor realiza lent și toate reformele vor fi însoțite de compromisuri. Deoarece acolo, unde există noțiunea de opinie publică, ea trebuie să domine. Cine ar face reforma, el trebuie să promoveze și să introducă, înainte de toate, în conștiința cetățenilor dorința schimbării. După aceasta urmează să-i convingă de necesitatea acelor schimbări, pe care reforma tinde să le realizeze. Mai întâi, trebuie să impui opiniei publice ca aceasta să vrea să asculte, iar apoi să urmărești, că ea ascultă ceea ce trebuie. Este un proces destul de complicat. Prima generație consideră ceva deja obținut ca oarecare progres, ce conduce la realizarea unui principiu. Următoarea generație glorifică cele obținute ca o apropiere

maximală de esență acestui principiu. Peste o generație oamenii încep să înainteze deja cele obținute ca pe un principiu însuși. Astfel, pentru obținerea apoteozei, este suficientă viața doar a trei generații.

Alt aspect important ce trebuie luat în calcul de către guvernare este faptul că majoritatea oamenilor nu se deosebesc printr-un grad sporit de filozofare, dar, în același timp, această majoritate are acum dreptul de vot. În acest context, adevărul trebuie să fie nu numai simplu, dar și justificat, înainte ca el să fie prezentat spre apreciere cetățenilor. Dacă nu se ține cont de aceasta, apar multe complicații în promovarea adevărului. Pentru ca o nouă doctrină să fie înțeleasă și susținută de societate, este necesar de a manifesta influență asupra conștiinței, particularităților caracterului, ideilor preconcepuate care au fost moștenite pe parcursul dezvoltării istorice.

Domeniul administrației publice este un domeniu al activității (domeniul de executare a obligațiilor). Datorită însă menirii sale în sistemul social ca instrument al statului indispensabil în atingerea unor dezințerate, a unor obiective majore determinate de el, în fapt de realizare a unor valori politice stabilite prin acte juridice, în scopul satisfacerii interesului general, prin acțiunea puterii politice administrația publică este în legătură directă cu principiile și valorile politice. În același timp, administrația publică este liberă de pripă și luptă, caracteristice politicii. Administrația publică se află în afara domeniului politic. Problemele administrației publice nu sunt probleme politice. Deși politica stabilește sarcini pentru autoritățile administrației publice, implicarea politicii în procesul de administrare este inadmisibilă. În timp ce politicienii se ocupă de elaborarea deciziilor politice, administratorii (funcționarii) poartă responsabilitate pentru implementarea acestor decizii în practică. Această divizare are o importanță principală în stabilirea clară a responsabili-

tăților între aceste două domenii și sporirea credibilității față de cetățeni și societate în ansamblu.

Un alt aspect elucidat de W. Wilson în lucrarea „Studiul administrației publice” ține de relațiile dintre administrația publică și opinia publică și anume participarea opiniei publice în procesul de administrare. Wilson sublinia că, dacă dorim să îmbunătățim opinia publică, atunci trebuie să pregătim mai minuțios persoanele cu funcții de răspundere, care alcătuiesc aparatul puterii executive. În condițiile democrației este obligatorie organizarea examenelor în bază de concurs pentru funcționarii publici, pentru testarea cunoștințelor necesare în domeniul de activitate. Instruirea profesională a funcționarilor publici este o necesitate.

Lucrarea lui W. Wilson „Studiul administrației publice” a fost și rămâne a fi un subiect de discuție pentru cercetătorii domeniului administrației publice. Astfel, Dwight Waldo,² savant politic și figură importantă în teoria administrației publice moderne, a numit lucrarea lui W. Wilson un studiu „timid” al administrației publice. Deși, este important, a subliniat Waldo, că mesajul lui Wilson a fost clar stabilit în contextul practicii, nu studiului.

Norma M. Riccucci³ subliniază în lucrarea „Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge”, că lucrarea lui W. Wilson a aprobat un comportament instrumental, rațional și acest comportament a fost urmat de o serie de alți cercetători care promovau asemenea prescripții ale comportamentului administrativ sau ale practicii administrației publice, care au fost cumulativ etichetate teorii „clasice” sau „ortodoxe” ale administrației publice.

Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt⁴ menționează, că eseul lui Wilson este remarcabil prin două tematici-cheie care au servit drept punct de concentrare pentru studierea administrației publice pe parcursul următoarei jumătăți de secol sau chiar

mai mult. Prima a fost distincția între politică și administrare, care se asocia cu ideea responsabilității liderilor aleși și competența neutră a administratorilor. A doua a fost preocuparea pentru crearea structurilor și strategiilor managementului administrativ care ar permite organizațiilor publice și managerilor acestora să activeze în cel mai eficient mod posibil.

În lucrarea „Notes of the Theory of Organization” Luther Gulick, a văzut problema organizării guvernului, la fel ca problema organizării generale, ca una preocupată de structura de coordonare impusă de diviziunea muncii unităților de către întreprindere. Astfel, în procesul de planificare a unei noi agenții pentru executarea programelor, Gulick sugera realizarea a 4 pași (etape): 1. Definirea posturilor. 2. Selectarea directorului. 3. Determinarea numărului unităților (subdiviziunilor structurale) necesare. 4. Stabilirea structurii autorității prin care directorul va putea coordona și controla activitățile unităților. Gulick susținea că „diviziunea muncii și organizarea integrată sunt șireturile cu ajutorul cărora omenirea se ridică în procesul de civilizație”. Diviziunea muncii este necesară deoarece oamenii diferă după cunoștințele și abilitățile de care ei dispun, precum și din motivul că într-un interval de timp și spațiu anumit oamenii nu pot îndeplini toate activitățile pentru a realiza sarcinile organizației moderne. Dar munca poate fi divizată. În această ordine de idei, Gulick a propus un set de „principii ale departamentalizării” care ar putea fi folosite de oricine care caută să analizeze activitatea unității și să obțină o diviziune adecvată a muncii. În special, Gulick a propus că munca poate fi divizată având la bază următoarele criterii: 1. Scopul urmărit. 2. Procedeele și metodele utilizate. 3. Persoanele sau obiectele tratate de unitatea respectivă. 4. Locul desfășurării activității.

Ca și contemporanii săi, Gulick a văzut necesitatea unei singure autorități de

comandă care ar supraveghea activitatea organizației. Principiul unității de comandă decreta că un lucrător ar trebui să fie obiectul comenzilor venite doar de la o singură persoană. Dar dincolo de aceasta Gulick a considerat ca era necesară o fortificare în direcția concentrării puterii în domeniul administrativ și, în special, la șeful executivului. „În perioadele de schimbare guvernul trebuie să-și întărească agențiile cu care lucrează cu un management administrativ eficient, acestea fiind coordonarea, planificarea, personalul, controlul fiscal și cercetarea.” Astfel, soluția solicitată de guvern era o concentrare mai mare a puterii și extinderea rapidă a activității guvernului; iar soluția solicitată pentru managementul administrativ era căutarea liniilor clare ale responsabilității și controlului administrativ. În așa fel, o abordare integrată poate conduce la un proces decizional mai rațional pentru cetățeni. Prin introducerea funcțiilor de planificare, organizare, selectarea personalului și conducere a fost realizat un nou model de organizare pentru societate.

Teoria clasică a organizării este considerată tradițională și continuă să fie bază pentru alte școli care s-au constituit mai târziu. O înțelegere a teoriei clasice a organizării este esențială nu numai din punctul de vedere al interesului istoric, dar, de asemenea, este important că analizele și teoriile ulterioare impun o cunoaștere a acesteia.

Trebuie precizat însă că evoluția oricărei teorii trebuie să fie văzută în context. Convingerile primilor teoreticieni ai managementului despre cum organizațiile lucrează sau cum ar trebui să lucreze sunt reflecții directe ale valorilor societății din acea perioadă. Cu înaintarea în timp, abordările cu privire la personal și organizație au evoluat foarte mult și, implicit, au fost influențate și principiile teoriei clasice cu privire la organizare. Astfel, a apărut și s-a dezvoltat **Teoria Neoclastică a Organizării**. Școala neoclastică a fost importantă, în primul rând, fiindcă ea

a inițiat mișcarea teoretică departe de cea mecanică, viziune a școlii clasice. Neoclasicii au schimbat unele doctrine ale școlii clasice. În al doilea rând, în procesul de schimbare a școlii clasice, neoclasicii au abordat probleme și au inițiat teorii care au devenit fundamentale în fondarea a mai multor școli științifice sau a teoriilor care au apărut ulterior.

Herbert A. Simon a fost cel mai mare influențator al teoreticienilor organizaționiști neoclasici, care susținea că teoria administrării este preocupată de felul în care o organizație ar trebui să fie construită și exploatată în scopul realizării eficiente a activității sale. Lucrarea sa „Comportamentul administrativ,” publicată pentru prima dată în 1947, a marcat începutul unei noi direcții în domeniul administrației publice, în special, din punctul de vedere al teoriei administrării.⁵

Simon a prezentat în lucrarea sa „Comportamentul administrativ” modelul rațional de administrare, model bazat pe rolul comportamentului uman în constituirea și funcționarea organizațiilor și care a avut un impact enorm în studierea organizațiilor. Herbert Simon a fost primul care a criticat și a schimbat principiile abordate de Fayol, Gulick și alți cercetători, subliniind că principiile lor au fost acceptabile ca „criterii pentru descrierea și diagnosticarea situațiilor administrative, dar, în același timp, aceste principii nu au reușit să abordeze și să implice alte forme de influență, la fel de importante, asupra comportamentului organizațional.” La baza organizării administrative se află conceptul de raționalitate.

Organizațiile sunt create cu scopul de a spori raționalitatea umană și de a structura comportamentul uman astfel încât acesta să poată apropia abstractul raționalității. Simon a pornit de la argumentul că ființele umane individuale sunt limitate în capacitățile lor pentru a răspunde problemelor complexe cu care se confrun-

tă. Întrucât persoanele fizice sunt limitate în gradul de raționalitate pe care ele îl pot atinge, ele găsesc necesar să se unească împreună în grupuri și organizații pentru a face față eficient problemelor din jurul lor. În organizații se găsește o metodă de modelare a comportamentului uman spre un model rațional de atingere a obiectivelor. Astfel, „individul rațional este, și trebuie să fie, un individ organizat și instituționalizat.” Conceptul de raționalitate este bazat, în viziunea lui Simon, pe relația dintre mijloace și scopuri. Soluția pentru a obține un comportament rațional este în „a calcula probabilitățile și a coordona corect mijloacele cu scopul stabilit”. Simon a argumentat că indivizii pot fi aduși mai aproape de raționalitatea sistemului numai atunci când ei încep să facă alegerile care sunt ghidate de interesele organizației. Cheia succesului în comportamentul individual este decizia de a acționa. Organizația este văzută ca un sistem de luare a deciziei, „definit să includă procese inteligente care determină motivul deciziilor, procese pentru depistarea și planificarea posibilelor căi de acțiune și procese pentru evaluarea alternativelor și alegerea între ele”. Această formulare prezintă două probleme distincte: prima, referitor la deciziile oamenilor de a adera, a rămâne sau a părăsi organizația și alta implică comportamentul lor de ce ei sunt membrii organizației. Fiecare dintre aceste două probleme este abordată prin prisma calculului costurilor și beneficiilor individuale.

În această ordine de idei, Simon a fost ferm convins că „noua știință a administrației” ar trebui să se focuseze pe procesul decizional. Herbert A. Simon a fost primul analist care a formulat distincția între deciziile organizaționale programate și neprogramate și a evidențiat această importanță pentru sistemul informațional de management. Lucrarea sa în știința administrației și procesul decizional au fost focusate pe două direcții majore: prima

direcție – el a fost „pionier” în dezvoltarea „științei” de îmbunătățire a procesului decizional în organizație prin metode cantitative, cum sunt cercetarea și tehnologia computerului. A doua direcție – el a fost lider în studierea procesului decizional.

Simon a fost influențat puternic de revoluția comportamentală, care în acea perioadă începuse să „măture” științele sociale. Această revoluție și-a găsit rădăcinile sale istorice în mișcarea filosofică cunoscută la început ca pozitivism, care a fost promovat de August Comte, iar mai târziu ca pozitivismul logic care a fost avansat de Cercul de la Viena.⁶

În concluzie, în timp ce liderii mișcării timpurii a administrației publice căutau să descopere principiile administrației fondate în practică, Simon și adepții săi s-au bazat pe principii științifice.

Cercetările empirice asupra organizațiilor publice și comportamentului administrativ al lui Herbert Simon au fost criticate de Dwight Waldo în lucrarea „*The administrative state*.”⁷ Waldo menționa, că Simon și adepții săi au plasat nejustificat un mare segment al vieții sociale pe o bază științifică elaborată, că deși unele probleme administrative pot fi tratate cu metode ale științelor naturii, iar însăși administrația, în general, este saturată cu probleme de valoare. În viziunea lui Waldo, problema științelor naturii este problema „Care este situația?” Unei probleme administrative îi este caracteristică însă problema „Ce ar trebui de făcut?” Studiul administrativ, ca și orice știință socială, este preocupat, în primul rând, de ființele umane, un tip de ființe caracterizat de gândire și valorificare. Pentru Waldo, multe dintre problemele importante care afectează dezvoltarea statului administrativ erau simple și nu erau justificabile pentru metodele înaintate sau susținute de pozitivismul logic.

Un alt critic al pozitivismului lui Herbert Simon a fost Chris Argyris⁸ care a menționat că pozitivismul, valorile libere și metodele

raționale de studiere a comportamentului rațional, înaintate de behavioriști, nu au reușit să captureze complexitatea comportamentului uman și, ca efect, nu a reușit să avanseze în mod semnificativ teoria administrativă. Argyris sublinia, că elementul rațional al comportamentului uman a fost umbrit de componentele sale emoționale și motivaționale.

O altă temă majoră a teoreticienilor organizaționiști neoclasici a fost aceea că organizațiile nu există ca niște insule independente și izolate de mediul lor. Acest punct de vedere a fost lansat și promovat de către sociologi. Astfel, sociologul Philip Selznick afirma în articolul său „Fundamentele Teoriei Organizaționale” din *Revista Sociologică Americană* (1948) că în timp ce este posibil să descrii și să proiectezi organizațiile într-o manieră pur rațională, asemenea efort nu poate spera să facă față aspectelor nonraționale ale comportamentului organizațional.

În același context, teoria sistemelor examinează organizația ca un complex de elemente dinamice împletite și interconectate care includ: intrări, procese, ieșiri, reacții de feedback și mediul în care ea operează și cu care este permanent în contact. Orice schimbare în oricare element din sistem cauzează schimbarea altui element. Interconexiunile tind să fie complexe, dinamice (mereu schimbându-se) și de multe ori necunoscute. Astfel, când conducerea organizației ia decizii implicând un element organizațional, impacturi neanticipate, de obicei, se produc asupra întregului sistem. Teoreticienii sistemelor studiază aceste interconexiuni folosind procesul decizional al organizației, precum și sistemele de informare și control ca puncte-cheie pentru analizele lor.

În timp ce teoria clasică organizațională tinde să fie unidimensională oarecum simplistă, teoria sistemelor tinde să fie multidimensională și complexă în ipotezele

sale cu privire la relațiile cauză-efect ale organizației. Reprezentanții teoriilor clasice au văzut organizațiile ca structuri statice, adepții teoriei sistemelor văd organizațiile ca un proces dinamic de interacțiune între elementele organizației și ale mediului în care ea funcționează. Organizațiile sunt mereu în stadiu de schimbare a echilibrului dinamic.

Procesul dinamic al schimbărilor sociale

la începutul sec. al XXI-lea au determinat regândirea rolului administrației publice în sistemul social. Sunt solicitate noi calități și dexterități de la conducători și funcționarii publici. Aceștia trebuie să cunoască și să aplice metode și procedee moderne de reformare a organizațiilor publice, să demonstreze capacități de a gestiona procesele inovatoare, să depășească inerția socială și organizațională a structurilor birocratice.

NOTE

¹Robert B. Denhardt. Theories of Public Organization, Fifth Edition. Thomson Woasworth, 2008, 222 p.

²Waldo, Dwight. The enterprize of public administration. Novato, CA: Chandler and Sharp, 1980.

³Norma M. Riccucci. Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge. Washington, 2010.

⁴Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt. The new public service. Serving not steering. New York, 2011.

⁵Norma M. Riccucci. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowwledge. Georgetown University Press/ Washington, 2012, p. 9.

⁶Norma M. Riccucci. Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowwledge. Georgetown University Press/ Washington, 2010, p.10.

⁷Waldo Dwight. The administrative state: A study og the political theory of American public administration, 2nd ed., Hew York: Holmes &meier, 1984.

⁸Argyris Chris. Some limits of rational man organization theory. În: „Public Administrati-on Revview,” no. 33 (3), 1973.

BIBLIOGRAFIE

1. Robert B. Denhardt. Theories of Public Organization, Fifth Edition. Thomson Woasworth, 2008, 222 p.

2. Waldo, Dwight. The enterprize of public administration. Novato, CA: Chandler and Sharp, 1980.

3. Norma M. Riccucci. Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge. Washington, 2010.

4. Waldo Dwight. The administrative state: A study og the political theory of American public administration, 2nd ed., New York: Holmes & Meier, 1984.

5. Argyris Chris. Some limits of rational man organization theory. In: „Public Administra-tion Revview,” no. 33 (3), 1973.

6. Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt. The new public service. Serving not steering. New York, 2011.

7. Norma M. Riccucci. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowwledge. George-town University Press/ Washington, 2012, p. 9.

Prezentat: 31 mai 2016.

E-mal: tsapte@rambler.ru

Proiectul Strategiei reformei administrației publice pentru perioada 2016-2020

Prezentare în cadrul Conferinței științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice” din 20 mai 2016

Victoria CUJBĂ,
șef Direcție Generală politici de descentralizare
și administrare locală, Cancelaria de Stat

SUMMARY

The author of this article proceed to presenting and dissecting the project of Public Administration Reform Strategy for the years 2016-2020, drawn up by the Government. The auttor states that the innovative aspect of the given project is the local government reform based on the decentralization of power. The draft of the Public Administration Reform Strategy for the years 2016-2020 is subject to public debate and a special role to improve document rests with the academic and scientific community in Moldova, particularly of the Academy of Public Administration.

Key-words: strategy, reform, public administration, decentralization of power, public debates, academic community.

REZUMAT

Autorul acestui articol procedează la prezentarea și disecarea proiectului Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, elaborat de Guvernul Republicii Moldova. Semnatarul materialului menționează că aspectul inovator al proiectului respectiv îl constituie reforma administrației publice locale, bazată pe descentralizarea puterii. Proiectul Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 este supus dezbaterilor publice și un rol aparte în vederea îmbunătățirii documentului îi revine comunității academice și științifice din Republica Moldova, în special Academiei de Administrare Publică.

Cuvinte-cheie: strategie, reformă, administrație publică, descentralizarea puterii, dezbateri publice, comunitate academică.

În primul rând, permiteți-mi să mulțumesc echipei Academiei de Administrare Publică pentru oportunitatea de a discuta proiectul Strategiei reformei administrației publice în cadrul acestui eveniment marcant, atât pentru teoreticienii, precum și pentru practicienii din administrația publică.

Sperăm că rezultatele acestei Conferințe vor avea impactul scontat și anume – focusarea eforturilor tuturor actorilor interesați spre

modernizarea domeniului administrării publice.

Vectorul de dezvoltare al Republicii Moldova a fost cerut și confirmat de multiple ori de cetățeni, începând cu anul 2009. Intenția de integrare a țării în Uniunea Europeană este ireversibilă și Guvernul întreprinde pași fermi pentru realizarea acestui deziderat general, prin implementarea Acordului de Asociere RM-UE, semnat la 27 iunie 2014.

Pentru asigurarea realizării tuturor reformelor prevăzute de Acordul de Asociere, este necesară în mod primordial reformarea administrației publice. În acest sens, Guvernul a stabilit în Programul de activitate pentru anii 2016-2018 reformarea sistemului administrației publice, pentru asigurarea unei mai bune guvernări centrale și locale.

Ținând cont de concluziile și recomandările raportului de evaluare a administrației publice centrale din Republica Moldova, efectuat de către SIGMA, Guvernul a elaborat proiectul Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020.

Un aspect inovator al proiectului menționat, în raport cu inițiativele precedente de reformare a administrației publice, este înglobarea segmentului dificil, complex, dar și arhiimportant – reforma administrației publice locale, bazată pe descentralizarea puterii. Descentralizarea administrativă și financiară reprezintă cele mai importante și efective instrumente în realizarea obiectivelor de modernizare a administrației publice, îmbunătățirea calității serviciilor publice, combaterea corupției și reforma justiției.

Avem suficiente constrângeri pentru o descentralizare eficientă pe motivul fragmentării excesive a sistemului administrativ. La o populație de circa 3 milioane de locuitori, avem 898 de primării și 32 de raioane. Autoritățile locale sunt mici, cu capacități limitate, raioanele și-au pierdut rolul de distribuire a resurselor financiare către colectivitățile locale și este necesar, în general, de revăzut activitatea consiliilor raionale. Guvernul a stabilit drept sarcină, în perioada de până la următoarele alegeri locale, elaborarea întregului pachet legislativ și normativ necesar pentru o vastă reformă administrativ-teritorială.

În conformitate cu decizia luată în cadrul ședinței Consiliului Național pentru reforma administrației publice din 12 mai curent, proiectul Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 este supus dezbaterilor publice și un rol aparte pentru îmbunătățirea documentului revine comunității academice și științifice din Republica

Moldova, în special Academiei de Administrație Publică.

Reforma administrației publice este o precondiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector. Continuitatea, durabilitatea și impactul tuturor inițiativelor de reformă, care implică resurse umane și financiare considerabile, sunt incerte fără a avea un corp de funcționari motivați și profesioniști, care aplică în activitatea lor procedurile de bună guvernare. În același timp, pe parcursul ultimilor ani, capacitățile administrației publice au fost erodate, funcția publică nu este nici atractivă și nici motivantă pentru profesioniștii buni și integri, iar implementarea unor dimensiuni ale reformei administrației publice se tergiversează sau decurge anevoios. Din acest motiv, o atenție deosebită, atât din partea Guvernului, cât și din partea partenerilor de dezvoltare, a fost acordată formulării direcțiilor prioritare de reformă a administrației publice, care se regăsesc într-o serie de documente importante. Toate angajamentele, recomandările, prescripțiile prevăzute în aceste documente au format cadrul general al reformei administrației publice din Republica Moldova.

În comparație cu abordările în cadrul inițiativelor anterioare de reformă, Reforma administrației publice asumate la moment de Guvern va avea trei caracteristici fundamentale:

- ea va fi axată mai mult pe cetățean; reforma nu va fi axată exclusiv pe funcționarea internă a birocrăției, ci va avea scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce țin de amplasare, cost, viteză și satisfacția clienților;

- ea va fi mai comprehensivă; reforma nu se mai limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează și autoritățile publice locale. Prin urmare, reforma administrativ-teritorială este imperativă pentru realizarea acestui deziderat;

- ea va fi mai coordonată; procesul de monitorizare și supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile și sinergia între toate componentele de reformă ale administrației

publice și presupune termene mai stricte și indicatori verificabili.

În anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetățenilor utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind, astfel, un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării.

Această viziune prezintă „destinația” spre care se tinde în urma implementării reformei. Poate părea idealistă, în special într-un termen nu atât de lung, însă acestea sunt, întâi de toate, aspirațiile și așteptările fiecărei persoane din Republica Moldova, pe care Guvernul este obligat să le realizeze.

Strategia a fost elaborată ținând cont de prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 33 din 11 ianuarie 2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, astfel structura documentului este următoarea:

1. Introducere.
2. Contextul general al reformei administrației publice.
3. Principiile reformei administrației publice.
4. Viziunea reformei administrației publice.
5. Componentele reformei administrației publice.
6. Etapele de implementare.
7. Cadrul de monitorizare și evaluare.

Unul dintre cele mai importante capitole ale Strategiei este cel care punctează problemele și prioritățile pentru fiecare componentă a reformei. Componentele Strategiei reflectă structura care stă la baza principiilor administrației publice conform SIGMA și, prin urmare, reflectate în raportul de evaluare a administrației publice din Moldova în anul 2015, prezentat de echipa SIGMA:

- responsabilitatea administrativă se referă la raționalizarea structurii Guvernului; consolidarea administrației publice; transparența decizională; responsabilitatea instituțională;
- elaborarea și coordonarea politicilor publice au în vizor planificarea strategică și

operațională; analiza și consultarea politicilor; coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor;

- modernizarea serviciilor publice se focusează pe satisfacerea clienților și managementul calității; reingineria proceselor și crearea ghișeelelor unice; e-guvernarea;

- managementul finanțelor publice se referă la prognoza macroeconomică; colectarea veniturilor; alocarea bugetului; planificarea și executarea bugetului; procurările achizițiilor publice; controlul financiar public intern; raportarea financiară;

- managementul resurselor umane include elemente cu privire la fișa de post; clasificarea și gradarea; recrutarea și selectarea; managementul performanțelor; remunerarea; etica profesională; dezvoltarea resurselor umane.

Pentru o mai bună percepție a informației relevante și a priorităților, fiecare componentă a reformei administrației publice a fost descrisă utilizând următoarea structură:

- descrierea situației actuale, care este cadrul instituțional și normativ actual, inițiativele lansate, practica utilizată la moment;
- probleme identificate, cu scoaterea în prim-plan a cauzelor acestora;
- obiectivul general;
- obiectivele specifice și acțiunile prioritare;
- indicatori de monitorizare verificabili și țintele acestora.

Pentru fiecare componentă, în urma prezentării situației actuale și sistematizării problemelor, au fost formulate obiectivele specifice și acțiunile prioritare pentru realizarea acestora. În procesul de consultări, atât obiectivele, cât și acțiunile prioritare vor mai fi reformulate, ajustate, completate.

Iată unele obiective formulate pentru fiecare componentă:

- raționalizarea structurii Guvernului, care va fi efectuată în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și conform priorităților de dezvoltare social-economică;
- crearea unui sistem de atribuire/transfer

al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale;

- consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice;

- asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a performanței autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietare a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrarea bugetului, dar și despre cum acestea în activitatea lor servesc interesului cetățenilor și mediului de afaceri.

Indicatorii de monitorizare au fost stabiliți pentru fiecare componentă a reformei. Aceștia sunt, în mare parte, cantitativi, însă sunt incluși și indicatori calitativi pentru a avea o percepție mai bună asupra impactului acțiunilor implementate. Majoritatea indicatorilor și valoarea acestora în anii de referință sunt deja stabiliți în raportul SIGMA. Pentru fiecare indicator va fi indicată în mod expres sursa de verificare sau metodologia utilizată pentru calcularea acestuia. Ținta finală pentru fiecare indicator este stabilită pentru anul 2020, anul când expiră perioada de implementare a strategiei și vor fi utilizați în procesul de evaluare finală a strategiei.

Strategia va fi implementată în două etape, pentru ambele urmând a fi elaborat câte un plan de acțiuni.

Prima etapă, perioada 2016-2018, se va axa pe consolidarea administrației publice la nivel central pentru a crea condițiile necesare și premisele de extindere a reformei la nivel local în toată plenitudinea sa. Obiectivul pe termen scurt îl constituie consolidarea și promovarea reformării sistemelor-cheie pe orizontală și a structurilor responsabile de guvernanță, în special Cancelaria de Stat, pentru a pregăti capacitățile necesare la nivel central

în realizarea reformei administrativ-teritoriale, programată pentru anul 2018. La finele acestei etape va fi efectuată evaluarea intermediară a Strategiei, în rezultatul căreia vor fi revizuite și ajustate acțiunile prevăzute pentru a doua etapă.

A doua etapă, perioada 2019-2020, va ancora integral administrația publică locală în procesul de reformă a administrației publice, extinzând sistemele, practicile și procedurile reformate și consolidate la nivel central către administrația publică locală în conformitate cu noua structură administrativ-teritorială.

Coordonarea la nivel înalt, care, de fapt, este o manifestare a angajamentului ferm pentru reforma administrației publice, este o premisă fundamentală pentru implementarea acesteia. Astfel, pentru coordonarea, monitorizarea și evaluarea implementării strategiei la nivel înalt va fi utilizată platforma deja existentă – Consiliul național pentru reforma administrației publice condus de Prim-Ministru. Totodată, coordonarea și monitorizarea Strategiei va avea loc la două niveluri corelate.

În primul rând, subdiviziunea responsabilă de coordonarea reformei administrației publice din cadrul Cancelariei de Stat va asigura coordonarea generală a reformei și monitorizarea evoluțiilor în realizarea Strategiei. Respectiv, Cancelaria de Stat va elabora rapoarte de monitorizare a Strategiei semestrial și le va face publice.

În al doilea rând, instituțiile/subdiviziunile responsabile de coordonarea componentelor reformei vor valorifica propriile sisteme de monitorizare, colectare și analiză a datelor și vor prezenta informațiile relevante subdiviziunii responsabile de reformă din cadrul Cancelariei de Stat. Pentru facilitarea procesului de monitorizare, va fi utilizată platforma electronică <monitorizare.gov.md>. Evaluarea intermediară a Strategiei va fi realizată la finele anului 2018, atunci când va expira prima etapă. Rezultatele evaluării intermediare vor fi utilizate pentru revizuirea și ajustarea strategiei pentru etapa a doua, 2019-2020, și pentru elaborarea planului de acțiuni pentru această perioadă. Evaluarea finală (ex-post) va fi reali-

zată după expirarea perioadei de implementare a Strategiei, după anul 2020.

Conștientizând importanța acestui document de politică, etapa la care ne aflăm - cea de consultare publică a Strategiei - este extrem de importantă. Comentariile și propunerile comunității științifice și academice, partenerilor de dezvoltare și actorilor interesați

vor contribui la definitivarea Strategiei, care urmează a fi promovată spre aprobare până la finele lunii mai.

În final, trecând cu privirea peste subiectele atelierelor de lucru care vor urma, țin să vă urez succes. Fiecare subiect reprezintă domenii de importanță critică pentru asigurarea conformă a cetățenilor cu servicii de calitate.

Prezentat: 20 mai 2016.

E-mail: victoria.cujba@gov.md

Unele aspecte ale autogovernării locale în Suedia

Prelegere ținută la Academia de Administrare Publică pe 10 martie 2016

Signe BURGSTALLER,
Ambasador Extraordinar și Plenipotențiar
al Regatului Suediei în Republica Moldova

Modelul suedez al administrației guvernamentale. Suedia are trei niveluri de guvernare: național, regional și local. Atunci când a intrat în Uniunea Europeană (UE), în anul 1995, Suedia a obținut un nivel adițional de guvernare: nivelul european. În calitate de stat-membru al Uniunii Europene, Suedia implementează *acquis-ul comunitar* al UE.

Prezentarea care urmează se referă la nivelurile de guvernare locală și regională. Legea suedeză cu privire la guvernarea locală din anul 1992 reglementează organizarea și competențele primăriilor și ale consiliilor județene. Aceasta conține, de asemenea, norme pentru reprezentanții aleși, consiliul municipal, consiliile executive și comitete.

Divizarea sarcinilor între diferite niveluri de guvernare s-a schimbat pe parcursul anilor. Activitățile au fost transferate de la administrația centrală la organele municipale, din motive democratice, adică pentru a aduce procesul de adoptare a deciziilor pe cât se poate de aproape de cetățenii afectați de aceste decizii.

Toate trei niveluri de guvernare au reprezentanți aleși. Alegerile generale sunt organizate o dată la patru ani. Avem un număr total de 45.000 reprezentanți aleși, majoritatea fiind politicieni cu normă redusă.

Autogovernarea locală suedeză pe scurt. Autogovernarea locală reprezintă o tradiție îndelungată în Suedia. Autoritățile locale din Suedia au o autonomie puternică, iar responsabilitățile acestora se extind foarte departe.

Din punct de vedere istoric, această autonomie (autogovernarea) este importantă și constituie un element esențial al

The Swedish model of government administration. Sweden has three levels of government: national, regional and local. On entering the EU in 1995, Sweden acquired a further level of government: the European level. As a member of the Union, Sweden is subject to the EU *acquis communautaire*.

The focus of today's presentation will be on the local and regional levels of government. The 1992 Swedish Local Government Act regulates the organization and powers of the municipalities and county councils. It also contains rules for the elected representatives, municipal council, executive boards and committees.

The division of tasks between the different levels of government has changed over the years. Activities have chiefly been transferred from central government to municipal bodies, among others for democratic reasons, i.e. to bring the decision-making as close as possible to the individuals affected by the decisions.

There are elected representatives at all three levels of government. General elections are held every 4 years. There are a total of 45,000 elected representatives, the majority of them are part-time politicians.

Swedish local self-government system in brief. Local self-government is a longstanding tradition in Sweden. Local authorities in Sweden have a strong autonomy and their responsibilities go very far.

This autonomy (self-government) is historically very important and constitutes an essential element of democracy, guaranteed by the constitution. Sweden has also

democrației, garantat de constituție. Suedia la fel a ratificat Carta Europeană a autonomiei locale.

După cum am menționat, autogovernarea locală la nivel local și regional este exercitată, respectiv, de primării și consiliile județene, care sunt responsabile pentru prestarea serviciilor publice importante într-un număr mare de sectoare de asistență socială. Din anul 1866, primăriile și consiliile județene au dreptul să colecteze impozite.

Responsabilitățile municipale, de exemplu, includ educația generală, îngrijirea copilului și serviciile de îngrijire pentru persoanele în etate. Activitățile recreaționale și culturale reprezintă, de asemenea, preocupări municipale importante. Din punct de vedere tehnic, primăriile sunt responsabile, de exemplu, de aprovizionarea cu apă și canalizare, serviciile de salvare și colectarea gunoierului.

Responsabilitățile consiliului județean se concentrează în mare măsură pe servicii de sănătate publică și medicale, însă consiliile județene au și alte sarcini importante ca, de exemplu, legate de transportul public și instituțiile culturale regionale.

„Regulile democratice ale jocului” pentru primării și consiliile județene sunt descrise în Legea cu privire la guvernarea locală din anul 1992.

Transparența: principiul accesului public la documentele oficiale. Există câteva metode diferite de trageră la răspundere a autorităților publice de nivel local și regional. Una dintre metode este asigurarea accesului general la ceea ce se întâmplă și ce se decide în sectorul public.

În Suedia, principiul accesului public la documentele oficiale este o piatră de temelie pentru democrația noastră.

Pentru a garanta o societate deschisă cu acces la informații despre lucrul Riksdagului (Parlamentul suedez), al Guvernului și al agențiilor guvernamentale, principiul accesului public la documentele oficiale a fost

ratified the European Charter of Local Self-Government.

As I mentioned, local self-government at local and regional level is exercised, respectively, by municipalities and county councils, which are responsible for vital public services in a variety of welfare sectors. Since 1866 the municipalities and county councils also have the right to collect taxes.

Municipal responsibilities, for example, include basic schooling, child care amenities and caring services for the elderly. Recreational and cultural activities are also important municipal concerns. On the technical side, municipalities are responsible, for example, for water supply and sewage, rescue services and garbage collection.

County council responsibilities center mainly on public health and medical services, but county councils also have other important duties, e.g. in connection with public transport and regional cultural institutions.

The “democratic rules of the game” for municipalities and county councils are laid down in the Local Government Act from 1992.

Transparency: the principle of public access to official documents. There are different ways to hold the public authorities, including on the local and regional levels, accountable to the citizens. One way is by ensuring general access to what is going on and is decided in the public sector.

In Sweden, the principle of public access to official records is a cornerstone of our democracy.

In order to guarantee an open society with access to information about the work of the Riksdag (Swedish parliament), Government and government agencies, the principle of public access to official documents has been incorporated into one of the fundamental laws, the Freedom of the Press Act.

„To encourage the free exchange of opinion and availability of comprehensive in-

încorporat într-o lege fundamentală – Legea privind libertatea presei.

„Pentru a încuraja schimbul liber de opinii și disponibilitatea informațiilor comprehensive, fiecare cetățean suedez are dreptul la acces liber la documente oficiale.” (Capitolul 2, articolul 1, Legea privind libertatea presei).

Această deschidere oferă populației suedeze dreptul de a studia documentele publice, un drept pe care îl pot exercita atunci când doresc. Toate documentele primite sau transmise de o autoritate publică, toate hotărârile și rapoartele sale sunt, în principiu, considerate documente publice și sunt disponibile tuturor pentru citire. Sesunile instanțelor de judecată sunt publice, ca și ședințele comisiilor de luare a deciziilor (în parlament sau consiliile locale).

Libertatea funcționarilor publici de a divulga informații. Principiul accesului public la documentele oficiale mai înseamnă că funcționarii publici și alți angajați ai administrației locale și centrale sunt liberi să divulge informații, adică au dreptul să spună ce cunosc cu privire la o chestiune anumită în discuții cu mass-media și alte părți terțe.

Care documente nu sunt accesibile publicului general? În unele cazuri, documentele oficiale pot fi clasificate ca secrete, dacă conțin informații cu privire la securitatea domeniului, circumstanțele personale sau financiare ale anumitor cetățeni sau activități de prevenire a infracțiunilor întreprinse de autorități publice.

Excepții de la principiul accesului public. Există anumite excepții de la principiul accesului public, care sunt excepții precise. Accesul la documentele publice poate fi restricționat, dacă acestea protejează următoarele interese:

- securitatea națiunii sau a relațiilor sale cu alt stat sau organizație internațională;
- politica centrală fiscală, monetară sau valutară;
- inspecția, controlul sau alte activități de supraveghere ale autorității publice;

formation, every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents.” (Chapter 2, Article 1, Freedom of the Press Act)

This openness gives the Swedish people the right to study public documents, a right which may be exercised when they wish to do so. All documents received or dispatched by a public authority, all its decisions and reports are in principle public documents and must be made available for anyone to read. Court sessions are public as are the meetings of decision-making assemblies (in the parliament and local councils).

Freedom of officials to divulge information. The principle of public access to official documents also means that government officials and other central and local government employees are free to divulge information, that is to say they are entitled to say what they know concerning a matter to the media and other outsiders.

Which documents are not accessible to the general public? Official documents may in certain cases be classified as secret if they contain information relating to the security of the realm, the personal or financial circumstances of individual citizens or crime prevention activities by public authorities.

Exemptions from the principle of public access. There are certain exemptions from the principle of public access, but they are precisely exemptions. Access to public documents may be restricted if they protect the following interests:

- the security of the nation or its relations with another state or international organization;
- the central fiscal, monetary or currency policy;
- the inspection, control or other supervisory activities of a public authority;
- the interest of preventing or prosecuting crime;
- the economic interests of the public institutions;

- interesul de a preveni sau urmări penal infracțiunea;
- interesele economice ale instituțiilor publice;
- protecția circumstanțelor personale sau economice ale subiecților privați;
- conservarea speciilor de animale sau de plante.

Auditul și sistemul de responsabilizare în administrația locală. Administrația locală are două niveluri de răspundere:

- cetățenii aleg consiliul municipal o dată la fiecare 4 ani;
- consiliul municipal ia anual decizia cu privire la scutirea de răspundere a comitetelor și consiliilor executive în baza auditului local.

Suedia are un sistem unic de audit al administrațiilor locale, adică al primăriilor, consiliilor județene și regionale, în comparație cu alte câteva țări.

Auditorii sunt politicieni și efectuează nu doar auditul financiar tradițional, ci și auditul politic și managerial.

Administrațiile locale din Suedia au foarte multă autonomie, ceea ce este la fel adecvat pentru răspunderea politică și auditul în administrarea locală. Prin urmare, auditorii sunt independenți de stat și nu există nicio supraveghere națională a auditului.

Adesea, auditorii sunt considerați un instrument democratic local pentru protecția și dezvoltarea democrației locale și a intereselor cetățenilor.

Auditorii și subiecții auditului. Toți membrii consiliilor municipale și județene sunt aleși în cadrul alegerilor generale organizate o dată la patru ani. După care fiecare consiliu desemnează membrii consiliului executiv și ai comisiilor precum și auditorii – minimum cinci persoane. Mandatul lor, de asemenea, durează 4 ani.

Sarcinile auditorilor (și modul în care aceștia sunt aleși) pot fi găsite în Legea cu privire la guvernarea locală. Fiecare activitate a consiliului executiv și a comisiilor, precum și a întreprinderilor din proprietatea

- the protection of the personal or economic circumstances of private subjects;
- the preservation of animal or plant species.

Audit and accountability system in local government. There are two levels of accountability in local government:

- the citizens elect the municipal council every 4th year;
- the municipal council will make a decision every year about the discharge of liability of the committees and executive boards based on a local audit.

Sweden has a unique system of auditing in the local governments, i.e. municipalities, county councils and regions, as compared to several other countries.

The auditors are politicians and perform not only traditional financial audit, but also political and managerial audit.

The local governments in Sweden have a lot of autonomy, which is also true for political accountability and auditing in local government. Hence, the auditors are independent from the state and there is no national supervision of the audit.

The auditors are often considered a local democratic instrument for protection and development of local democracy and the citizens' interests.

The Auditors and the Audited. All members of the municipal and county councils are elected in general elections every four years. Each council then appoints the members of their executive board and committees as well as auditors – a minimum of five persons. Their term of office is also 4 years.

The auditors' tasks (and how they are elected) can be found in the Local Government Act. Every activity of the executive board and the committees as well as of companies owned by the local government has to be audited every year.

The members of the executive board and other committees are accountable to the council and the citizens for their activities. They are therefore the objects of the

autorităților locale sunt supuse auditului în fiecare an.

Membrii consiliului executiv și ai altor comisii sunt responsabili pentru activitățile lor în fața consiliului și a cetățenilor. Prin urmare, ei constituie obiectul examinării auditorilor și, prin urmare, sunt responsabili în ceea ce privește auditul.

Auditorii decid dacă ei (membrii consiliului executiv și ai altor comitete) pot fi scutiți de răspundere sau nu. Această hotărâre se bazează pe răspunderea politică/democratică, legislativă și financiară.

Mai mult ca atât, răspunderea este colectivă pentru întreg consiliul executiv și alte comitete, precum și individuală pentru fiecare membru în parte.

Asistență profesională. Auditorii aleși politic sunt asistați în activitatea lor de auditori profesioniști. Auditorii angajează profesioniști (consultanți sau contabili) pe care îi contactează independent, adesea în baza unui proces de achiziții publice.

Unele autorități locale au direcții proprii de auditori profesioniști în cadrul organizației lor. Direcția, precum și profesioniștii contractați, lucrează în calitate de consultanți pentru auditori.

Auditorii aleși politic sunt responsabili de audit și ei decid cu ce scop, când și câți profesioniștii sunt necesari.

Sarcinile auditului. Sarcinile auditului includ mult mai mult decât abordarea tradițională față de audit. Deoarece sarcinile sunt foarte extensive, auditorii trebuie să aleagă ce este cel mai important de supus auditului într-un an anumit.

Sarcinile, după cum sunt stipulate în Legea cu privire la guvernarea locală, includ auditul și aprecierea faptului dacă:

- activitățile s-au desfășurat în corespundere cu scopul lor stabilit de consiliu și într-o manieră satisfăcătoare din punct de vedere financiar și eficientă;

- conturile sunt corecte;

- controlul intern este adecvat.

Auditul se efectuează în conformitate

auditors' examination and thus accountable in regard to the audit.

The auditors judge whether or not they (the member of the executive board and other committees) can be discharged from liability. This judgement is based on a mixture of political/democratic, legal and financial accountability.

Moreover, the accountability is collective for the whole executive board and other committees as well as individual for each member.

Professional Support. The politically elected auditors are in their practical work assisted by professional auditors. The auditors hire professionals (consultants or accountants) whom they contract themselves, often after a public purchasing process.

A few local authorities have instead their own professional auditor department within their own organization. The department, as well as the contracted professionals, works as consultants to the auditors.

It is the politically elected auditors who are responsible for the audit and they decide for what purpose, how much and when the professionals are needed.

The Audit Tasks. The audit tasks go further than a traditional audit approach. As the tasks are very extensive the auditors must choose what is most important to audit that particular year.

The tasks, as stated in the Local Government Act, are to audit and judge if:

- operations have been conducted consistently with their purpose stated by the council, and in a financially satisfactory and effective manner;

- the accounts are correct;

- the internal control has been adequate.

The audit is to be carried out according to the "Code of Audit in Local Government". The Code puts down the main principles for the audit, i.e. conditions for independence, finance, cooperation, communication, initiatives, transparency and demand on do-

cu Codul auditului în administrația locală. Codul stabilește principiile-cheie pentru audit, adică condițiile pentru independență, finanțe, cooperare, comunicare, inițiative, transparență și cererea cu privire la documentarea auditului, susținerii profesionale etc.

Efectele și rezultatele auditului sunt prezentate în rapoarte separate, ce rezultă în final într-un raport anual de audit prezentat consiliului.

Auditorii aleg în mod independent ce să supună auditului, ce metode să folosească și ce experți să consulte. De asemenea, ei fac analize și iau decizii independente.

Auditorii nu acționează politic în rolul lor de audit, nici nu efectuează consultări în calitatea lor de auditori. Auditorii într-un consiliu municipal sau județean dețin funcții de încredere. Ei sunt foarte preocupați de protecția integrității lor.

Testarea răspunderii. Auditorii testează răspunderea membrilor consiliilor executive și a comisiilor, în baza constatărilor auditului pe parcursul anului. Ei elaborează un rezumat al auditului și comunică decizia lor în raportul anual de audit prezentat consiliului.

Opinia auditorilor în problemele scutiilor de răspundere trebuie să se fondeze pe fapte și să fie bazată pe dovezi substanțiale, obiective și imparțiale.

În raportul de audit, auditorii oferă două opinii diferite cu privire la membrii consiliului executiv și ai comisiilor: a) recomandarea de a nu scuti pe cineva de răspundere, și b) remarcă.

Auditorii recomandă de a nu se proceda la scutire de răspundere în cazul în care sunt identificate probleme majore într-un consiliu executiv și/sau într-o comisie. Recomandarea de a nu scuti de răspundere se aplică și atunci când problemele evidențiate anterior nu au fost corectate și/sau există câteva remarcă pentru consiliul executiv și/sau o comisie (aproximativ 7 cazuri pe an.)

Auditorii sugerează o remarcă pentru probleme severe, chiar dacă acestea au

cumentation of the audit, the professional support etc.

Effects and results of the audit are presented by and by in separate reports, finally resulting in a summarized annual audit report to the council.

The auditors choose independently what to audit, what methods to use and which experts to consult. They also make independent analyses and judgements.

The auditors do not act party-politically in their auditing role nor do they perform any consultant work as auditors. Being an auditor in a municipal or county council is a position of trust. They also take great care to safeguard their integrity.

Testing Accountability. The auditors test the accountability of members of executive boards and committees according to findings in the audit over the year. They summarize the audit and communicate their judgement in the annual audit report to the council.

The auditors' opinion in the matter of discharge from liability must be founded on facts and rest on substantiated, objective and unbiased evidence.

In the audit report the auditors can pronounce themselves on two different opinions regarding members of the executive board and committees: a) recommendation not to discharge somebody from liability, and b) remark.

The auditors recommend not discharging liability when obvious and major shortcomings are identified of an executive board and/or a committee. The recommendation not to discharge liability is also applicable when previously criticized shortcomings have not been corrected and/or if there are several remarks for the executive board and/or a committee. (There are about 7 cases each year.)

The auditors suggest a remark for severe shortcomings, even if they have minor consequences for the performance. A remark is also addressed as a warning to the

consecințe minore asupra performanței. O remarcă este, de asemenea, adresată ca o avertizare pentru consiliul executiv și/sau o comisie. Dacă cauza remarcii nu este corectată, aceasta va duce cu siguranță la o recomandare de a nu scuti de răspundere în următorul an (în medie, sunt 30 de cazuri de acest fel pe an).

Codul auditului în administrația locală descrie opt motive pentru testarea răspunderii:

1. Realizarea neadecvată a scopului, neîndeplinirea obiectivelor și directivelor stabilite de către Consiliu sau în reglementări.
2. Gestionare, monitorizare și control deficiente.
3. Prejudicierea încrederii publice sau alt prejudiciu intangibil.
4. Prejudiciu financiar.
5. Luarea neautorizată de decizii.
6. Activități ce nu sunt în conformitate cu legea, comportament criminal.
7. Pregătirea insuficientă a deciziilor.
8. Contabilitate deficientă.

Consiliile și auditul. Consiliile municipale și județene desemnează auditorii, care sunt numiți de partidele politice. Consiliul este autoritate pentru auditori și comunică regulamentele locale de audit, decide asupra bugetului auditorilor și primește raportul de audit.

Anume consiliul primește opinia auditorilor cu privire la recomandarea de a nu scuti de răspundere consiliul executiv și comisiile și care ulterior ia decizia în această privință.

Consiliul decide în fiecare an dacă să scutească sau nu consiliul executiv și comisiile de răspundere. Hotărârea consiliului va fi justificată în scris. Câte odată, raportul auditorilor va constitui, de asemenea, justificarea în scris a consiliului. Dacă hotărârea consiliului diferă de opinia auditorilor, atunci consiliul trebuie să pregătească una proprie.

Hotărârea consiliului trebuie să fie bine fondată pentru a fi transparentă.

Asistența oferită de Suedia Republicii Moldova. Suedia s-a angajat să susțină eforturile reformei de descentralizare în Re-

executive board and/or a committee. If the cause for the remark is not corrected it will almost certainly lead to a recommendation of not being discharged from liability the following year. (There are about 30 cases each year.)

In the Code of Audit in Local Government there are eight reasons for testing accountability.

1. Inadequate goal achievement, failure to observe the objectives and guidelines set by the council or in regulation.
2. Deficient management, follow-up and control.
3. Damage to the public trust or other intangible injury.
4. Financial injury.
5. Unauthorized decision making.
6. Operations not conforming to law, criminal conduct.
7. Insufficient preparation of decisions.
8. Deficient accounting.

The Councils and the Audit. The municipal and county councils appoint the auditors, who are nominated by the political parties. The council is the auditors' principal - it communicates local auditing regulations, decides on the auditors' budget and receives the audit report.

It is also the council who receives the auditors' opinion of recommending or not discharge from liability of the executive board and the committees and who ultimately decide in this matter.

The council decides every year whether to discharge the executive board and committees from liability or not. The council's decision has to be justified in writing. Sometimes the auditors' report will also be the council's written justification. At other times the council's decision differs from the opinion of the auditors, which means that the council has to write its own. The council's decision has to be thoroughly motivated in order to make it transparent.

Sweden's support to the Republic of Moldova. Sweden is committed to support

publica Moldova și să asiste administrația locală să-și asume mai multe responsabilități și competențe. Suedia susține reforma autoguvernării locale din 1996 și reforma administrației publice centrale în Moldova pe parcursul anilor 2006-2014. În multe contribuții finanțate de Suedia, Academia de Administrare Publică (AAP) a fost un partener de valoare. Vreau să-mi exprim cea mai mare apreciere pentru cooperarea excelentă pe parcursul anilor.

Contribuții:

1995-1998 – finanțarea suedeză pentru reforma administrației publice locale, implementată de PNUD Moldova;

1999-2004 – cooperare bilaterală între SIPU International (Institutul pentru Administrația Locală din Stockholm) și Cancelaria de Stat/Academia de Administrare Publică - Proiectul „Reforma administrației publice locale” (contribuția Suediei – aproximativ 10 MSEK);

2004-2014 – suport la Reforma administrației publice centrale, implementată de BM (BM CPAR) (contribuția Suediei – aproximativ 52 MSEK);

2008-2010 – Suedia și Regatul Unit au susținut elaborarea unei politici pentru dezvoltarea regională în Moldova (contribuția Suediei – 20 MSEK);

2009-2014 – Programul comun de dezvoltare locală integrată (JILDP), implementat de PNUD și UN Women (contribuția Suediei – 47,3 MSEK);

2010 – prezent – Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova, implementat de GIZ (cofinanțat de Suedia cu 54,3 MSEK).

Informații adiționale. Pentru a vă documenta mai pe larg, vă rugăm să consultați pagina web a SKL sau Asociația suedeză a autorităților locale și regiunilor (SALAR) în limba engleză. Aceasta reprezintă și promovează autoritățile locale în Suedia. Toate primăriile, consiliile județene și regiunile din Suedia sunt membre ale SKL/SALAR (<<http://sklinternational.se/>>).

ting decentralization reform efforts in Moldova and to assisting the local government sector to take on more powers and responsibilities. Sweden has been supporting the local self-government reform since 1996 and Central Public Administration reform in Moldova during 2006- 2014. In many of the Swedish funded contributions the Academy of Public Administration (APA) was a valuable partner. I would like to express my great appreciation for the excellent cooperation over the years.

Contributions:

1995-1998 - Swedish funding to Local Public administration reform, implemented by UNDP Moldova

1999-2004 - Bilateral cooperation between Sipu International (Stockholm Institute for Public Administration) and Chancellery of State / Academy of Public Administration – Local Governance Reform project (Sweden's budget approx. 10 MSEK)

2004-2014 - Support to Central Public administration Reform, implemented by The WB (The WB CPAR) (Sweden's budget 52 MSEK)

2008-2010 - Sweden and UK supported the development of a policy for regional development in Moldova (Sweden's budget 20 MSEK)

2009-2014 - Joint Integrated Local Development Project (JILDP), implemented by UNDP and UN Women (Sweden's budget 47.3 MSEK)

2010-present - Modernization of Local Public Services in the Republic of Moldova, implemented by GIZ (co-financed by Sweden with 54.3 MSEK)

For more information, please consult the webpage of SKL, or SALAR in English, which stands for Swedish Association of Local Authorities and Regions. It represents and advocates for local government in Sweden. All Swedish municipalities, county councils and regions are members of SKL/SALAR (<<http://sklinternational.se/>>).

Психологический механизм принятия управленческих решений в органах государственной власти

Александр ВОРОНОВ,
кандидат психологических наук, доцент,
докторант кафедры государственного менеджмента
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

SUMMARY

The concept of psychological mechanism as the basic category of professional activity is articulated in the article. The specifics of making administrative and government decisions in government bodies of Ukraine are characterised. The concept of psychological mechanisms of making managerial decisions is presented. The model of psychological mechanisms of making managerial decisions in government bodies is formed and described. It is shown that the model involves psychological mechanisms of making individual and group decisions, and also psychological mechanism of formation and implementation of decisions in the external environment. The expert judgement of mechanisms of individual and group decisions is made. The functioning of psychological mechanism of formation and implementation of decisions in external environment is defined as a direction for further research.

Keywords: *psychological mechanism, managerial decisions, model of psychological mechanism, government bodies, government services.*

REZUMAT

Conceptul de mecanism psihologic ca o categorie de bază a activității profesionale este reflectat în articol. Sunt caracterizate specificul de luare a deciziilor administrative și de guvern în organele guvernamentale ale Ucrainei. Conceptul de mecanism psihologic de luare a deciziilor este dat. Modelul mecanismului psihologic de luare a deciziilor în organele guvernamentale este format și descris. Este demonstrat că modelul implică mecanismul psihologic de luare a deciziilor individuale și de grup, precum și mecanismul psihologic de formare și de punere în aplicare a deciziilor în mediul extern. Este formată hotărârea expertului cu privire la mecanismul de decizii individuale și de grup. Funcționarea mecanismului psihologic de formare și de punere în aplicare a deciziilor în mediul extern este definită ca fiind direcția de cercetări suplimentare.

Cuvinte-cheie: *mecanism psihologic, decizii manageriale, modelul de mecanism psihologic, organisme guvernamentale, servicii guvernamentale.*

Постановка проблемы в общем виде. Понятие «психологического механизма» возникло в начале XVIII века.

Основоположник немецкой классической философии Э. Кант постоянно напоминал о «механизмах воли, пос-

тупка, природной необходимости», которые лежат в основе принятия управленческих решений. З. Фрейд в работе «Психология бессознательного» обосновал функционирование защитных психологических механизмов личности. М. Вертгеймер исследовал роль продуктивного мышления в структуре психологического механизма. Дж. Уотсон сформировал модель психологического механизма «S-R (стимул-реакция)». Ж. Пиаже отмечал, что психологическая теория интеллектуальных механизмов возникла сравнительно недавно, поэтому практически невозможно определить конечную точку её развития. А. Басс считал, что любая форма поведения человека имеет свой психологический механизм. Эти подходы оказали доминирующее влияние на формирование психологической теории принятия решений которая, как подчёркивал Ю. Козелецкий, представляет собой систему утверждений о реальном поведении человека в процессе выбора приемлемого решения [5]. Снижение количества принятия оптимальных управленческих решений в органах государственной власти Украины сегодня обусловлено, в том числе, и психологическими факторами. Возрастает актуальность исследований влияния психологического механизма принятия управленческих решений на эффективность функционирования органов государственной власти.

Анализ последних исследований. Динамичное развитие технологий публичного управления повышает требования к функционированию механизмов принятия управленческих решений органами государственной власти [10]. В сфере принятия управленческих решений важное место играет психологический механизм [6; 11]. Возникновению понятия психологического механизма принятия управленческих решений способствовали исследования психологических составляющих теории принятия управленческих

решений зарубежными исследователями М. Алле, Г. Гигеренцером, Д. Дернером, Д. Канеманом, Г. Саймоном, П. Словиком [4; 12]. Использование различных видов психологических механизмов в процессе принятия управленческих решений рассматривали В. Бакуменко, А. Бандурка, М. Бобнев, В. Вилюнас, Л. Гримак, Т. Грязнова, А. Дегтярь, В. Иванников, В. Леонтьев, А. Налчаджян, Р. Нисбетт, Е. Романова, Л. Росс, А. Эллиот [1].

Формирование цели статьи. Усиление психологических аспектов в сфере принятия управленческих решений обуславливает необходимость сформировать на базе современных психологических теорий перспективную модель психологического механизма принятия управленческих решений в органах государственной власти с учётом динамичной трансформации системы государственной службы Украины.

Изложение основного материала. В сфере науки государственного управления орган государственной власти рассматривается, как составная часть государственного механизма, наделённая властными полномочиями, объём которых определяется Конституцией и законами Украины. Деятельность органов государственной власти обеспечивают должностные и служебные лица, которые работают на профессиональной основе, производят юридически обоснованные действия и имеют специальный статус государственного служащего [3, с. 466]. Для реализации нормативных предписаний (законов и подзаконных актов) органы исполнительной власти принимают административно-управленческие решения, которые оформляются в виде различных документов: приказов, предписаний, инструкций, указаний. Системный анализ процессов подготовки, принятия и реализации управленческих решений в органах государственной власти даёт основание рассматривать такое решение, как осознанный выбор целенаправленного

психологического воздействия на общественные явления, отношения и процессы, выраженные в официальной нормативной форме. Таким образом, под «психологическим механизмом принятия управленческих решений» в органах государственной власти следует рассматривать всю совокупность психологических механизмов в сфере принятия индивидуальных и групповых управленческих решений, влияния общества на формирование и реализацию управленческих решений, направленных на выполнение задач публичного управления, с учётом психологических закономерностей взаимовлияния и взаимосвязи между этими механизмами.

Использование психологических ме-

ханизмов принятия управленческих решений предполагает такие действия субъекта управления, которые должны вызывать у объекта управления душевную и поведенческую активность, образы, представления, догадки, размышления, чувства, отношения, волевые действия, эмоциональные реакции [9]. Нами была разработана перспективная модель, структура которой отражает взаимодействие и возможности развития основных видов психологических механизмов принятия управленческих решений: индивидуального, группового и механизма влияния общества на формирование и реализацию управленческих решений в органах государственной власти (см. рис. 1).



Рис. 1. Модель психологического механизма принятия управленческих решений в органах государственной власти

Психологический механизм принятия индивидуальных управленческих решений построен на положениях психологии личности и включает механизмы, оказывающие регуляторное влияние на принятие таких решений руководителем или специалистом органа государственной власти. Он содержит волевые, эмоциональные, мыслительные, защитные, ментальные и ряд других психологических механизмов. Характеристики этих механизмов образуют взаимосвязанные группы и представляют собой индивидуальные психологические свойства лица принимающего решения в ситуации выбора. Между группами таких характеристик образуются устойчивые положительные и отрицательные связи, объединяющиеся в индивидуальные типологические группы. Большинство составляющих психологического механизма принятия индивидуальных решений имеет множественные связи с показателями профессионального мышления, которые показывают тенденцию к росту.

Психологический механизм принятия групповых решений базируется на теоретических подходах психологии малых групп, социальной психологии и объединяет индивидуальные психологические механизмы с механизмами, основанными на «групповых феноменах»: конформизма, лидерства, групповой сплочённости, групповых ценностей, групповых норм и ряда других [7]. Психологический механизм формирования и реализации управленческих решений во внешней среде отражает влияние феноменов массовой психологии на формирование таких решений органами государственной власти и включает механизмы, которые определяют степень эффективности и успешности реализации тех или иных управленческих решений: социального сравнения, заражения, наследования, массовой коммуникации, подражания [2; 8].

В марте 2016 года в Одесском региональном институте государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины был проведён экспертный опрос среди слушателей заочной формы обучения специальности «Государственное управление». Слушателями оценивалась степень влияния психологических механизмов на принятие индивидуальных и групповых управленческих решений в 5 – бальной системе (5 – высокое, 4 – близкое к высокому, 3 – среднее, 2 – ниже среднего, 1 – низкое). В опросе принимало участие 109 слушателей, средний возраст которых находился в диапазоне от 27 до 43 лет. В состав академических групп заочной формы обучения входили представители областных, районных администраций, в том числе: начальники управлений, отделов, секторов, представители центральных органов власти на местах, руководители других государственных организаций. Результаты экспертного опроса представлены в *Таблице 1*.

Оценка психологического механизма принятия индивидуальных управленческих решений показала, что превалирует мыслительный механизм, при достаточно высоких оценках волевого и ментального механизмов. Это говорит о том, что в процессе принятия индивидуального управленческого решения мышление является определяющим фактором, которому отдают предпочтение государственные служащие. Мыслительные механизмы подкрепляются волевыми качествами и ментальными особенностями лица принимающего управленческое решение.

Если волевые механизмы традиционно занимали ключевые позиции в сфере принятия управленческих решений, то значимость ментального механизма выросла сравнительно недавно. Развитие национального самосознания на почве украинского менталитета активно влияет

Таблица 1

**Результаты экспертного опроса слушателей специальности
«Государственное управление»**

Оценка в баллах	Индивидуальные механизмы					Групповые механизмы				
	Волевые	Эмоциональные	Мыслительные	Защитные	Ментальные	Конформизма	Лидерства	Сплочённости	Ценностный	Нормативный
Средняя оценка	4,2	3,7	4,8	3,4	4,0	4,1	4,4	4,0	4,3	3,9
Общая оценка механизма	4,02					4,14				

на принятие решений в сфере публичного управления.

Результаты оценки механизма принятия групповых решений в органах государственной власти свидетельствуют о доминировании механизма лидерства. Более высокие оценки по сравнению с другими получили механизмы ценностный и конформизма. Эти два понятия прямо коррелируют между собой, подчёркивая, с одной стороны, наличие в органах власти определённых ценностей, а с другой, ориентацию на эти ценностные установки в процессе принятия управленческих решений.

Сравнительный анализ психологических механизмов принятия индивидуальных и групповых управленческих решений в органах государственной власти Украины показал доминирование групповых механизмов (4,14 балла). Такая оценка позволяет говорить о большей объективности групповых решений, большей возможности их реализации. С другой стороны, как отмечали Ю. Козелецкий, Л. Манн и И. Янис, такие управленческие решения характеризуются повышенным риском, конформизмом, тенденциозным подбором информации, что зачастую препятствует принятию оптимальных решений [5; 13].

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Таким образом, в системе комплексного механизма принятия управленческих решений органами государственной власти одно из ключевых мест занимает психологический механизм, который основывается на теоретических подходах психологии личности, психологии малых групп и психологии масс. Рассмотрение модели такого механизма необходимо интегрировать в основу профессионального обучения лиц принимающих решения в органах государственной власти. Данные полученные в результате исследования могут быть использованы для разработки специализированных курсов подготовки кадрового резерва государственной службы Украины. Перспективой дальнейших научных поисков по затронутой проблематике является исследование функционирования психологических механизмов влияния общества на формирование, принятие и реализацию управленческих решений, проведение экспертной оценки степени влиятельности таких механизмов. Особый интерес вызывают исследования функционирования психологических механизмов в сфере массовой коммуникации, где с опорой на соответствующие «мозговые центры»

сегодня происходит формирование общественного мнения, выступающего основанием для формирования, принятия и реализации соответствующих решений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики./ В. Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000, 328 с.
2. Гулевич О. А. Психология коммуникаций./ О. А. Гулевич. – М.: Московский психолого-социальный институт, 2007, 384 с.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т./ Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 4: Галузеве управління./ наук.-ред. Колегія: М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін, 2011, 648 с.
4. Канеман Д. Принятие решений в неопределенности: правила и предубеждения./ Д. Канеман, П. Словик, А. Тверски. – Х.: Гуманитарный центр, 2005, 632 с.
5. Козелецкий Ю. Психологическая теория решений./ Ю. Козелецкий; пер. с польск. – М.: Прогресс, 1979, 278 с.
6. Крапивина Г. А. Процесс принятия решений государственными органами по развитию туристско-рекреационных территорий./ Г. А. Крапивина// Фінансово-банківські механізми державного управління економікою України: зб. наук. пр. – Д.: ДонДУУ, 2007. – Т. 8. – вип. 82, с. 183-202.
7. Кричевский Р. Л. Социальная психология малой группы./ Р. Л. Кричевский, Е. М. Дубовская. – М.: Аспект Пресс, 2001, 318 с.
8. Ольшанский Д. В. Психология масс./ Д. В. Ольшанский. – СПб.: Питер, 2001, 368 с.
9. Плаус С. Психология оценки и принятия решений./ С. Плаус; пер. с англ. – М.: Информационно-издательский дом «Филин», 1998, 368 с.
10. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. [Електронний ресурс]: «Відомості Верховної Ради (ВВР)», 2016, № 4, ст. 43. – Режим доступу: <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>>.
11. Чопенко А. В. Формалізація процесу прийняття управлінського рішення в органі державної влади./ А. В. Чопенко.// «Теорія та практика державного управління», 2011, вип. 3(34), с. 133-140.
12. Simon H. A. (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. In: „American Economic Review,” Vol. 49, #3, 253-283.
13. Janis I. Decision Making and Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment./ I. Janis, L. Mann. – N.Y.: Free Press, 1977, 295 p.

Prezentat: 12 aprilie 2016.

E-mail: vorrronn9@mail.ru

Societatea civilă și statul de drept



Inspectoratul de Stat al Muncii – autoritatea de specialitate cu atribuții de supraveghere și control în domeniul securității și sănătății muncii

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

Felicia PĂSCĂLUȚĂ,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In present, State Labour Inspectorate is the main supervisory body in health and safety at the work, and has all the rights to exercise an efficient control in order to target the compliance of employers of legal regulations which aim mentioned sphere. Therefore, the mechanism which involves changes in work culture, the most important from of them which refers to security and healthy of work place, take place in our society for harmonization and labor market adjustment. It is obviously that more units start to realize that human resources are most important capital of an organization and is the decisive factor in the production process. That's why employers should be conscious about the fact that security of an employee it's not an expanse, but a necessary investment to avoid some costs, direct or indirect caused by work stoppages in the case of a serious and imminent danger or in cases the most unfortunate, the consequences of accidents at work and occupational diseases.

REZUMAT

În prezent, Inspectoratul de Stat este organul principal de supraveghere în domeniul sănătății și securității la locul de muncă și are toate competențele și drepturile necesare pentru a exercita un control eficient și pentru a viza respectarea de către angajatori a reglementărilor legale care urmăresc domeniul menționat. Prin urmare, mecanismul care implică schimbări în cultura muncii, cea mai importantă dintre ele se referă la securitatea și sănătatea la locul de muncă, are loc în societatea noastră pentru armonizarea și adaptarea pieței forței de muncă. Este tot mai evident că multe unități încep să realizeze că omul este cel mai important capital al unei organizații și factorul decisiv în procesul de producție. Acesta este motivul pentru care angajatorii trebuie să fie conștienți de faptul că securitatea angajatului nu este o expansiune, ci o investiție necesară pentru evitarea unor costuri, directe sau indirecte, cauzate de întreruperea lucrului, în cazul unui pericol grav și iminent sau în cazurile cele mai nefericite, consecințele accidentelor de muncă și ale bolilor profesionale.

Organizarea și activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii sunt reglementate detaliat în Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001 „Privind Inspectoratul de Stat al Muncii” [1] și în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 788 [2] „Cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspectoratului de Stat al Muncii, a structurii și efectivului-limită ale acestuia” din 7 octombrie 2013 [3]. Totodată, notificăm că reglementarea inspecției muncii rezultă din faptul că Republica Moldova a ratificat cele două Convenții în materie ale OIM, respectiv: Convenția OIM nr. 81/1947 „Privind inspecția muncii în industrie și comerț” [4] și Convenția OIM nr. 129/1969 „Privind inspecția muncii în agricultură” [5], „ambele având ca obiectiv comun de a asigura, prin intermediul inspecțiilor periodice, aplicarea dispozițiilor legislației muncii la locul de muncă” [6, p. 247].

Așadar, Inspectoratul de Stat al Muncii (în continuare - *Inspectorat*) este autoritate administrativă, subordonată Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, care este abilitată cu dreptul de a exercita controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul muncii, securității și sănătății în muncă.

În conformitate cu art. 1, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, Inspectoratul exercită controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul muncii la întreprinderi, instituții și organizații, cu orice tip de proprietate și formă juridică de organizare, la persoane fizice care angajează salariați, precum și în autoritățile administrației publice centrale și locale. Totodată, atragem atenția că în subordinea Inspectoratului, care se bucură de personalitate juridică, se află inspecții teritoriale de muncă, fără personalitate juridică, funcționând în fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea.

În literatura de specialitate s-a expus opinia [7, p. 722], la care ne raliem, precum că Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001

vizează atât industria și comerțul, cât și agricultura. „Așadar, legiuitorul moldovean, dintre mai multe soluții posibile, a acceptat-o pe cea prevăzută de art. 7, alin. (3), lit. a) din Convenția OIM nr. 129/1969 „Privind inspecția muncii în agricultură”, adică „un organ unic de inspecție a muncii, competent pentru toate ramurile activității economice” [8, p. 722]. Legiuitorul român a procedat în același mod [9, p. 840].

Potrivit legislației române, Inspecția Muncii reprezintă un organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, cu personalitate juridică, prin care se exercită atribuții de autoritate de stat în domeniile relațiilor de muncă și securității și sănătății în muncă [10, p. 221]. În mod asemănător legislației moldovenești, legiuitorul român consfințește faptul că Inspecția Muncii exercită controlul aplicării unitare a dispozițiilor legale în domeniile sale de competență în unitățile din sectorul public, mixt, privat, precum și la alte categorii de angajatori. În plus, potrivit stipulațiilor Regulamentului de organizare și funcționare a Inspecției Muncii, aprobat prin Hotărârea Guvernului României nr. 1377/2009 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 25.11.2009), Inspecția Muncii are ca scop principal urmărirea îndeplinirii obligațiilor legate de către angajatori în domeniile relațiilor de muncă, securității și sănătății în muncă, precum și a celor referitoare la condițiile de muncă, apărarea vieții, integrității corporale și sănătății salariaților și a altor participanți la procesul de muncă, în desfășurarea activității.

Totodată, venim cu o remarcă importantă, potrivit căreia, în unele țări, rolul Inspecției Muncii este unul globalizant, aceasta supunând controlului toate aspectele procesului de producție. Astfel, „în privința competenței, Franța reprezintă principala promotoare a *sistemului generalist al inspecției muncii* bazat pe intervenția asupra ansamblului realităților sociale ale între-

prinderilor, respectiv: control, îndrumare și conciliere. Aceasta presupune abordarea globală a tuturor aspectelor care fac obiectul procesului de producție, începând de la faza de concepție, organizare și pregătire a personalului. Supravegherea îmbunătățirii condițiilor de muncă și a relațiilor de muncă se concretizează în obligația de a verifica durata timpului de lucru, igiena muncii, conflictele de muncă, dreptul la exprimarea liberă și concilierea unor conflicte dintre patron și salariați” [11, p. 10-11].

Obiectivele și atribuțiile Inspectoratului de Stat al Muncii. Potrivit art. 3 din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, obiectivele Inspectoratului sunt următoarele: a) asigurarea aplicării dispozițiilor actelor legislative și ale altor acte normative referitoare la condițiile de muncă și la protecția salariaților în exercitarea atribuțiilor lor; b) difuzarea informațiilor despre cele mai eficiente mijloace de respectare a legislației muncii; c) informarea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei despre deficiențele legate de aplicarea legislației muncii. În îndeplinirea acestor obiective, Inspectoratul are următoarele atribuții: controlează respectarea legislației muncii, securității și sănătății în muncă; eliberează, în modul și în condițiile stabilite de lege, avize privind introducerea în fabricație a prototipurilor de echipamente tehnice și de echipament individual de protecție și de lucru; cercetează accidente de muncă; coordonează activitatea de pregătire, instruire și informare a salariaților angajați în problemele relațiilor de muncă, securității și sănătății în muncă; exercită alte atribuții prevăzute de lege. Aceste atribuții ale Inspectoratului au fost reiterate de către legiuitorul moldovean în textul art. 374, alin. (1) din Codul Muncii al Republicii Moldova.

În același timp, luând în considerare stipulațiile art. 4, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, Inspectoratul de Stat al Muncii este în drept: a) să solicite și să primească de la autoritățile administrației

ei publice centrale și locale, de la persoane juridice și fizice informațiile necesare exercitării atribuțiilor sale; b) să constate contravenții și să încheie procese-verbale conform prevederilor Codului contravențional al Republicii Moldova. În acest context, se cere menționat că Inspectoratul nu este în drept să aplice sancțiuni contravenționale pentru încălcarea dispozițiilor legale referitoare la condițiile de muncă și protecția salariaților în exercitarea obligațiilor lor de muncă, ci doar să constate contravențiile prevăzute la art. 55-61 din Codul contravențional al Republicii Moldova [12].

Așadar, după elucidarea obiectivelor și atribuțiilor Inspectoratului de Stat al Muncii, înscrise în legislația noastră, concluzionăm că acestea corespund, în mare măsură, celor consacrate în Convenția OIM nr. 81/1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț. OIM a dispus, în acest sens, ca sistemul de inspecție a muncii să aibă următoarele sarcini: a) să asigure aplicarea dispozițiilor legale referitoare la condițiile de muncă și la protecția lucrătorilor în exercitarea profesiei lor, cum sunt dispozițiile privind durata muncii, salarizarea, securitatea și igiena muncii, condițiile de trai, folosirea copiilor și a tinerilor și altele conexe, în măsura în care inspectorii de muncă sunt însărcinați să asigure aplicarea acestor dispoziții; b) să furnizeze celor care angajează și lucrătorilor informații și îndrumări tehnice asupra mijloacelor cele mai eficiente de respectare a dispozițiilor legale; c) să aducă la cunoștința autorității competente deficiențele sau abuzurile care constituie încălcări ale dispozițiilor legale în vigoare (art. 3, alin. (1) din Convenția OIM nr. 81/1947). Totodată, dacă inspectorilor de muncă le sunt încredințate și alte funcții, acestea nu trebuie să stânjenească exercitarea funcțiilor principale și nici să dăuneze, într-un mod oarecare, autorității sau imparțialității necesare inspectorilor în raporturile lor cu cei care angajează și cu lucrătorii (art. 3, alin. (2) din Convenția OIM nr. 81/1947).

Organizarea Inspectoratului de Stat al Muncii. Structura și numărul de salariați ai Inspectoratului sunt stabilite conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 788 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspectoratului de Stat al Muncii, a structurii și efectivului-limită ale acestuia” din 7 octombrie 2013.

În corespundere cu art. 7, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, personalul Inspectoratului de Stat al Muncii, inclusiv al inspecțiilor teritoriale de muncă, se formează din inspectori de muncă și din alți specialiști, care sunt funcționari publici, al căror statut le asigură stabilitate în funcție și independență față de orice schimbare guvernamentală și orice influență neprevăzută din afară, precum și din personal auxiliar. În plus, legiuitorul moldovean subliniază că inspectorul de muncă este subordonat numai șefului ierarhic și, în exercițiul funcțiunii, se supune numai legii. Totodată, nu se admite niciun fel de amestec în activitatea inspectorilor de muncă ce le-ar impune exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor [13, p. 195].

Totodată, menționăm faptul că *ministerele, departamentele și alte organe centrale pot avea în subordinea lor organe de specialitate denumite servicii publice desconcentrate*. În corespundere cu Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 735 „Cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale” din 16 iunie 2003, serviciile publice desconcentrate sunt constituite din organe centrale și subdiviziuni teritoriale. *Astfel, în subordinea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei se află Inspectoratul de Stat al Muncii (organul central) și inspecțiile teritoriale de muncă (subdiviziunile teritoriale).*

Înfăptuind un studiu comparativ, trebuie să constatăm că, în România, în cadrul Inspecției Muncii funcționează un Colegiu (al Inspecției Muncii), un organ consultativ,

care se întrunește periodic sub conducerea inspectorului general de stat, pentru stabilirea strategiei și dezbaterea problemelor deosebite [14, p. 829]. Considerăm că și în Republica Moldova, în subordinea Inspectoratului de Stat al Muncii, ar trebui să activeze un asemenea Colegiu, în vederea contribuirii la soluționarea unor probleme de importanță majoră pentru această autoritate statală.

Drepturile și obligațiile inspectorului de muncă. Potrivit art. 8, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, în exercițiul funcțiunii, inspectorul de muncă, la prezentarea legitimației de serviciu, este în drept: 1) să pătrundă liber, la orice oră din zi sau din noapte, fără informarea prealabilă a angajatorului, în locurile de muncă, în încăperile de serviciu și de producție; 2) să solicite și să primească de la angajator actele și informațiile necesare controlului; 3) să solicite și să primească, în limitele competenței, declarații de la angajatori și salariați; 4) să ceară lichidarea imediată sau într-un anumit termen a abaterilor constatate de la dispozițiile actelor legislative și ale altor acte normative referitoare la condițiile de muncă și la protecția salariaților în exercitarea atribuțiilor lor; 5) să solicite retragerea de către autoritățile administrației publice competente a autorizației (licenței) de activitate a angajatorului pentru neexecutarea intenționată a prescripțiilor privind înlăturarea încălcărilor legislației muncii și normelor de securitate și sănătate în muncă, stabilită în urma controalelor repetate. Legislația în vigoare consacră drepturi suplimentare pentru inspectorii de muncă cu atribuții în domeniul securității și sănătății în muncă, care, în exercițiul funcțiunii, pot: 1) să dispună sistarea funcționării (inclusiv prin sigilare, cu indicarea în procesul-verbal de control) a atelierelor, a halelor, a secțiilor, a altor subdiviziuni ale unității, sistarea exploatării clădirilor, a edificiilor și a echipamentelor tehnice, precum și sistarea lucrărilor și a proceselor tehnologice, doar în cazul unui pericol iminent de accidenta-

re; 2) să propună anularea avizelor privind introducerea în fabricație a prototipurilor de echipamente tehnice și de echipament individual de protecție și de lucru dacă constată că, prin modificarea condițiilor care au stat la baza emiterii acestora, nu se respectă cerințele actelor normative din domeniul securității și sănătății în muncă.

Dispoziții asemănătoare celor înscrise în art. 8, alin. (1)-(2) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001 sunt cuprinse în art. 376 din Codul Muncii al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 9, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, inspectorul de muncă este obligat: a) să se călăuzească în activitatea sa de legislație; b) să păstreze confidențialitate asupra sursei oricărei reclamații care semnalizează încălcarea dispozițiilor actelor legislative și ale altor acte normative referitoare la relațiile de muncă, securitatea și sănătatea în muncă și să nu dezvăluie angajatorului faptul că respectivul control a fost efectuat în urma unei reclamații; c) să păstreze confidențialitate, conform legislației, asupra informațiilor care reprezintă secrete de stat sau secrete comerciale și care i-au devenit cunoscute în exercițiul funcțiunii; d) să fie obiectiv și imparțial, să nu se manifeste în calitate de mediator sau arbitru în soluționarea conflictelor de muncă; e) să nu aibă niciun fel de interes, direct sau indirect, legat de angajatorii care se află sub incidența controlului său.

Actele administrative emise de inspectorii de muncă pot fi contestate la directorul Inspectoratului de Stat al Muncii și (sau) conform Legii contenciosului administrativ (nr. 793-XIV/2000) [15], iar actele administrative emise de directorul Inspectoratului de Stat al Muncii, în temeiul art. 380, alin. (2) din Codul Muncii al Republicii Moldova, pot fi contestate conform Legii Republicii Moldova nr. 793-XIV/2000. Această normă legală necesită unele explicații și clarificări. Astfel, precizăm că măsurile luate de inspectorii de muncă în exercitarea

atribuțiilor conferite Inspectoratului de Stat al Muncii, sunt acte administrative ale unei autorități publice. Astfel, posibilitatea de a fi „contestate conform Legii Republicii Moldova nr. 793-XIV/2000” se concretizează prin exercitarea unei acțiuni în contencios administrativ. În acest sens, invocăm explicațiile Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova: „După cum rezultă din conținutul art. 8 din Lege (*Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV/2000 – n. n.*), legalitatea actelor administrative emise de organele centrale ale serviciilor desconcentrate se verifică de către Curtea de Apel Chișinău (*este cazul actelor administrative emise de directorul Inspectoratului de Stat al Muncii – n. n.*), iar a celor emise de subdiviziunile teritoriale (*actele administrative ale inspecțiilor teritoriale de muncă – n. n.*) – de către judecători” (Hotărârea Plenului CSJ a Republicii Moldova nr. 10 „Cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ” din 30.10.2009).

Modul, condițiile și procedura de efectuare a controlului de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă. În conformitate cu art. 11¹, alin. (1) din Legea nr. 140-XV/2001, controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă are drept scop: a) verificarea modului în care angajatorul (persoana care acționează în numele acestuia) respectă legislația muncii, securității și sănătății în muncă; b) acordarea ajutorului consultativ și metodologic angajatorului (persoanei care acționează în numele acestuia) în identificarea căilor de aplicare eficientă a legislației și de prevenire a încălcărilor, precum și de lichidare a încălcărilor în cazul constatării acestora; c) sancționarea încălcărilor constatate.

După cum se arată în literatura de specialitate [16, p. 725], la exercitarea controlului de stat asupra respectării actelor legislati-

ve și a altor acte normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă, se impune respectarea strictă a următoarelor condiții:

a) controlul repetat poate fi efectuat la expirarea termenului stabilit în cadrul controlului anterior de inspectorul de muncă pentru lichidarea încălcărilor, executarea prescripțiilor și conformarea cu prevederile legale. Controlul repetat poate fi exercitat ori de câte ori este necesar pentru a asigura respectarea prevederilor legislației muncii, securității și sănătății în muncă (art. 11¹, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001);

b) controlul de fond și controlul tematic se desfășoară în conformitate cu Programul anual de activitate al Inspectoratului de Stat al Muncii, aprobat de directorul Inspectoratului de Stat al Muncii după coordonarea cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Totodată, inspecțiile teritoriale de muncă desfășoară controlul de fond și controlul tematic conform planurilor trimestriale de activitate, elaborate în baza Programului anual de activitate al Inspectoratului de Stat al Muncii și aprobate de șeful inspecției teritoriale. Controlul de fond și controlul tematic pot fi realizate și la solicitarea angajatorului (persoanei care acționează în numele acestuia), a salariatului sau a sindicatelor (art. 11¹, alin. (4)-(6) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001).

Potrivit prescripțiilor art. 11², alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă se efectuează în baza deciziei și delegației de control emise de: a) directorul Inspectoratului de Stat al Muncii; b) directorul-adjunct al Inspectoratului de Stat al Muncii; c) șeful inspecției teritoriale de muncă; d) șeful-adjunct al inspecției teritoriale de muncă.

La efectuarea controlului [17; 130, p. 247], inspectorul de muncă poate solicita

angajatorului sau, în lipsa lui, persoanei care acționează în numele acestuia să-i acorde sprijin pentru: a) asigurarea prezentării documentelor necesare controlului; b) punerea la dispoziție a unui însoțitor pe durata desfășurării controlului la locurile de muncă, în încăperile de serviciu și de producție; c) punerea la dispoziție a unei încăperi de serviciu, a mijloacelor de comunicație și de transport în perimetrul unității supuse controlului. În același timp, inspectorul de muncă trebuie să se protejeze de pericolele specifice unității supuse controlului. În caz de necesitate, inspectorul de muncă cere angajatorului (persoanei care acționează în numele acestuia) să-i acorde echipament individual de protecție și de lucru.

În corespundere cu prevederile art. 11², alin. (7) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, durata controlului nu trebuie să depășească 3 zile lucrătoare. La necesitate, directorul Inspectoratului de Stat al Muncii sau adjunctii săi pot prelungi durata acestuia.

În ceea ce privește procedura de efectuare a controlului de stat asupra respectării actelor normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă, Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, prin dispozițiile art. 11³, supune reglementării următoarele aspecte de ordin procedural:

1) la efectuarea unui asemenea control, inspectorul de muncă verifică respectarea prevederilor legale referitoare la: a) contractul individual de muncă și contractul colectiv de muncă; b) timpul de muncă și timpul de odihnă; c) retribuirea muncii; d) normele de muncă; e) garanțiile și compensațiile ce decurg din relațiile de muncă; f) disciplina muncii; g) securitatea și sănătatea în muncă; h) particularitățile de reglementare a muncii unor categorii de salariați; i) răspunderea materială potrivit legislației muncii; j) completarea, păstrarea și evidența carnetului de muncă;

2) controlul se finalizează cu întocmirea de către inspectorul de muncă a unui pro-

ces-verbal de control de modelul aprobat de directorul Inspectoratului de Stat al Muncii. În procesul-verbal, inspectorul de muncă consemnează succint esența încălcării constatate, indică prevederile actelor legislative și ale altor acte normative încălcate și dispune conformarea imediată sau, după caz, într-un termen rezonabil cu prevederile legale;

3) procesul-verbal de control se întocmește în două exemplare. Fiecare exemplar are înscris numărul de ordine din registrul de evidență a proceselor-verbale de control. Registrele de evidență a proceselor-verbale de control se țin de inspecția teritorială de muncă și de aparatul Inspectoratului de Stat al Muncii. Fiecare exemplar al procesului-verbal de control este semnat de inspectorul de muncă care l-a întocmit, de angajator (persoana care acționează în numele acestuia) și de reprezentantul sindicatului sau al salariaților din unitate. Un exemplar al procesului-verbal de control se păstrează la inspecția teritorială de muncă sau la Inspectoratul de Stat al Muncii, iar celălalt – la unitate. Dacă angajatorul (persoana care acționează în numele acestuia) refuză să semneze procesul-verbal de control, inspectorul de muncă consemnează refuzul în procesul-verbal, pe care îl expediază prin poștă, printr-o scrisoare cu aviz de recepție, în adresa unității;

4) pentru confirmarea încălcărilor constatate, inspectorul de muncă poate anexa la procesul-verbal de control copii sau extrase de pe instrucțiuni, înscrisuri, registre, explicații, schițe, scheme, fotografii etc. autentificate de angajator (persoana care acționează în numele acestuia);

5) dacă stabilește un termen pentru conformarea cu prevederile legale, inspectorul de muncă cere angajatorului (persoanei care acționează în numele acestuia) să informeze, la expirarea termenului indicat, inspecția teritorială de muncă sau Inspectoratul de Stat al Muncii despre înlăturarea încălcărilor consemnate în procesul-verbal de control;

6) dacă în cadrul controlului nu se constată încălcări, inspectorul de muncă consemnează în procesul-verbal de control respectarea actelor legislative și a altor acte normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă;

7) dacă constată că exploatarea clădirilor, a edificiilor și a echipamentelor tehnice, precum și desfășurarea lucrărilor și a proceselor tehnologice prezintă pericol iminent de accidentare, inspectorul de muncă dispune, printr-o prescripție de modelul aprobat de directorul Inspectoratului de Stat al Muncii, sistarea lor, evacuarea personalului de la locurile de muncă aflate în pericol și înlăturarea pericolelor constatate. În prescripția de sistare se indică succint esența încălcării cu pericol iminent de accidentare, actele legislative și alte acte normative a căror nerespectare a provocat apariția pericolului. Prescripția de sistare se semnează de inspectorul de muncă și de angajator (persoana care acționează în numele acestuia). Un asemenea drept al inspectorului de muncă se încadrează în limitele admisibile ale instrumentelor internaționale. În acest sens, Convenția OIM nr. 81/1947 statuează, prin dispozițiile art. 13, alin. (1), că *inspectorii de muncă vor fi autorizați să determine luarea de măsuri în vederea eliminării defecțiunilor constatate la instalații, la amenajări sau în metodele de lucru, pe care le consideră dăunătoare sănătății sau securității lucrătorilor*. În dezvoltarea acestei prevederi, s-a dispus că, pentru a putea determina luarea acestor măsuri, inspectorii de muncă vor avea dreptul, sub rezerva contestării măsurilor respective pe căile judiciare sau administrative prevăzute de legislația națională, de a dispune sau de a face să se dispună: a) să se aducă instalațiilor, într-un termen fixat, modificările necesare pentru a se asigura aplicarea strictă a dispozițiilor legale privind sănătatea și securitatea lucrătorilor; b) să fie luate măsuri imediat executorii în cazurile de pericol iminent pentru sănătatea și securitatea lucrătorilor. Dacă procedura

menționată anterior nu este compatibilă cu practica administrativă și judiciară a statului-membru, inspectorii de muncă vor avea dreptul să sesizeze autoritatea competentă pentru ca aceasta să dea ordine precise sau să determine luarea de măsuri imediat executorii (art. 13, alin. (3) din Convenția OIM nr. 81/1947);

8) dacă dispune sistarea exploatarei clădirilor, a edificiilor și a echipamentelor tehnice, precum și a lucrărilor și proceselor tehnologice cu pericol iminent de accidentare, inspectorul de muncă consemnează acest fapt în procesul-verbal de control. Copia de pe prescripția de sistare se anexează la procesul-verbal de control;

9) dacă înlăturarea pericolului necesită timp, inspectorul de muncă sigilează aparatele de conectare la sursele de alimentare cu energie electrică, panourile de comandă, părțile mobile sau alte părți ale clădirilor, ale instalațiilor, ale echipamentelor tehnice cu pericol iminent de accidentare. Sigiliul se aplică în așa mod încât să blocheze repunerea lor în funcțiune, lăsându-se loc de acces doar pentru intervenții de înlăturare a pericolului. Inspectorul de muncă indică în prescripția de sistare aplicarea sigiliului, numărul lui și locul aplicării și informează despre aceasta conducătorul locului de muncă și angajatorul (persoana care acționează în numele acestuia). În prescripția de sistare, inspectorul de muncă dispune să fie informat în scris despre lichidarea încălcărilor cu pericol de accidentare.

Modul și condițiile de eliberare a avizelor privind introducerea în fabricație a prototipurilor noi de echipamente tehnice și echipamente individuale de protecție și de lucru. În conformitate cu art. 114, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, pentru obținerea avizelor privind introducerea în fabricație a prototipurilor noi de echipamente tehnice și echipamente individuale de protecție și de lucru (denumite în continuare *prototip de echipament*), producătorul este obligat să depună o cere-

re scrisă la Inspectoratul de Stat al Muncii.

Eliberarea avizului privind introducerea în fabricație a prototipului de echipament se efectuează după verificarea corespunderii acestuia cu cerințele de securitate și sănătate în muncă. Verificarea se efectuează de către un inspector de muncă desemnat prin dispoziția directorului Inspectoratului de Stat al Muncii, emisă în, cel mult, 3 zile din data înregistrării cererii. În procesul verificării corespunderii prototipului de echipament, inspectorul de muncă analizează: a) documentația tehnică de proiectare și de executare a prototipului de echipament; b) documentația de exploatare și de întreținere; c) soluțiile prevăzute de documentele tehnice și cele aplicate la executarea prototipului de echipament pentru asigurarea securității și sănătății în muncă, precum și pentru prevenirea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale la exploatarea lui; d) rezultatele încercărilor și ale testărilor prototipului de echipament respectiv. În același timp, legislația în vigoare dispune că durata verificării nu poate depăși 5 zile lucrătoare.

Potrivit art. 114, alin. (5) din Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001, dacă, în timpul verificării corespunderii prototipului de echipament, inspectorul de muncă depistează anumite lacune de securitate și sănătate în muncă, acesta emite o prescripție în care indică defectele depistate și dispune producătorului înlăturarea lor și informarea Inspectoratului de Stat al Muncii despre acest fapt. În cel mult 3 zile lucrătoare din data parvenirii la Inspectoratul de Stat al Muncii a informației despre înlăturarea de către producător a defectelor depistate, inspectorul de muncă va efectua o verificare repetată, care nu va dura mai mult de o zi lucrătoare.

Dacă prototipul echipamentului verificat corespunde cerințelor de securitate și de igienă a muncii, inspectorul de muncă întocmește în scris și prezintă directorului Inspectoratului de Stat al Muncii un raport privind rezultatele verificării, în care con-

semnează capacitatea prototipului de echipament de a asigura securitatea și sănătatea în muncă în timpul exploatării și temeiul de eliberare a avizului privind introducerea în fabricație a prototipului de echipament.

Inspectorul general de stat al muncii, în cel mult 3 zile lucrătoare din data depunerii raportului privind rezultatele verificării, va semna și va elibera producătorului avizul privind introducerea în fabricație a prototipului de echipament.

Ca o sinteză la cele expuse, vom constata că reglementarea națională privind activitatea Inspectoratului de Stat al Muncii este concordantă cu cele două convenții în materie ale OIM, respectiv, Convenția nr. 81/1947 privind inspecția muncii în industrie și comerț și Convenția nr. 129/1969 privind inspecția muncii în agricultură.

La etapa actuală, Inspectoratul de Stat al Muncii este principalul organ de control în domeniul securității și sănătății în muncă, dispunând de toate atribuțiile și drepturile necesare pentru exercitarea unui control eficient și obiectiv asupra respectării de către angajatori a reglementărilor legale ce vizează domeniul enunțat. Așadar, în societatea noastră are loc procesul de armonizare și de reglare a mecanismelor pieței muncii, care implică modificări în cultura muncii, cele mai importante dintre acestea vizează securitatea și sănătatea în muncă. Este tot mai evident că multe unități (întreprinderi,

instituții, organizații) încep să conștientizeze faptul că omul este capitalul cel mai important al unei organizații, fiind factorul decisiv în procesul de producție [18, p. 281]. Iată de ce angajatorii trebuie să fie conștienți de faptul că securitatea salariatului nu reprezintă o cheltuială, ci o investiție necesară pentru a evita o serie de costuri, directe sau indirecte, determinate de oprirea activității în cazul unui risc grav și iminent sau, în cazurile cele mai nefericite, de urmările accidentelor de muncă și ale bolilor profesionale.

Nu putem să nu subscriem la propunerea de *lege ferenda* a autorilor moldoveni [19, p. 727] privind elaborarea și adoptarea unei legi referitoare la afilierea Inspectoratului de Stat al Muncii la Asociația Internațională a Inspecției Muncii (AIIM), cu sediul la Geneva. Această asociație a fost fondată în 1972, având drept scop: a) să faciliteze contactele între diferite instituții și persoane cu atribuții de inspecție a muncii sau care participă direct la această activitate; b) să studieze problemele pe care le ridică organizarea și funcționarea Inspecției Muncii; c) să contribuie la schimbul de informații și de experiență cu privire la principalele sarcini ale inspectorilor de muncă ș. a. [20, p. 839]. Așadar, ca urmare a aderării la AIIM, Inspectoratul de Stat al Muncii din Republica Moldova va putea beneficia de mai multe avantaje: participarea cu drepturi depline

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001 „Privind Inspectoratul de Stat al Muncii” din 10.05.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.06.2001, nr. 68-71.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 788 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspectoratului de Stat al Muncii, a structurii și efectivului-limită ale acestuia” din 7 octombrie 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.10.2013, nr. 222-227.
3. Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.10.2000, nr. 130-132.
4. Convenția OIM nr. 81 privind inspecția muncii în industrie și comerț, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 593-XIII din 26.09.1995, în vigoare pentru Republica Moldova din 12.08.1997.
5. Convenția OIM nr.129 privind inspecția muncii în agricultură, ratificată prin Hotărârea

Parlamentului Republicii Moldova nr. 1330-XIII din 26.09.1997, în vigoare pentru Republica Moldova din 10.12.1998.

6. Popescu A. Dreptul internațional al muncii. București: C. H. Beck, 2006.

7. Boișteanu E., Romandaș N. Dreptul muncii. Manual. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015.

8. Ștefănescu I. T. Tratat teoretic și practic de drept al muncii. Ed. a II-a. București: Universul Juridic, 2012.

9. Ștefănescu I. T., Vartolomei B., Gheorghe M. ș. a. Dicționar de drept al muncii. București: Universul Juridic, 2014.

10. Medeanu T. Accidente de muncă. București: Lumina Lex, 1998.

11. Codul contravențional al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6.

12. Păscăluță F. Statutul juridic al inspectorului Inspecției Muncii. În: Materialele conferinței internaționale științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice. Edificarea statului de drept și modernizarea administrației publice prin prisma practicilor europene,” Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău, 22 mai 2012, 194-195 p.

13. Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV/2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.05.2000, nr. 57-58.

14. Legea Republicii Moldova nr. 140-XV/2001 „Privind Inspectoratul de Stat al Muncii” din 10.05.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.06.2001, nr. 68-71.

15. Păscăluță F. Rolul Inspecției Muncii în reglementarea unor probleme privind protecția muncii. Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova. În: Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău, 21 mai 2008, 281-282 p.

Prezentat: 18 aprilie 2016

E-mail: romandas@mail.ru

Unele considerațiuni privind realizarea funcției administrative a statului

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Realization of the administrative functions of the state is of vital importance for the development of democracy and public administration system. It certainly contributes to strengthening the method and rules for applying the principles of pluralist democracy and transparency in the functioning of the given authorities, as well as deepening knowledge of multiple theoretical and practical problems regarding the organization and efficient operation of the components of the administrative system of the country.

REZUMAT

Realizarea funcției administrative a statului are o importanță vitală pentru dezvoltarea democrației, sistemului de administrare publică și, cu siguranță, contribuie la consolidarea modalității și regulilor de aplicare a principiilor democrației pluraliste și a transparenței în funcționarea autorităților respective, precum și la cunoașterea mai profundă a multiplelor probleme teoretice și practice privind organizarea și funcționarea eficientă a elementelor componente ale sistemului administrativ al țării.

Republica Moldova, care aspiră la integrarea europeană, semnând în acest sens la 27 iunie 2014 Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, trece o perioadă importantă, având ca sarcină principală modernizarea sistemului administrativ, a administrației publice, implementarea unor reforme sistemice și ralierea la standardele europene în tot ce ține de eficientizarea sistemului administrativ al țării, inclusiv la nivelul procedurilor aplicate în realizarea funcțiilor executive și administrative ale statului.

Este cunoscut faptul că succesul oricărei activități de administrare a treburilor publice se află în raport direct proporțional cu însușirea unor tehnici de gestionare, management calitativ, stabilirea unor criterii și standarde de furnizare a unor servicii publice cetățenilor.

În acest sens, proiectul Strategiei de reformă a administrației publice 2016-2020 stabilește ambițios că în anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va deveni eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar interesele cetățenilor utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind, astfel, un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a Republicii Moldova. Vom menționa faptul că Strategia prezintă viziunea Guvernului Republicii Moldova și sincronizează acțiunile de reformă a administrației publice la toate nivelurile – atât central, cât și local, înglobând trei caracteristici de bază:

- axată mai mult pe cetățean;
- mai comprehensivă;
- mai coordonată.

În teoria dreptului constituțional, susține prof. Victor Popa, există opinia conform căreia ar exista mai multe funcții ale statului decât cele tradiționale: legislativă, executivă și judecătorească care izvorăsc din teoria separației puterilor în stat.¹

Astfel, este necesar un set de organe care să participe, prin atribuții specifice, la procesul de exercitare a puterii de stat. În acest sens, sunt interesante opiniile lui Georges Burdeau privind funcțiile statului² și ale lui Ion Deleanu, care dezvoltă concepțiile doctrinei franceze, considerând că în locul celor trei funcții „clasice” ale statului, în realitate ar trebui să fie acreditate patru funcții fundamentale: funcția legislativă, funcția guvernamentală, funcția administrativă și funcția jurisdicțională și că aplicarea sau executarea legilor nu se realizează în exclusivitate de către puterea executivă, liniile demarcatoare dintre această putere și celelalte „puteri” rămânând a fi neclare.³

Dacă cele patru funcții – legislativă, executivă, administrativă și jurisdicțională – sunt atribute ale suveranității prin care ea se exercită, este evident că există mai mulți subiecți care o realizează: parlamentul, șeful statului, guvernul, organele jurisdicționale, ministerele și departamentele cu serviciile publice deconcentrate, consiliile locale și primarii.

În literatura de specialitate nu s-a ajuns la un consens în ce privește existența funcțiilor executivă și administrativă separate, unii autori exprimând opinia că funcția administrativă izvorăște din funcția executivă a statului, iar alții o văd ca o funcție distinctă alături de funcția executivă.

Noțiunea *autorități executive* are o dublă accepțiune — materială și organică datorită concepțiilor diferite care încearcă s-o definească. Elementele contradictorii existente între sensul etimologic al cuvântului executiv, care presupune ideea de subordonare, de execuție a legii, și sensul real al noțiunii care se revendică din spectrul autorității pe care o exercită, pun alte probleme în

configurarea conceptuală a puterii executive, unele fiind legate de autonomia noțiunii de executiv.⁴

Spre deosebire de majoritatea reprezentanților dreptului constituțional, unii autori de drept administrativ exclud ideea de „executiv,” înlocuind-o cu cea de funcție administrativă. În înțelesul acestora, funcția administrativă este considerată în mod tradițional ca una dintre cele trei funcții ale statului, alături de funcția legislativă și de funcția jurisdicțională.⁵

După cum am menționat, prof. univ. Ion Deleanu divizează funcția executivă a statului în două funcții (guvernamentală și administrativă), neșeparate total una de alta, având o zonă de interacțiune comună, care exprimă cu mai multă claritate funcțiile diferitelor autorități publice care au ca obiect de activitate aplicarea sau executarea legilor și administrarea domeniului public.

Această concepție derivă din definiția puterii executive ca putere care organizează executarea legilor și le execută.

Vom menționa că rolul esențial al oricărui tip de putere, inclusiv al celei de stat, este asigurarea coeziunii și funcționalității diferitelor structuri și organisme ale societății umane, coordonarea activităților care se desfășoară în interiorul lor. Constatăm că funcțiile statului (legislativă, guvernamentală, administrativă, jurisdicțională) constituie elementele componente ale puterii de stat, procesul administrării domeniului public, inclusiv al celui local, fiind parte integrantă a funcției administrative.

Constituția Republicii Moldova (art. 96) fixează dispoziția prin care Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Aceasta este unica dispoziție constituțională care face referință la funcțiile pe care le exercită Guvernul. După cum putem observa, Constituția nu stabilește expres faptul că Guvernul constituie puterea executivă sau exercită funcția executivă a statului. Însă Guvernul reprezintă

tă componenta de bază a puterii executive, deoarece lui îi revin cele mai importante atribuții în realizarea funcției de aducere la îndeplinire a legilor. Or, faptul că Guvernul exercită puterea executivă trebuie înțeles din atribuțiile cu care este învestit.

În acest sens, prof. Victor Popa afirmă că, deoarece conform Constituției Republicii Moldova (art. 96) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, trebuie să înțelegem că Guvernul este parte integrantă a puterii executive, iar asigurarea politicii interne și externe a statului are loc prin organizarea executării legilor, deoarece Parlamentul stabilește direcțiile principale ale politicii interne și externe ale statului [art. 66, lit. d)].

Aici vom menționa că funcția Guvernului este mult mai largă decât organizarea executării, deoarece, conform art. 96 din Constituție, Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice, iar conform alin. (2) al aceluiași articol, în exercitarea atribuțiilor se conduce de programul său de activitate acceptat de către Parlament. Acest program de activitate nu este altceva decât Programul național de guvernare în care sunt materializate programele partidelor de guvernare. Acest program, evident, conține direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului, care se realizează nu numai prin activitatea de organizare a executării, dar și a administrării domeniului public prin intermediul administrației publice, a cărei conducere generală o exercită.⁶

Analizând legea Republicii Moldova cu privire la Guvern, observăm că, într-adevăr, atribuțiile cu care este învestit, depășesc sfera organizării executării cadrului legislativ. Astfel, Guvernul Republicii Moldova, conform art. 11 din Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern:

- promovează o politică de stat unitară în vederea asigurării pentru populația republicii a unui nivel de trai care nu ar fi mai

scăzut decât nivelul minimal de trai stabilit oficial și care ar corespunde nivelului dezvoltării economice a Republicii Moldova;

- realizează politica de stat în domeniul reglementării proceselor migraționiste, promovează și perfecționează un program integral în domeniul demografiei;

- ia măsuri în ceea ce privește creșterea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru ridicarea nivelului de trai, a unor condiții normale de muncă și odihnă, asistență socială;

- asigură condiții social-economice, creează o bază tehnico-materială și fonduri speciale pentru dezvoltarea învățământului public, tineretului, culturii, ocrotirii sănătății, protecției mediului ambiant;

- elaborează direcțiile strategice de dezvoltare a urbanismului, a gospodăriei comunale și de locuințe;

- ia măsuri în vederea asigurării populației cu produse alimentare, mărfuri industriale, medicamente, servicii, promovează politica statului în domeniul standardizării, metrologiei, acreditării și certificării produselor;

- dirijează activitatea de ocrotire a monumentelor de istorie și cultură; asigură executarea legislației cu privire la libertatea conștiinței;

- asigură păstrarea, dezvoltarea și funcționarea limbii moldovenești, recunoaște și protejează dreptul la păstrarea, dezvoltarea și funcționarea limbii ruse și altor limbi vorbite pe teritoriul țării;

- susține prin diferite forme de colaborare activitatea comunităților naționale ale moldovenilor și găgăuzilor care locuiesc în afara hotarelor Republicii Moldova;

- asigură dezvoltarea turismului, gospodăriei de agrement;

- promovează politica statului în domeniul culturii fizice și sportului.

În afară de aceasta, Guvernul Republicii Moldova este abilitat cu dreptul de a emite ordonanțe. Ordonanțele, susține Ion Creangă, reprezintă competența reglementară

ordinară și nu se limitează numai la aspectele legate de aplicarea legilor; ele intervin cu reglementări prin care se instituie norme primare de drept, adică valorifică funcția legislativă.⁷ Printr-o ordonanță, având o forță juridică egală cu forța juridică a legii, se poate nu numai modifica o lege în vigoare, la data emiterii acelei ordonanțe, menționează Dumitru Brezoianu, dar se poate chiar și abroga o lege, urmând ca acea ordonanță să fie supusă ulterior Parlamentului spre aprobare.⁸ Astfel, putem afirma că, prin intermediul ordonanțelor, Guvernul depășește exercitarea funcției executive (organizarea executării și executarea la concret a cadrului legislativ), dar se implică activ în administrarea domeniului public, grație faptului că emiterea ordonanțelor se face exact în acest scop, chiar dacă are loc o valorificare a funcției legislative.

Mai mult, prof. Victor Popa precizează cu lux de amănunte că a administra înseamnă ceva mai mult decât a organiza executarea.⁹ Într-un sens larg, se poate înțelege că administrația publică este cuprinsă în funcția executivă, însă, la o analiză atentă, vom observa că ea depășește activitatea de organizare a executării. Administrarea domeniului public trebuie să aibă loc în cadrul stabilit de lege și activitatea de administrare ține atât de organizarea executării, cât și de executarea concretă. Însă executarea concretă a legii nu mai este o funcție, ci o obligație a tuturor, inclusiv a Guvernului. Funcția de administrație cuprinde activitatea tuturor serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale,¹⁰ uzând în acest scop de prerogative specifice puterii publice.¹¹

De altfel, ministerele sunt organe de administrație publică centrală de specialitate, având fiecare un domeniu de prestare a serviciilor publice, prin intermediul cărora traduc în viață politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile sale, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor. Ministerele și serviciile subordonate Gu-

vernului deja nu mai au funcția de a organiza executarea; ele execută legea concret și administrează, în același timp, un anumit domeniu de specialitate încredințat lor. În acest sens, Ioan Vida împărtășește opinia că „a administra reprezintă o activitate executivă, pusă sub semnul comenzii sau al delegării de atribuții, iar când această activitate realizează obiectivele slujindu-se de puterea publică prin derogarea (abaterea) de la regulile dreptului comun, ea dobândește atributele administrației publice.”¹² Corneliu și Cezara Manda concretizează că noțiunea de a administra este considerată o activitate subordonată ce se îndeplinește la ordinele cuiva, apreciindu-se în acest sens, că însuși ministrul este, în primul rând, un servitor, desigur în sensul de servitor al cetățenilor pe care acesta trebuie să-i servească.¹³ Prof. Ioan Alexandru spune că prin conținutul administrației publice se subînțelege:

- conținutul principal al activității executive a statului;
- sistemul de autorități publice care înfăptuiesc puterea executivă;
- conducerea unui agent economic sau instituții social-culturale;
- un compartiment (direcție, secție, sector, serviciu, birou) din unitățile direct productive sau instituții social-culturale, care nu desfășoară nemijlocit o activitate direct productivă.¹⁴

În același timp, am dori să menționăm că noțiunea de administrație publică este una extrem de controversată atunci când vine vorba de definirea ei. Pe de o parte, opinia generală este diferită, uneori contradictorie, iar pe de altă parte, autorii de specialitate, teoreticienii nu au reușit încă să se pronunțe asupra unei definiții clare privind natura juridică a acestei activități.

Problema care urmează a fi clarificată este dacă această funcție administrativă decurge din funcția executivă a statului sau este una de sine stătătoare, alături de funcția legislativă, executivă și jurisdicțională. Deja am menționat că în literatura de

specialitate au apărut și alte concepții privind funcțiile statului, cum ar fi funcția guvernamentală și funcția administrativă. În această viziune trebuie acceptată ideea că aceste funcții sunt componente ale puterii executive, deoarece sunt realizate de autoritățile publice care fac parte din structura sa (șeful statului, Guvernul). Însă funcția de administrație publică, consideră prof. Victor Popa, o îndeplinesc și autoritățile publice locale (consiliile de toate nivelurile și primarii) care nu fac parte din structura puterii executive, deoarece nu sunt dotate cu atribuții de organizare a executării legilor. Dacă am admite existența puterii administrative, menționează prof. Victor Popa, care ar corespunde funcției administrative, atunci totul s-ar așeza la locul lui, Guvernul și autoritățile publice locale, fiind subiecții care realizează aceste funcții.¹⁵ Aceeași opinie o împărtășesc și alți autori care susțin că administrația publică este strâns legată de puterea executivă, dar nu se confundă cu aceasta¹⁶ pentru că administrația publică este realizată și de organele administrației publice locale, precum și de regii autonome, companii naționale și societăți comerciale de interes național, de instituții social-culturale etc.¹⁷ Deci putem trage concluzia că funcția administrativă este o funcție distinctă a unui ansamblu de autorități și organe publice care administrează domeniul public al statului, atât timp cât puterea executivă se realizează strict numai de Guvern și șeful statului care sunt antrenați nemijlocit în realizarea puterii de stat.

Pentru a fi mai concludenți, este necesar să facem o retrospectivă în definițiile administrației pentru a o putea delimita de alte funcții cu care are importante zone de interferență, deoarece, după cum am menționat deja, de la autor la autor au o interpretare diferită.

Jean Rivero spune că prin administrație publică se desemnează un ansamblu de organe prin care se dirijează și se execută problemele publice.¹⁸ Andre de Laubadere

caracterizează administrația publică ca un ansamblu de autorități, de agenți și organisme însărcinate, sub impulsul puterii publice, de a asigura multiplele intervenții ale statului modern.¹⁹

Antonie Iorgovan consideră că administrația publică reprezintă o categorie de autoritate publică, care, potrivit Constituției și legilor, este chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop, de prerogativele specifice puterii publice.²⁰

O viziune originală o găsim la Charles Debbash care consideră că administrația publică constituie aparatul de gestiune a problemelor publice.²¹

Prezintă interes și viziunea prof. Mircea Djuvara care susține că administrația se constituie distinct de tot ceea ce este guvernământ și că acest lucru este observabil în momentele de criză, de revoluție sau de schimbare de guvern, „când puterea de guvern dispăre sau aproape dispăre, pentru o durată [...] și totuși aparatul administrativ continuă să funcționeze [...] căci viața subzistă.”²²

În literatura de specialitate se întâlnesc des expresiile „activitate executivă” și „activitate administrativă.” Profesorul Paul Negulescu susține că în realizarea funcției executive a statului, se desfășoară două categorii de activități: unele – de „guvernare,” altele de „administrare.”²³

În același sens și profesorul Anibal Teodorescu susține că activitatea de administrație este înfăptuită, în principal, de autoritatea administrativă, iar în anumite cazuri, chiar și de autoritatea judecătorească, de exemplu, în situațiile în care instanțele judecătorești dispun un sechestru judiciar cu privire la anumite bunuri aflate în litigii.²⁴

La rândul său, și profesorul C. Rărăncescu relevă că activitatea de administrare reprezintă o funcție administrativă, care se realizează atât prin emiterea de acte juridice (ordine, dispoziții, autorizații etc.), cât și prin săvârșirea de acte materiale, adică prestări de servicii și efectuări de lucrări.²⁵

Și Mihai Oroveanu precizează că a administra înseamnă a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona, a controla.²⁶

După cum observăm, elementul comun al opiniilor menționate îl constituie cuvântul „administrație” și derivatele de la el „administrativ.” Termenul de „administrație” desemnează o activitate a cuiva, a îndeplini ceva. „A administra” înseamnă „a conduce”, a cârmui o întreprindere, o instituție etc. La romanii antici termenul „ad minister” avea sensul de a duce la îndeplinire o misiune stabilită de cineva. Deci, la general, noțiunea de „administrație” are înțeles de activitate de conducere, de îndeplinire a unor scopuri, sarcini realizate de o persoană, un organ sau un ansamblu de organe.

Concluzionând, putem afirma că, alături de funcția executivă a statului (organizarea

executării și executarea concretă), se profilează și funcția administrativă (activitate de conducere, îndeplinire a unei sarcini), funcții care nu se confundă, există de sine stătător, alături de alte funcții ale statului, în scopul exercitării puterii de stat.

Considerăm că realizarea funcției administrative a statului este de o importanță vitală pentru dezvoltarea democrației, a sistemului de administrare publică și, cu siguranță, contribuie la consolidarea modalității și regulilor de aplicare a principiilor democrației pluraliste și a transparenței în funcționarea autorităților respective, precum și la cunoașterea mai profundă a multiplelor probleme teoretice și practice privind organizarea și funcționarea eficientă a elementelor componente ale sistemului administrativ al țării.

NOTE

¹Victor Popa și alții. Descentralizarea: elementele unui model. IDIS „Viitorul,” Chișinău, 2006, p. 403.

²Georges Burdeau. Traite de science politique. Tom. II, Paris, 1968, pag. 229.

³Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Ed. Chemarea, Iași, 1993, pag. 34.

⁴Ch. Debbasch, J. Bourdon, J. M. Ponter, J. C. Ricci. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 3^e édition, Economica, Paris, 1990, p. 110.

⁵Andre de Laubadère. Traité de Droit Administratif. L.G.D.J., Paris, 1980, p. 229.

⁶Victor Popa. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Ed. TISH, Chișinău, 2004, pag. 45.

⁷Ion Creangă. Curs de drept administrativ. Ed. Epigraf, Chișinău, 2003, pag. 149.

⁸Dumitru Brezoianu. Drept administrativ, Partea specială. Ed. Titu Maiorescu, București, 2002, pag. 85.

⁹Victor Popa. Drept public. Chișinău, 1998, pag. 340.

¹⁰Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ. București, 1934, pag. 37.

¹¹Antonie Iorgovan. Tratat de drept administrativ, vol. 2, Nemira, 1996, pag. 352.

¹²Ioan Vida. Puterea executivă și administrația publică. București, 1994, pag. 11.

¹³Corneliu Manda, Cezara Manda. Administrația publică locală în România. București, 1999, pag. 10.

¹⁴Ioan Alexandru. Structuri, mecanisme și instituții administrative. București, 1966, pag. 30.

¹⁵Victor Popa. Drept public. Chișinău, 1998, pag. 358.

¹⁶Marcel Waline. Droit administratif. Ed. PUF, Paris, 1963, pag. 5.

¹⁷Alexandru Negoită. Drept administrativ. Ed. Silvia, București, 1998, pag. 6-8.

¹⁸Jean Rivero. Droit administratif, Dalloz, Paris, 1987, pag. 11.

¹⁹Andre de Laubadère. Traite de droit administratif, Paris, L.G.D.J., 1973, pag. 11.

²⁰Antonie Iorgovan. Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. Nemira, 1996, pag. 352.

²¹Charles Debbash. Institutions et droit administratif. Tome 1, Les structures administratives, 4^e édition corrigée, P.U.F., 1991, pag. 142.

²²Mircea Djuvara. Teoria generală a dreptului. Ed. All Beck, București, 1995, pag. 68.

²³Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ. București, 1934, pag. 72.

²⁴Anibal Teodorescu. Tratat de drept administrativ. București, 1929, pag. 172.

²⁵C. Rărăncescu. Contencios administrativ român. Ed. Cursurilor Litografiate, București, 1927, pag. 22.

²⁶Mihai T. Oroveanu. Tratat de știința administrației. Ed. Cerma, București, 1996, pag. 27.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 18.08.1994.

2. Legea cu privire la Guvern, nr. 64-XII din 31 mai 1990, Veștile Sovietului Suprem și al Guvernului R.S.S.M., 1990, nr. 8, art. 191, cu modificările respective./ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133 din 26 septembrie 2002.

3. Proiectul Strategiei de reformă a administrației publice 2016-2020.

4. Legea Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală./ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007, art. 116.

5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 4 iulie 2008 nr. 158-XVI./ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.

6. Victor Popa și alții. Descentralizarea: elementele unui model. IDIS „Viitorul,” Chișinău, 2006, p. 403.

7. Georges Burdeau. Traite de science politique. Tom. II, Paris, 1968, pag. 229-89.

8. Deleanu Ion. Drept constituțional și instituții politice, Ed. Chemarea, Iași, 1993, pag. 34.

9. Debbasch Ch., Bourdon J., Ponter J. M., Ricci J. C. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 3^e édition, Economica, Paris, 1990, p.110.

10. Andre de Laubadère. Traité de Droit Administratif. L.G.D.J., Paris, 1980, p. 229.

11. Victor Popa. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Ed. TISH, Chișinău, 2004, pag. 45.

12. Ion Creangă. Curs de drept administrativ. Ed. Epigraf, Chișinău, 2003, pag. 149.

13. Dumitru Brezoianu, Drept administrativ, Partea specială, Ed. Titu Maiorescu, București, 2002, pag. 85.

14. Victor Popa. Drept public. Chișinău, 1998, pag. 340.

15. Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ. București, 1934, pag. 37.

16. Antonie Iorgovan. Tratat de drept administrativ, vol. 2, Nemira, 1996, pag. 352.

17. Ioan Vida. Puterea executivă și administrația publică. București, 1994, pag. 11.

18. Corneliu Manda, Cezara Manda. Administrația publică locală în România. București, 1999, pag. 10.

19. Ioan Alexandru. Structuri, mecanisme și instituții administrative. București, 1966, pag. 30.

20. Victor Popa. Drept public. Chișinău, 1998, pag. 358.

21. Marcel Waline. Droit administratif, ed. PUF, Paris, 1963, pag. 6.

22. Alexandru Negoită. Drept administrativ. Ed. Silvia, București, 1998, pag. 6-8.

23. Jean Rivero. Droit administratif. Dalloz, Paris, 1987, pag. 11.

24. Andre de Laubadere. Traite de droit administratif. Paris, L.G.D.J., 1973, pag. 11.

25. Antonie Iorgovan. Tratat de drept administrativ, vol. II. Ed. Nemira, 1996, pag. 352.

26. Charles Debbash. Institutions et droit administratif. Tome 1, Les structures administratives, 4^e edition corrige, P.U.F., 1991, pag. 142.
27. Mircea Djuvara. Teoria generală a dreptului. Ed. All Beck, București, 1995, pag. 68.
28. Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ. București, 1934, pag. 72.
29. Anibal Teodorescu. Tratat de drept administrativ. București, 1929, pag. 172.
30. C. Rărăncescu. Contencios administrativ român. Ed. Cursurilor Litografiate, București, 1927, pag. 22.
31. Mihai T. Oroveanu. Tratat de știința administrației. Ed. Cerma, București, 1996, pag. 27.

Prezentat: 30 mai 2016.

E-mail: a_bantus@yahoo.com

Антикоррупционная оценка деятельности государственных служащих в Российской Федерации

Динара МИННИГУЛОВА,
доктор юридических наук, доцент,
г. Уфа, Российская Федерация

SUMMARY

Corruption, as a complex phenomenon, is inherent to modern governance in most countries and is one of the factors adversely affecting the efficiency of the government. In the author's opinion, in order to prevent acts of corruption and to minimize their consequences in the public service, it is required to introduce a special system of assessing the effectiveness of the professional work of civil servants and to link it with the general system for evaluating their performance, the size of the monetary co-holding etc. The paper presents a detailed analysis of modern Russia-sky legislation on anti-corruption assessment of civil servants and the ways of further sovershenstvova-legislative base of Russia in the management cluster.

Keywords: corruption, civil servant, anikorrupcionl evaluation of civil servants, corrupt dangerous functions, risks of corruption in the public service, anti-corruption competence of civil servants.

АННОТАЦИЯ

Коррупция, как комплексное явление, присущее современному государственному управлению большинства стран мира, является одним из факторов, негативно влияющих на эффективность государственной власти. По мнению автора, для предотвращения актов коррупции и минимизации их последствий на государственной службе требуется внедрить особую систему оценки эффективности профессиональной деятельности государственных служащих и увязать ее с общей системой оценки их деятельности, с размером денежного содержания и т. п. В статье представлен подробный анализ современного российского законодательства относительно антикоррупционной оценки деятельности государственных служащих и предложены пути дальнейшего совершенствования законодательной базы России в данном управленческом кластере.

Ключевые слова: коррупция, государственный служащий, антикоррупционная оценка деятельности государственных служащих, коррупционно опасные функции, коррупционные риски на государственной службе, антикоррупционная компетентность государственных служащих

РЕЗУМАТ

Corupția, în calitatea sa de fenomen complex, este specifică pentru administrarea publică actuală din majoritatea țărilor lumii, constituie un factor care se răsfrânge în mod negativ asupra eficienței puterii de stat. În opinia autorului, în scopul contracarării actelor de corupție și al minimalizării consecințelor acestora asupra serviciului public, este necesar să se aplice un sistem special de evaluare a eficienței activității profesionale a funcționarilor publici și să fie ajustat la sistemul general de evaluare a activității lor, cu modalitatea de salarizare a acestora etc. În articol este prezentată o analiză minuțioasă a legislației contemporane din Rusia în ceea ce privește evaluarea anticorupție a activității funcționarilor publici și sunt propuse căile de perfecționare continuă a cadrului legislativ al Rusiei în acest domeniu de administrare.

Cuvinte-cheie: *corupție, funcționar public, evaluare anticorupție a activității funcționarilor publici, funcții cu pericol de corupție, risc de corupție în serviciul public, competență anticorupție a funcționarilor publici.*

Противодействие коррупции как энтропия общественного развития приобретает особую актуальность в контексте государственного управления и реализации полномочий государственными органами, вот почему требуется четкая законодательная регламентация, связанная с возможностью выявить и пресечь коррупцию на этапе возникновения ее предпосылок.

Характеризуя законодательную базу современной России, следует отметить, что отсутствует федеральный закон, специально разработанный для оценки деятельности служащих в контексте противодействия коррупции на государственной службе (отсутствует специальное законодательство).

Вместе с тем указанная сфера законодательства (по состоянию на 30 марта 2016 года) представлена в Российской Федерации общими нормативными правовыми актами, которые тем или иным образом касаются антикоррупционной оценки деятельности государственных служащих и эти акты возможно разделить на три основные группы:

1. Нормативные правовые акты, регулирующие противодействие коррупции (в том числе нормативные правовые акты *об основах противодействия коррупции, программные акты о проти-*

водействии коррупции, о коррупционных правонарушениях, об органах занимающихся расследованием таких правонарушений, об органах, в том числе общественных, занимающихся контролем и надзором в сфере противодействия коррупции), например, Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ; Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»); Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы»; Указ Президента

РФ от 03.12.2013 № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»); Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и другие.

2. Нормативные правовые акты, регулирующие организацию и систему государственной службы (в том числе нормативные правовые акты *о системе, об отдельных видах государственной службы, об особых антикоррупционных мерах в сфере государственной службы*), например, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»; Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Приказ Минтруда России от 07.10.2013 № 530н «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера» и другие.

3. Подзаконные и локальные нормативные правовые акты, регулирующие практику реализации положений нормативных правовых актов, представленных в первых двух группах, которые в основном регламентируют такие вопросы как:

3.1. Проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации.

3.2. Проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной службы, и государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению.

3.3. Порядок сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации.

3.4. Порядок уведомления государственными служащими министерств и ведомств России представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и проверки содержащихся в них сведений.

3.5. Утверждение положения о «телефоне доверия» по вопросам противодействия коррупции министерств и ведомств Российской Федерации (или Порядок работы телефона «горячей линии» для приема сообщений граждан и юридических лиц по фактам коррупции; Порядок организации работы «телефона

доверия» по вопросам профилактики и противодействия коррупции).

3.6. Порядок уведомления представителя нанимателя государственными служащими министерств и ведомств Российской Федерации о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов и принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

3.7. Утверждение Перечня коррупционно опасных функций, выполняемых министерствами и ведомствами России (или Перечня функций, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции или Порядок оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций министерств и ведомств РФ).

3.8. Порядок поступления в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационную комиссию) государственного органа Российской Федерации обращения гражданина, замещавшего в государственном органе Российской Федерации должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом Российской Федерации, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации.

3.9. Утверждение этического кодекса государственных служащих министерства, ведомства, федеральной службы РФ или Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих.

3.10. Утверждение порядка проведения и состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

Вместе с тем, стоит отметить, что не только законодательно, но и организационно сопровождается процесс противодействия

коррупции. Так, в отдельных министерствах и ведомствах созданы специальные антикоррупционные подразделения на основании Типового положения о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа (утв. Аппаратом Правительства РФ 18.02.2010 № 647п-П16), к примеру, подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Росстате (Приказ Росстата от 08.07.2013 № 270), комиссия по противодействию коррупции в Министерстве спорта Российской Федерации (Приказ Минспорта России от 07.09.2012 № 191) и др., которые в том числе занимаются оценкой профессиональной деятельности государственных служащих в контексте противодействия коррупции, в частности это проявляется в проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, на основании Письма Минтруда России от 22.07.2013 № 18-0/10/2-4077 «О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций»).

Именно указанный локальный акт наиболее всех остальных конгруэнтен теме исследования, именно поэтому следует обратить внимание на его основные положения касательно оценки деятельности госслужащих в контексте противодействия коррупции, так как именно реализация коррупциогенно опасных государственных функций связана с коррупционными рисками в профессиональной деятельности государственных служащих, и необходимо сначала оценивать не служащих, а функции, которые они реализуют, а только затем процесс реализации субъектами госслужащими своих полномочий.

Также следует отметить, что пп. «б», п. 2 Указа Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане про-

тивоедействия коррупции на 2014 - 2015 годы» дополняет указанные методы мониторинга коррупционных проявлений путем обязания Правительства Российской Федерации организовать внедрение в деятельность подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений компьютерных программ, разработанных на базе специального программного обеспечения «Справки БК» и «Справки ГС».

На основании изложенного возможно сформулировать следующие **выводы**.

В настоящее время в России имеются определенные механизмы по оценке деятельности госслужащих в контексте противодействия коррупции:

1. Проводится оценка коррупционно опасных функций, при реализации которых могут возникать (существуют предпосылки для возникновения) коррупционные риски (коррупционно-опасные функции).

2. Определяются перечни должностей государственной службы и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками.

3. Внедряются системы мониторинга исполнения должностных обязанностей государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

Вместе с тем возможно отметить, что действующая система формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих наряду с позитивными опытом, традициями, научным, образовательным, человеческим потенциалом не лишена определенных противоречий, которые не в полной мере обеспечивают ее соответствие растущим запросам общества и потребностям государственной службы в современных кадрах.

В существующей теории и практике подготовки государственных служащих можно выделить следующие недостатки,

относящиеся к антикоррупционной компетентности государственных служащих:

- отсутствие теоретически обоснованной целостной оптимизационной модели формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих;

- отсутствие научно обоснованных критериев, показателей и уровней оценки антикоррупционной компетентности государственных служащих и их деятельности в контексте противодействия коррупции;

- дефицит практико-ориентированных, научно обоснованных образовательных программ, направленных на формирование конкретных аспектов антикоррупционной компетентности государственных служащих в соответствии с современными требованиями и задачами их профессиональной деятельности.

На основании мнений экспертов и анализа законодательной базы к наиболее эффективным методам выявления, предотвращения и противодействия коррупции необходимо отнести повышение «транспарентности» всех проводимых государственных операций (оказание государственных услуг), сокращение дискреционных полномочий государственного служащего (единоличное распоряжение административным ресурсом); выявление и предотвращение ситуации наличия у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов; заключение антикоррупционных соглашений между субъектами деловых отношений (антикоррупционные оговорки); формирование определенного психологического климата в коллективе государственного органа, обеспечивающего нетерпимость к коррупционным проявлениям; разработку программ внутриведомственных тотальных проверок; действующих этических кодексов поведения, за нарушение норм из которых наступает юридическая ответственность.

Анализ направлений повышения антикоррупционного статуса государства позволяет выделить основные векторы стратегий:

- совершенствование антикоррупционного законодательства и ужесточение контроля за его исполнением, повышение риска наказания для лиц, допустивших коррупционные правонарушения;

- усиление экономических мер, направленных на повышение роли конкуренции и качества предоставляемых государственных услуг, минимизация потенциальной прибыли от коррупции, формирование дублирующих государственных структур, позволяющих оптимизировать конкретные административные процедуры;

- расширение и уточнение сферы внутреннего и внешнего контроля и надзора, использование внутренних механизмов и стимулов, существующих в самом аппарате управления государственного органа;

- создание специализированных органов, предназначенных для расследования нарушений законности в сфере государственной службы;

- создание реестров лиц, организаций, участвовавших в коррупционных событиях;

- исследование зон коррупционных рисков, оптимизация административного ресурса;

- формирование экспертного пула на корпоративном и государственном уровне («советы старейшин», социальные комитеты и т. п.), позволяющего компетентно оценивать прецеденты коррупционных рисков и профессионального соответствия должностных лиц;

- идейно-нравственное возрождение общества, формирование позитивного

репутационного ресурса государственной службы и ее сотрудников, совершенствование корпоративных принципов, этики делового поведения, обеспечение социальных гарантий государственным служащим;

- перманентно совершенствующаяся кадровая политика и система подготовки государственных служащих;

- создание дееспособного органа управления государственной службой;

- формирование системы материального поощрения антикоррупционного поведения государственных служащих;

- разработка и внедрение механизмов дифференциации ответственности за коррупционное поведение государственных служащих, в зависимости от степени коррупционности функций, которые они выполняют;

- проведение антикоррупционной экспертизы всех должностей, с целью снижения количества коррупционных рисков;

- систематизация и кодификация имеющейся нормативной правовой базы, сосредоточение усилий на подготовке комплексных мер предупреждения коррупции, отраженных в нормативных правовых актах;

- внедрение методики оценки коррупционных рисков.

В целом же общая логика модернизации и совершенствования процесса формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих, по нашему мнению, должна представлять собой увеличение социальных гарантий и льгот для государственных служащих при одновременном ужесточении наказаний для них, но разработанных на современной научной и рациональной основе.

ЛИТЕРАТУРА

1. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ. // Рос. газета, 2008, 30 дек.

2. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федер. закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ. // Рос. газета, 2001, 09 авг.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ.// Рос. газета, 2001, 31 дек.

4. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1.// Собр. законодательства Рос. Федерации, 1995, № 47, ст. 4472.

5. О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ.// Собр. законодательства Рос. Федерации, 2011, № 1, ст. 15.

6. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»: Указ Президента Рос. Федерации от 08 марта 2015 г. № 120.// Рос. газета, 2013, 04 апр.

7. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 11 апр. 2014 г. № 226.// Собр. законодательства Рос. Федерации, 2014, № 15, ст. 1729.

8. Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»: Указ Президента Рос. Федерации от 03 дек. 2013 № 878.// Собрание законодательства Рос. Федерации, 2013, № 49 (часть VII), ст. 6399.

9. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ// Рос. газета, 2009, 22 июля.

10. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации, 2015, № 14, ст. 2008.

11. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ// Рос. газета, 2011, 08 февр.

12. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федер. закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ// Рос. газета, 2012, 05 дек.

Prezentat: 29 martie 2016.

E-mail: minnidinara@mail.ru

Standarde europene privind regionalizarea

Natalia BANTUȘ-GURDUZA,
doctor în drept, consultant principal,
Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media,
Parlamentul Republicii Moldova

SUMMARY

The term regionalization is generally understood as creating a new level in the territorial organization of the State; the new institutions can vary widely regarding the bodies, the responsibilities and the authorities, but they are always superimposed on existing local institutions. In terms of legal status, the term of region, as well as the term of regionalization, covers very different political and administrative realities, as confirmed by the experience of European countries.

REZUMAT

Termenul regionalizare este, în general, înțeles drept crearea unui nivel nou în organizarea teritorială a unui stat; instituțiile noi pot varia pe larg în ce privește organele, responsabilitățile și autoritățile, dar acestea sunt întotdeauna suprapuse asupra instituțiilor locale existente. Din punctul de vedere al statutului juridic, termenul de regiune, ca și cel de regionalizare, acoperă realități politice și administrative extrem de diferite, confirmate de experiența statelor europene.

Carta europeană a autonomiei locale nu conține nicio prevedere relativă la dimensiunile colectivităților teritoriale locale și la numărul nivelurilor de administrație locală. Indirect însă, ea are în vedere această problemă prin paleta largă de dispoziții relative la competențele și resursele locale. Hotarele colectivităților locale au o protecție internațională. Astfel, în art. 5 din Carta Europeană a autonomiei locale, este asigurată protecția limitelor teritoriale ale colectivităților locale care stabilește că pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea o permite.

Orientarea Republicii Moldova spre integrare în Uniunea Europeană impune conformarea la standardele europene de organizare administrativă a teritoriului. Aceste standarde reclamă recunoașterea principiului

autonomiei locale la nivel local și regional. De menționat, cu referire la aspectul regional, că acesta implică organizarea de regiuni capabile să se administreze de sine stătător, fără a defini mărimea teritorială a acestora.¹

În Europa, în ultimii zece ani, democrația politică și administrativă a cunoscut o dezvoltare manifestată pe două direcții. În primul rând, s-a conturat o tendință de deschidere a diferitelor domenii ale sectorului public spre concurență și spre cerințele tehnicilor „unei noi gestiuni publice”, ceea ce a limitat atribuțiile statului-providență ori, în cel mai bun caz, a barat calea expansiunii sale. În al doilea rând, diferite funcții ale administrației centrale au fost transmise către administrația intermediară (regională) sau către colectivitățile locale. În sectorul public evoluția a parvenit în termeni de descentralizare, de reglementare și privatizare.²

Creșterea importanței regiunilor în Euro-

pa, oricare ar fi definiția, reprezintă un fenomen marcant al ultimilor decenii. Realizarea unei analize a fenomenului de afirmare regională care se manifestă în Europa ne conduce, la nivel instituțional, către un dublu dialog, vertical și orizontal. Primul corespunde relațiilor pe care le dezvoltă sau pe care încearcă să le dezvolte regiunile cu instituțiile europene, Uniunea Europeană sau Consiliul Europei; al doilea reiese din importanța pe care regiunile o acordă relațiilor directe pe care le stabilesc între ele. Anul 1975 marchează momentul de instituționalizare, din această perspectivă, atât a relațiilor cu instituțiile europene cât și, mai ales, a relațiilor directe dintre regiunile frontaliere.³

Începând cu sfârșitul anilor 80 ai sec. al XX-lea, sistemul european s-a modificat sub impactul a două procese în parte contradictorii, în parte care s-au sprijinit reciproc. Aceste procese care au pus în discuție poziția statelor ca unici actori relevanți pe plan internațional sunt procesele de integrare și de fragmentare. Prin schimbările pe care le-au generat, aceste procese au făcut să crească importanța regiunilor odată cu importanța pe care au dobândit-o organisme societății civile în detrimentul statelor pe plan internațional. Se vorbește din ce în ce mai mult de o „Europă a regiunilor” și este perceput din ce în ce mai pregnant faptul că regiunea nu este doar un nivel intermediar între autoritățile centrale și cele locale, ci devine un al treilea punct (alături de state și localități) ce definește triumphiul în care se dezvoltă procesul de integrare europeană. Însă în opinia prof. Ioan Alexandru noțiunea de regiune este destul de ambiguă.⁴

Astfel, Consiliul Europei consideră regiunea ca un interval de dimensiune medie susceptibil de a fi determinat geografic și care este considerat ca omogen. Astfel, se admite noțiunea de dimensiune medie, care are un caracter subiectiv, specific fiecărui stat-membru. Pe de altă parte, se are în vedere legătura dintre teritoriul și populația din acest teritoriu, care reprezintă un element

de conștientizare a caracterului omogen al regiunii, ca element definitoriu al regiunii.

Carta europeană privind autonomia regională, adoptată de Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa prin Rezoluția nr. 37/1996 la 5 iulie 1996 distinge cele două tipuri de colectivități – locale și regionale. Definind autonomia regională în art. 3, paragraful 1, documentul internațional conține elemente de diferențiere între colectivitățile teritoriale de tipul regiunilor, de cele locale (comune, orașe, municipii), în sensul că primele sunt structuri administrative mai vaste organizate în sânul aceluiași stat și dotate cu organe alese. Din punct de vedere organizatoric și relațional, colectivitățile teritoriale sunt situate între stat și colectivitățile locale și au atribuții specifice, cu caracter autonom, în dezvoltarea regională durabilă.

Conform Cartei europene privind autonomia regională, aplicarea principiului autonomiei locale, după cum a fost el definit prin Carta europeană a autonomiei locale, nu este limitat prin consacrarea autonomiei regionale. Astfel, raportul logic dintre cele două concepte presupune ca relațiile dintre structurile autonomiei regionale și cele locale să fie guvernate de principiul subsidiarității. Administrarea treburilor publice trebuie apropiată cât mai mult de structurile administrative de bază – comune, orașe, municipii, iar numai atunci când interesele comune intervin sau mijloacele locale sunt insuficiente sau inadecvate cu interesul regional, va fi atrasă competența autorităților regionale. Aceste două noțiuni nu sunt opuse, cu atât mai mult cu cât raporturile dintre cele două niveluri de organizare administrativă au la bază aspecte privind solidaritatea națională și europeană și soluții rezonabile din partea părților implicate.

În mod concret, regiunile nu se pot substitui competenței autorităților locale, iar orice conflict de competență are la bază aplicarea principiului autonomiei locale și al subsidiarității, care presupune de plano prioritatea competenței autorităților locale.

În al doilea rând, regiunile pot delega autorităților locale exercițiul competențelor lor, cu respectarea dreptului intern și pot exercita unele competențe privind coordonarea activității financiare a colectivităților locale.⁵

Uniunea Europeană, definind noțiunea de regiune, îi atribuie mai mult un caracter administrativ, reprezentând eșalonul imediat inferior celui al statului. Astfel, Carta Comunitară a Regionalizării⁶ definește regiunea ca un teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune și care dorește să-și păstreze specificitatea astfel rezultată și să o dezvolte cu scopul de a stimula procesul cultural, social și economic. Astfel, regiunea reprezintă un nivel administrativ care își are locul în ierarhia administrativă pe o poziție imediat inferioară nivelului central și în funcție de competențele care i-au fost acordate (în cazul sistemelor centralizate) sau pe care și le-a acordat (în cazul sistemelor federaliste), gestionează pe plan administrativ și politic o comunitate teritorială a cărei dimensiune variază în limite foarte largi.

Conform art. 1 al Cartei Comunitare a Regionalizării, *prin regiune se înțelege un teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune și care dorește să-și păstreze specificitatea astfel rezultată și să o dezvolte cu scopul de a stimula progresul cultural, social și economic. Prin elemente comune ale unei populații concrete se înțelege o specificitate comună în materie de limbă, cultură, tradiție istorică și interese legate de economie și transporturi.*

Carta Comunitară a Regionalizării prevede că nu este neapărat ca toate acestea să fie reunite în toate cazurile. De asemenea, regiunile în diferite state pot avea diferite denumiri și statut politico-juridic diferit – comunități autonome, landuri etc. Astfel, putem concluziona că la nivelul Uniunii Europene

nivelul regional este considerat ca un nivel care își are locul în ierarhia administrativă a statelor-membre pe o poziție imediat inferioară nivelului central.

În statele unite, tendințele legate de devoluție și descentralizare vor căpăta o nouă vigoare, scopul final fiind susținerea procesului de regionalizare, fără a se afecta organizarea administrativă a statului. Acest imperativ se traduce într-o abordare instituționalistă asupra politicilor de creștere economică și socială, având drept instrumente de dezvoltare: strategii de amenajare a teritoriului, strategii de echilibrare spațială, structuri de reprezentare teritorială. Regionalizarea reprezintă un model recomandat pentru țările Europei Centrale și de Est, dar poate fi eficientă numai atunci când autoritățile regionale sunt investite cu puteri depline și clar definite, exercitate sub răspunderile lor proprii, având acces la resurse financiare și surse de venituri suficiente. Regiunile sunt adeseori cele mai potrivite forme de cooperare între autoritățile locale și municipale de primul nivel, stabilind forme de intervenție complexe pe domenii cum ar fi: planificarea spațială, dezvoltarea endogenă a mediului. Europa zilelor noastre cuprinde o paletă vastă de state unitare, state regionalizate și state federale, fiecare dintre aceste trei tipuri constituind prin contagiune și multiplicare zeci de alte noi forme și combinații posibile.⁷

Termenul de regiune nu se aplică însă doar pentru spațiul național delimitat regional. El se utilizează și la nivel internațional, pentru a defini regiuni constituite pe baza legăturilor dintre zonele de frontieră ale unor țări vecine sau regiuni formate din grupuri de țări între care există legături economice, comerciale, culturale etc. (de ex.: țările scandinave, țările din regiunea Pacificului/Asia de Sud-Est etc.).

Descentralizarea regională ține cont de diferențierile regionale existente într-o țară, ca urmare a unor factori dintre cei mai diverși: economici, demografici, de tradiții,

istorici, religioși, etnici etc. Aceasta permite populației interesate să-și exprime liber personalitatea și să rezolve partea cea mai importantă din problemele care îi sunt proprii.⁸

În literatura de specialitate noțiunile de regionalizare și de regionalism se abordează cu referință la fenomenele care determină realitățile regionale:⁹

a) dezechilibrele regionale reprezintă una dintre problemele a căror existență nu necesită lungi demonstrații; aproape toate statele europene prezintă diferențe de dezvoltare în teritoriu;

b) alienările etnoculturale au fost conștientizate la nivel regional de către colectivitățile care consideră nejustificate dependențele lingvistice și culturale în raport cu alte regiuni. În același timp, ele nu sunt de acord cu afirmarea incapacității lor de a-și administra propriile probleme;

c) centralismul, având o strânsă legătură cu fenomenul precedent, este caracterizat de procesul prin care orice decizie, indiferent de domeniul său, este luată la nivelul central al statului;

d) „socializarea” politicii europene are o incidență directă asupra fenomenului regional, reprezentând creșterea importanței statului în toate sectoarele vieții sociale și chiar individuale.

Aceste patru fenomene regionale, în grade diferite și în amestecuri variabile, sunt cauzele principale ale dinamicilor regionale care se fac simțite astăzi în Europa. Aceste dinamici regionale cunosc trei mari faze în dezvoltarea lor, faze care se pot suprapune, interpenetra și chiar opune în timp în cadrul evoluției acestui „proces regional”:

- apariția conștiinței regionale;
- mișcările regionale sau acțiunilor regionaliste;
- dezvoltarea instituțiilor regionale sau puterilor regionale.¹⁰

Regionalismul reprezintă o mișcare de jos în sus și corespunde unei dorințe profunde a colectivităților de a fi responsabile de rezolvarea problemelor care le privesc în

mod direct. Regionalismul reprezintă conștientizarea intereselor comune, regiunea fiind percepută ca un teritoriu considerat omogen de către oamenii ce îl locuiesc și, în același timp, aspirația lor de a participa la gestiunea acestor interese. Această comunitate regională se consideră mai capabilă de a rezolva aceste chestiuni în comparație cu statul, care este prea îndepărtat și prea mare, acuzat de impunerea unui model centralizat particularismelor și nu are o dimensiune adecvată pentru a rezolva într-o manieră eficace problemele regiunilor.

Regionalizarea, spre deosebire de regionalism, are un caracter descendent, având alte scopuri, alte mijloace de punere în aplicare decât cele ale regionalismului. Aceasta este diferența fundamentală care nu face decât să reapară în fiecare fază a „procesului regional.” Ca răspuns la mișcarea regionalistă, statul poate recunoaște, astfel, o identitate regională (regiunea fiind percepută de data aceasta ca un teritoriu considerat omogen de către stat) și poate lua măsurile necesare pentru ca regiunile să participe la gestionarea afacerilor proprii. Punctul de plecare al regionalizării îl constituie dezechilibrele regionale sau conștientizarea acestora.¹¹

Rațiunea regionalizării nu vine din necesitatea de a forma o alternativă a statului, ci din necesitatea reconsiderării rolului statului. Statele sunt considerate prea mici pentru a răspunde noilor provocări ce apar la nivel global, cum ar fi politica de apărare, inovația tehnologică și politica monetară. În același timp, statele sunt considerate prea mari pentru a soluționa în mod eficient numeroasele probleme cu care se confruntă cetățenii și care pot fi rezolvate la nivel regional și local.¹²

Termenul de regionalizare este, în general, înțeles drept crearea unui nivel nou în organizarea teritorială a unui stat; instituțiile noi pot varia pe larg în ce privește organele, responsabilitățile și autoritățile, dar acestea sunt întotdeauna suprainpuse asupra instituțiilor locale existente.

Regionalizarea este un proces de termen lung, unde statul introduce un al doilea nivel de administrare. Aceasta reflectă o tendință crescândă de identificare a unor instituții cu o regiune, dar această idee și acele instituții rămân extrem de eterogene de la o țară la alta. De aceea termenul de regionalizare a devenit mai larg și înseamnă un proces ce creează o capacitate pentru acțiuni de dezvoltare a unei zone geografice specifice (subnațional, dar supralocal) prin intermediul modelelor economice și potențiale. Acest proces se poate baza pe sistemul existent politic-administrativ sau poate da naștere unei organizații teritoriale noi care ar putea susține mai bine scopul creșterii socioeconomice și a dezvoltării echilibrate.

Regionalizarea include mai multe etape:

a) elaborarea unei strategii la nivel statal sau suprastatal (UE) de descentralizare sau desconcentrare, de planificare a activităților economice etc.;

b) luarea deciziei privind regionalizarea în baza analizei decizionale și analizei instituționale.

Din punctul de vedere al statutului juridic, termenul de regiune, ca și cel de regionalizare, acoperă realități politice și administrative extrem de diferite, confirmate de experiența statelor europene. Astfel, în opinia prof. Corneliu-Liviu Popescu, regionalizarea poate fi:¹³

a) regionalizare politică (Spania, Italia);

b) regionalizare încorporată, rezultat al creării statului unitar prin unirea mai multor state, care își păstrează o anumită individualitate (Regatul Unit al Marii Britanii);

c) regionalizare diversificată, cu cadre regionale stabilite nu numai după criteriul teritorial și politic, ci și după alte criterii, precum limba și cultura (Belgia, înainte de transformarea sa în stat federal);

d) regionalizare administrativă clasică, prin descentralizare, creând regiunile drept colectivități teritoriale locale autonome din punct de vedere administrativ (Franța);

e) regionalizare funcțională prin descon-

centrare, creând regiunile doar ca simple circumscripții ale administrației de stat (Grecia);

f) regionalizare prin cooperare, creând regiunile ca forme instituționalizate de cooperare între colectivitățile teritoriale locale (România, Republica Moldova).

În ceea ce privește delimitarea regiunilor, oricare ar fi criteriul utilizat (economic, administrativ, geografic, social, cultural, istoric, ecologic etc.), nu există metodologii întru totul satisfăcătoare, compromisul fiind inevitabil. Există multe definiții, iar alegerea depinde într-o mare măsură de obiectivele urmărite. Metoda clasică de conceptualizare a regiunilor distinge între trei tipuri:¹⁴

a) regiuni omogene prin prisma unor caracteristici unificatoare, a unor criterii-cheie cum ar fi: criteriul economic (venituri pe locuitori apropiate, sector industrial dominant comun), criteriul geografic (topografie sau climat similar, resurse naturale comune); criteriul social-politic (o anumită „identitate regională”, dezvoltare istorică comună); în acest caz diferențele interne și interacțiunile interregionale nu sunt considerate importante;

b) regiuni nodale (polarizate, când interesul pentru uniformitate este minim, iar coeziunea este rezultatul fluxurilor interne, al relațiilor, interdependențelor polarizate, de obicei, către un centru dominant (nod));

c) regiuni pentru planificare (programare), unde unitatea derivă dintr-un anumit cadru instituțional administrativ și din aplicarea unor politici și programe specifice de dezvoltare regională.

Astfel, între regionalism și regionalizare există o interacțiune reciprocă, regionalismul fiind o inițiativă de jos în sus, iar regionalizarea are un caracter descendent. Prin regionalizare se ajunge la un mai bun echilibru în repartitia bogățiilor prin încercarea de-a ridica nivelul zonelor mai puțin dezvoltate. Regionalismul are, ca regulă, ajungerea regiunii la puterea de decizie în toate componentele sale, afirmarea identității sale

sub aspectele sale de identitate-memorie și identitate-acțiune.

În procesul de constituire a unei noi Uniuni Europene pot fi identificate trei direcții decisive care definesc ascendența realității regionale:¹⁵

În primul rând, regiunile contribuie la dezvoltarea economică și la realizarea obiectivului de coeziune economică și socială. În acest sens, recente acorduri în materie de fonduri de coeziune vor fi analizate în detaliu într-o secțiune următoare a acestei lucrări.

În al doilea rând, regiunile contribuie la apropierea necesară a cetățenilor de realitatea Uniunii Europene, făcând posibilă o mai mare democratizare instituțională.

În al treilea rând, regiunile sunt exponentele unei Europe pluraliste în care conviețuiesc realități culturale, lingvistice și sociale foarte diverse.

Regionalismul politic se manifestă în Spania și Italia, care sunt state regionale (state ale autonomiilor, state autonome), o formă la limita între statul național și statul federativ.¹⁶ Potrivit Constituției Spaniei, provinciile limitrofe (provinciile sunt colectivități teritoriale locale, nivel superior celui de bază, reprezentat de comune), având caracteristici istorice, culturale și economice comune, teritoriile insulare și provinciile având o entitate regională istorică se pot guverna ele însele și se pot constitui în comunități autonome. Prin urmare, crearea comunităților autonome nu este obligatorie și nici nu trebuie să acopere întregul teritoriu. Acestea dispun de autonomie statutară, iar partajul competențelor între ele și stat este realizat de Constituție. Există 27 de comunități autonome, care dispun și de putere legislativă, și de structuri instituționale comparabile celor ale unui stat.¹⁷

În Italia, regiunile sunt un nivel intermediar, alături de provincii, între nivelul de bază, comune și stat. Ele se bucură de autonomie, domeniile de competență fiind stabilite prin Constituție. Constituția din 1948

reprezintă un compromis între existența unei autonomii apropiate de federalism și centralizare. Sunt instituite 20 de regiuni, care generează un stat regional, cu o organizare constituțională specifică. Dintre cele 20 de regiuni, 15 sunt de drept comun, iar 5 au caracter special. Regiunile au dublă competență, nu numai administrativă, dar și legislativă, în materiile enumerate de Constituție. Statutele regionale sunt aprobate prin lege. Controlul constituționalității legilor regionale este asigurat de Curtea Constituțională, care în practică pare mai preocupată în a proteja competențele regiunilor, decât în a fi un arbitru între stat și acestea. Realizarea practică a regionalizării a fost întârziată timp de peste două decenii, abia în anul 1968 adoptându-se legea privind alegerea consiliilor regionale, pe baza căreia primele alegeri s-au desfășurat în anul 1970, iar statutele regiunilor au fost aprobate prin lege în anul 1971.¹⁸

Regatul Unit poate fi caracterizat drept o uniune incorporată, adică un stat unitar, format prin unirea mai multor state, astfel încât capacitatea juridică a statelor inițiale dispare, fiind absorbită de cea a statului rezultat, caracteristic fiind faptul că vechile state își păstrează individualitatea sub aspect administrativ, precum și legislativ, chiar dacă legile sunt expresia activității parlamentului național. Din punct de vedere istoric, guvernarea locală este mult mai veche decât guvernarea centrală.¹⁹

Și Franța practică sistemul de uniune incorporată, dar nu ca regulă, ci pentru departamentele și teritoriile de peste mări. În Franța,²⁰ regiunile sunt ultimele colectivități teritoriale locale apărute, alăturându-se celor tradiționale, comuna și departamentul. În anul 1955, au fost create circumscripțiile de acțiune regională, drept circumscripții teritoriale ale administrației de stat. Regiunile au fost înființate în anul 1972, prin lege, rămânând circumscripții administrativ-teritoriale, dar dotate cu personalitate juridică, deci devenind stabilimente publice

teritoriale, având atribuții, organe și resurse proprii. Transformarea regiunilor în colectivități teritoriale locale s-a realizat printr-o lege din anul 1982, care specifică faptul că această transformare este legată de alegerea adunării deliberative (consiliul regional), fapt petrecut în 1986. Există 22 de regiuni metropolitane și 4 regiuni de peste mări. Cu toată creșterea rolului regiunilor, în Franța departamentul rămâne, prin tradiție și prin atribuții, unitatea administrativ-teritorială de drept comun, atât în sensul de circumscripție administrativă a teritoriului de stat, cât și cu sensul de colectivitate teritorială locală.

Dimensiunea internațională a dezvoltării contemporane, caracterizată prin tendințe de globalizare și integrare, a impus și necesitatea găsirii unor modalități relativ omogene de structurare a regiunilor din diverse spații naționale. De exemplu, Oficiul de Statistică al Uniunii Europene la începutul anilor 70 ai sec. al XX-lea, a elaborat Nomenclatorul Unităților Teritoriale pentru Statistică (NUTS) cu scopul de a realiza o clasificare uniformă a unităților teritoriale pentru statistica regională a Uniunii. Conform NUTS, fiecare stat-membru are în structura sa trei tipuri de unități teritoriale care sunt poziționate pe trei niveluri ierarhice din punctul de vedere al dimensiunii teritoriului: nivelul municipalității, nivelul departamental și nivelul regional.

Specificul regiunilor NUTS constă în faptul că acestea se bazează preponderent pe diviziunile instituționale (adică pe unitățile administrative). NUTS are la bază rațiuni statistice și de colectare a informației, aceasta reflectând semnificația practică a accesibilității datelor și este organizat pe cinci niveluri spațiale de la unitățile cele mai mari până la cele mai mici. NUTS reprezintă un sistem unic, coerent pentru divizarea teritoriului Uniunii Europene și pentru a putea elabora statistici regionale pentru UE.

Principiile care stau la baza NUTS favorizează divizarea instituțională. Două tipuri de

divizare instituțională sunt, de obicei, recunoscute:

a) regiunile normative reflectă voința politică, având hotare fixe în termeni de transmitere a autorităților locale și dimensiunea populației regiunii, privită ca fiind corespunzătoare utilizării economice optime a resurselor necesare pentru realizarea obiectivelor sale, factorii istorici pot fi, de asemenea, la rădăcina unui acord pentru menținerea autonomiei unei anumite diviziuni administrative;

b) regiunile analitice (sau funcționale) sunt definite în termeni de cerințe particulare analitice; acestea utilizează diviziunea pe categorii în corespundere cu criteriile geografice specifice, cum ar fi altitudinea sau tipul solului, sau conform unor criterii economice și sociale, cum ar fi omogenitatea, complementaritatea sau polarizarea economiilor regionale.

NUTS favorizează unitățile generale geografice. Unitățile geografice, specifice unor anumite domenii de activitate (cum ar fi domeniul extractiv, zonele de trafic feroviar, zonele agricole, zonele urbane), pot fi conturate și utilizate în unele state-membre.

Primele trei niveluri sunt cele mai importante și servesc drept bază pentru anumite programe și strategii:

a) nivelul I corespunde întregului teritoriu al unui stat-membru. În consecință există 25 NUTS de nivelul 1;

b) nivelul II corespunde unei unități teritoriale mai mici decât statul, cu unele excepții (Danemarca, Luxemburg, Irlanda, Letonia ș. a.), unde nivelul II coincide cu nivelul I, în cele mai multe cazuri un NUTS de nivelul II echivalează cu o diviziune politică regională (Austria, Franța, Germania). În alte cazuri, Germania, de exemplu, anumite NUTS de nivelul II reprezintă subdiviziuni ale unei regiuni politice, adică a unui Land;

c) nivelul III corespunde unei regiuni care are, de cele mai multe ori, o organizare teritorială proprie.

A pune la dispoziție o divizare comple-

tă, de exemplu, la toate nivelurile NUTS, înseamnă identificarea unui nivel regional pentru fiecare stat-membru adițional celor două niveluri superioare menționate mai sus. Acest nivel adițional corespunde, astfel, unei structuri regionale, mai puțin utilizate extensiv pentru scopuri administrative sau care poate fi potențial instituită doar pentru acest scop statistic, fără a avea vreo funcție administrativă. În funcție de nivelurile existente deja, nivelurile adiționale pot fi crea-

te la oricare dintre cele trei niveluri NUTS. Deoarece Franța, de exemplu, are unități administrative funcționale de nivelul 2 și 3, un nivel adițional este introdus la nivelul NUTS 1. Acesta este, de asemenea, și cazul Italiei, Greciei și Spaniei. Prin contrast, nivelurile adiționale „nonadministrative” sunt la nivelul NUTS 2 în cazul Germaniei și al Marii Britanii și la nivelul NUTS 3 – în cazul Belgiei.

Reglementarea NUTS stipulează limitele minime și maxime pentru regiunile NUTS:

<i>Nivel</i>	<i>Minim</i>	<i>Maxim</i>
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

La un nivel mai detaliat sunt districtele și municipalitățile. Acestea sunt numite „Unități administrative locale” (LAU) și nu constituie subiect al Reglementării NUTS.

Scopul NUTS:

a) pentru colectarea, elaborarea și armonizarea statisticilor regionale ale comunității;

b) pentru analizele socioeconomice ale regiunilor;

c) pentru schițarea politicilor regionale ale comunității.

Structura NUTS în statele-membre ale UE. Nomenclatorul curent NUTS, în vigoare de la 11 iulie 2003, a fost extins în UE-25 la data de 1 mai 2004, subdivizează teritoriul economic al Uniunii Europene în 89 de regiuni de nivelul NUTS 1.254 regiuni de nivelul NUTS 2 și 1.214 regiuni – de nivelul NUTS 3.

	<i>Nivelul 1</i>	<i>Nivelul 2</i>	<i>Nivelul 3</i>
Belgia	3	11	43
Danemarca	1	1	15
Germania	16	41	439
Grecia	4	13	51
Spania	7	19	52
Franța	9	26	100
Irlanda	1	2	8
Italia	5	21	103
Luxemburg	1	1	1
Olanda	4	12	40
Austria	3	9	35
Portugalia	3	7	30
Finlanda	2	5	20
Suedia	1	8	21
Marea Britanie	12	37	133

Prin urmare, Republica Moldova urmează să aleagă criteriile pe care se va baza atunci când va decide asupra regionalizării. Este vorba despre necesitatea deciderii asupra regionalizării, deoarece, potrivit art. 2 din Carta Comunitară a Regionalizării, statele-membre ale Comunității Europene sunt invitate, având în vedere voința poporului, tradiția istorică și necesitatea unei administrări eficiente și adecvate a funcțiilor ce le revin, în special, în materie de planificare a dezvoltării economice, să instituționalizeze în teritoriile lor (sau să mențină acolo unde există) regiuni în sensul art. 1 din Cartă. Astfel, orientarea europeană a Republicii Moldova va impune ratificarea Cartei Comunită-

re a Regionalizării, care implică implementarea unei politici de dezvoltare regională, parte intrinsecă a acquis-ului comunitar, deoarece normele Uniunii Europene nu se pretează negocierii. Prin urmare, dezvoltarea regională a țării noastre are la bază atât rațiuni de ordin intern, cât și rațiuni de ordin extern.²¹

Din acest punct de vedere, considerăm strict necesar de a elabora, cu concursul tuturor forțelor politice din republică, o Strategie Națională privind procesele regionalizării în Republica Moldova și într-o perioadă rezonabilă să se treacă de la regiunile economice virtuale la regiuni - unități administrativ-teritoriale de nivelul doi.

NOTE

¹ Ion Creangă. Curs de drept administrativ, volumul II, editura Epigraf, Chișinău, 2005, pag. 28.

² Torbjorn Larsson, Koen Nomden, Franck Petiteville V. Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002, pag. 47.

³ Cristian Bădescu, Ioan Alexandru. Introducere în studiul procesului de cooperare inter-regională, editura Sylvi, București, 1997, pag. 32.

⁴ *Ibidem*, pag. 39.

⁵ Eugen Popa. Autonomia locală în România, editura All Back, București, 1999, pag. 162.

⁶ Carta Comunitară a Regionalizării, adoptată de Parlamentul European la 19.12.1998.

⁷ Igor Munteanu. Contextul General al Dezvoltării regionale în Republica Moldova. În: Descentralizarea: elementele unui model, editura Tish, Chișinău, 2006, pag. 91.

⁸ Maria V. Dvoracek. Drept administrativ. Noțiuni introductive. Editura Fundației Chema-rea, Iași, 1993, pag. 13-14.

⁹ Cristian Bădescu, Ioan Alexandru. *Op. cit.*, pag. 28.

¹⁰ *Ibidem*, pag. 29.

¹¹ *Ibidem*, pag. 31.

¹² Ioan Alexandru. Administrația publică, ediția a I-a, editura Lumina Lex, București, 1999, pag. 636.

¹³ Corneliu-Liviu Popescu. Autonomia locală și integrarea europeană, editura All Beck, București, 1999, pag. 140-141.

¹⁴ Daniela Luminița Constantin. Introducere în teoria și practica dezvoltării regionale, Editura Economică, București, 2000, pag. 11-12.

¹⁵ Miguel Roca I Junyent. Europa regională. Trad. Camelia Suica, Polis, no. 3, 1995, p. 53.

¹⁶ Jean Rivero, Jean Waline. Droit administratif, pag. 108.

¹⁷ Jaques Ziller. Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, pag. 151-152.

¹⁸ Charles Debbasch. Institutions et droit administratif. Tome 1, 4 édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1991, pag. 411-429.

¹⁹ *Ibidem*, pag. 372-383.

²⁰ Jean Rivero, Jean Waline. *Op. cit.*, pag. 157.

²¹ Ion Creangă. Curs de drept administrativ, volumul II, editura Epigraf, Chișinău, 2005, pag. 57.

BIBLIOGRAFIE

1. Ion Creangă. Curs de drept administrativ, volumul II, editura Epigraf, Chișinău, 2005.
2. Torbjorn Larsson, Koen Nomden, Franck Petiteville V. Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002.
3. Cristian Bădescu, Ioan Alexandru. Introducere în studiul procesului de cooperare inter-regională, editura Sylvi, București, 1997.
4. Eugen Popa. Autonomia locală în România, editura All Back, București, 1999.
5. Carta Comunitară a Regionalizării, adoptată de Parlamentul European la 19.12.1998.
6. Igor Munteanu. Contextul General al Dezvoltării regionale în Republica Moldova. În: Descentralizarea: elementele unui model, editura Tish, Chișinău, 2006.
7. Maria V. Dvoracek. Drept administrativ. Noțiuni introductive. Editura Fundației Chema-rea, Iași, 1993.
8. Ioan Alexandru. Administrația publică, ediția a I-a, Editura Lumina Lex, București, 1999.
9. Corneliu-Liviu Popescu. Autonomia locală și integrarea europeană. Editura All Beck, București, 1999.
10. Daniela Luminița Constantin. Introducere în teoria și practica dezvoltării regionale. Editura Economică, București, 2000.
11. Miguel Roca I Junyent. Europa regională, traducere Camelia Suica, Polis, no. 3, 1995,
12. Jean Rivero, Jean Waline. Droit administratif. Paris, 1991.
13. Jaques Ziller. Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Paris, 1992.
14. Charles Debbasch. Institutions et droit administratif. Tome 1, 4 édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1991.

Prezentat: 30 mai 2016.

E-mail: nataliabantus@gmail.com

Economie și finanțe publice



Sistemul de indicatori de monitorizare ai dezvoltării regionale

Oleg FRUNZE,
doctor, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The effectiveness of the plan policies and proposals should be monitored in combination with an other environmental, social and economic monitoring in an integrated way. It is the cumulative effects of change in the area that should be the principal object of monitoring. Monitoring should be focused on reducing uncertainty, measuring the success of policies in helping to meet objectives, eliminating unsustainable forms of development, etc.

Key terms: strategy, development, monitoring, region, indicator.

REZUMAT

Eficacitatea politicilor planului și propunerile trebuie să fie monitorizate în combinație cu o altă monitorizare de mediu, socială și economică într-un mod integrat. Sunt efecte cumulative de schimbare în zona care trebuie să fie principalul obiect de monitorizare. Monitorizarea trebuie să fie orientată spre reducerea incertitudinii, măsurarea succesului politicilor în a ajuta îndeplinirea obiectivelor, eliminarea formelor nedurabile de dezvoltare etc.

Cuvinte-cheie: strategie, dezvoltare, monitorizare, regiune, indicator.

În baza unei analize social-economice și în corelare cu prevederile legale existente, ținând cont de tendințele UE cu privire la realizarea politicii de dezvoltare regională, a fost identificat obiectivul general strategic al Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională: dezvoltarea echilibrată și durabilă în toate regiunile de dezvoltare ale Republicii Moldova, în care au fost prevăzute șase regiuni de dezvoltare: Nord, Centru, Sud, Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, municipiul Chișinău și Transnistria.

La prima etapă de implementare a politicii de dezvoltare, perioada 2010-2012, eforturile de consolidare a capacităților și condițiilor de dezvoltare au fost îndreptate spre regiunile de dezvoltare Nord, Centru și Sud. La etapa a doua, după anul 2012, activitățile de dezvoltare regională au fost orientate spre Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia,

municipiul Chișinău și unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului.

Strategia Națională de Dezvoltare Regională (SNDR) a fost elaborată în vederea realizării unor priorități concrete de dezvoltare, prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” (SND), ca urmare va contribui la atingerea obiectivului general al său – asigurarea dezvoltării economice calitative și, implicit, reducerea sărăciei.

Obiectivele specifice ale SNDR pe termen scurt și mediu:

- perfecționarea cadrului legal și normativ în domeniul dezvoltării regionale;
- susținerea dezvoltării durabile a regiunilor și asigurarea unui sistem urban policentric;
- diminuarea disparităților locale, inter-și intraregionale;
- stabilirea coeziunii teritoriale și de pre-

venire a proceselor de marginalizare a zonelor defavorizate;

- elaborarea și promovarea planificării integrate și participatorii la procesul de dezvoltare regională.

Agenția de Dezvoltare Regională (ADR) asigură coordonarea implementării strategiei la nivel regional; monitorizează și evaluează procesul de implementare a programelor și proiectelor menite să asigure realizarea obiectivelor SNDR în regiunile de dezvoltare. Ele întreprind măsuri de acordare a suportului informațional, metodologic și consultativ administrațiilor publice locale în vederea dezvoltării echilibrate și durabile a regiunilor.

Necesitatea de monitorizare și evaluare a acțiunilor întreprinse se face pentru a putea demonstra beneficiarilor și contribuabililor ce valoare adăugată a fost obținută în urma implementărilor planificate. Aceasta necesită includerea unor capacități tehnice în administrarea programelor, deși unele sarcini specializate, cum ar fi modelarea macroeconomică, pot fi contractate de la instituții de cercetare sau universități.

Întru asigurarea procesului de monitorizare și evaluare a măsurilor de susținere a dezvoltării regionale ADR a întreprins următoarele activități:

- asigurarea faptului ca proiectele să includă indicatori pentru rezultate și produse;
- identificarea indicatorilor proiectelor înaintate spre finanțare.

O altă măsură în dezvoltarea sistemului de monitorizare și evaluare a măsurilor în dezvoltarea regională a constat în activitățile de consolidare a capacităților angajaților ADR în domeniul monitorizării și evaluării. Criteriile de monitorizare, raportare a etapelor de implementare a proiectelor, prin prisma indicatorilor interni și externi.

Operațional, finanțarea proiectelor de dezvoltare regională prin intermediul Agențiilor de Dezvoltare Regională este efectuată prin trezoreria Republicii Moldova. Acest mod de finanțare se așteaptă să fie robust

și transparent, astfel încât să satisfacă atât necesitățile Guvernului Republicii Moldova cât și ale donatorilor, deoarece, conform legislației, Fondul se constituie și din resursele financiare ale donatorilor.

Pe lângă fondurile bugetare, există și alte resurse financiare ale ADR, cum ar fi: dobânzile, dividendele din investiții, donațiile, granturile de la donatori. Ele vor fi încasate în conturile bancare deschise în cadrul Contului Unic Trezorerial al Ministerului Finanțelor. Acest fapt impune Agențiile de Dezvoltare Regională să-și deschidă conturi separate în conturile trezoreriei pentru a recepționa fondurile respective. Pentru supravegherea fondurilor primite din afara sistemului bugetar, donatorii organizează și finanțează un audit extern independent. Sursa principală a „altor venituri” pentru Fond sunt totuși donatorii, care vor finanța direct proiectele de dezvoltare regională.

Întru gestionarea efectivă și transparență a resurselor Fondului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor impune ca:

- Agențiile de Dezvoltare Regională să ofere informații detaliate privind veniturile și cheltuielile suportate în fiecare lună, acestea din urmă incluzând:

- salariile, fondurile de implementare a proiectelor, alte cheltuieli operaționale ce vor acoperi întreaga finanțare necesară pentru anul următor. Această modalitate de gestionare a cheltuielilor este esențială pentru managementul resurselor bănești din cadrul ministerului;

- documentele de contabilitate și audit să fie identice pentru fiecare dintre Agenții, respectiv Nord, Centru și Sud;

- să fie organizat auditul intern în cadrul Ministerului, pentru ca această instituție să poată supraveghea eficient modul de desfășurare/implementare a proiectelor de către agenții, adică asigurarea funcționării mecanismelor, proceselor de monitorizare și de evaluare, iar Curtea de Conturi efectuează auditul extern, conform prevederilor legislației în vigoare.

Ministerele de resort asigură și procesul de monitorizare. Scopul monitorizării Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională constă în corelarea priorităților, obiectivelor și țințelor acesteia cu rezultatele obținute în procesul de implementare a strategiei, pentru ca ulterior să fie efectuată o evaluare cât mai corectă a modului de realizare a ei și a impactului acesteia asupra dezvoltării economice și nivelului de trai al populației. În procesul de implementare a strategiei se desfășoară monitorizarea permanentă a realizării acțiunilor și a rezultatelor obținute în baza planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională, ca, în caz de necesitate, să fie operate modificări în politica promovată și în acțiunile întreprinse.

În particular, procesul de monitorizare și evaluare a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională contribuie la:

- analiza situației curente și a tendințelor la realizarea obiectivelor strategice;
- analiza modului de realizare a planului de acțiuni privind implementarea strategiei;
- evaluarea rezultatelor finale obținute.

Strategia Națională de Dezvoltare Regională se referă la întreg procesul de implementare a dezvoltării regionale, inclusiv la elaborarea și implementarea Strategiei de Dezvoltare Regională. Astfel, Ministerul de Dezvoltare Regională și Construcțiilor este responsabil de asigurarea monitorizării și evaluării adecvate a tuturor lucrurilor din cadrul întregului proces de dezvoltare regională. Activitățile de monitorizare și evaluare încep la nivelul de proiect individual și sunt aplicate până la nivelul de strategie națională. Acest proces este proporțional nivelurilor resurselor disponibile pentru dezvoltarea regională.

Monitorizarea Fondului Național pentru Dezvoltare Regională reprezintă, de fapt, monitorizarea proiectelor individuale incluse în Documentul Unic de Program și finanțate din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională, precum și a cheltuielilor opera-

ționale ale Agențiilor de Dezvoltare Regională, care, de asemenea, se efectuează din acest fond. Rolul monitorizării devine tot mai mare cu cât aceasta oferă părților implicate în proiect informații prealabile despre succesul sau insuccesul derulării, iar în caz de necesitate, se vor întreprinde acțiuni concrete.

Sistemul de monitorizare trebuie, de asemenea, să ofere Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale posibilitatea de a evalua progresul în realizarea proiectelor finanțate din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională. Acest scop va fi realizat cu succes, dacă proiectele vor fi grupate pe tipologii de proiecte, conform priorităților. Prioritățile vor fi definite în documentele de politici publice, atât la nivel național cât și la nivel regional.

Agenția de Dezvoltare Regională, în coordonare cu Consiliul Regional pentru Dezvoltare, asigură monitorizarea și evaluarea implementării Strategiei de Dezvoltare Regională și a Planului Operațional Regional în corespundere cu prevederile legislației în vigoare. Procesul de monitorizare și evaluare a strategiei începe, de fapt, la nivelul de proiect individual, proporțional cu volumul resurselor disponibile pentru implementarea acesteia.

Annual, se elaborează un plan de implementare al Strategiei de Dezvoltare Regională (planul anual de activitate al Agenției de Dezvoltare Regională). Acesta reflectă activitățile pentru realizarea obiectivelor și priorităților stabilite în cadrul strategiei. Planul respectiv este elaborat, ținând cont și de obiectivele și prioritățile stabilite în strategiile naționale sectoriale, cum ar fi: Strategia privind aprovizionarea cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova, Strategia infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017 și altele. Scopul acestei activități este de a corela politica de dezvoltare regională la nivel de regiuni cu restul politicilor sectoriale naționale.

Fiecare proiect, la finalizarea implementării, prezintă un raport detaliat, care evaluează succesul general al proiectului. Acest raport compară valorile inițiale ale indicatorilor de monitorizare (starea reală la faza inițială a implementării proiectului), expuși în propunerea de proiect cu rezultatul final al proiectului.

În cazul proiectelor mari, Agențiile de Dezvoltare Regională, prin procedurile de achiziții publice, angajează experți evaluatori, care efectuează o evaluare specifică, inclusiv sondaje participative cu privire la rezultatele proiectului. De exemplu, un proiect care are un obiectiv privind perfecționarea sistemului de aprovizionare cu apă într-o anumită localitate, poate avea un indicator de rezultat, precum ar fi numărul de gospodării casnice racordate la noul sistem de aprovizionare cu apă. În acest caz, poate fi efectuat un sondaj al beneficiarilor finali ai proiectului privind calitatea serviciului. Concomitent, pot fi organizate discuții în focus grupuri cu beneficiarii finali. Viziunea acestora este inclusă în raportul final al proiectului. Resursele necesare pentru efectuarea activităților de evaluare se includ în bugetul proiectului ca parte a costurilor operaționale. În cazul în care acestea nu sunt prevăzute în bugetul proiectului, Agenția de Dezvoltare Regională identifică surse adiționale pentru finanțarea acestor activități. Agenția, de asemenea, efectuează sondaje periodice privind perceperea de către populația din regiune a activităților Consiliului Regional pentru Dezvoltare și progresului implementării Strategiei de Dezvoltare Regională. Rezultatele acestor sondaje sunt reflectate atât ca parte componentă a raportării trimestriale, cât și în rapoartele separate către Consiliul Regional pentru Dezvoltare.

Drept perspectivă de dezvoltare a sistemului de colectare și prelucrare a datelor, Biroul Național de Statistică (BNS), în colaborare cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și Guvernul Români-

ei, a lansat în anul 2013 un nou proiect de îmbunătățire a disponibilității și credibilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova.

Implementat de către BNS în parteneriat cu Cancelaria de Stat, Ministerul Economiei, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Agențiile de Dezvoltare Regională, proiectul distribuie fiecărui actor rolul principal în aprobarea și promovarea rezultatelor obținute în cadrul acestuia.

Proiectul, având ca scop implementarea unor acțiuni menite să îmbunătățească disponibilitatea, relevanța, acuratețea și actualitatea datelor statistice la nivel regional și local, va ajuta atât factorii de decizie din țară, cât și partenerii de dezvoltare să identifice mai bine zonele dezavantajate ale țării, să înțeleagă mai profund caracterul problemelor cu care acestea se confruntă și să măsoare impactul acțiunilor și politicilor de dezvoltare la nivel local.

În rezultatul implementării proiectului, autoritățile publice și publicul larg vor dispune de date statistice regionale mai complete și mai fiabile, care sunt extrem de importante pentru procesul de planificare și asigurare a dezvoltării regionale durabile la toate nivelurile. În cadrul Proiectului vor fi identificate carențele informaționale privind disponibilitatea datelor pertinente în profil regional. Ulterior, în baza bunelor practici europene și ținând cont de necesitățile și prioritățile țării, vor fi consolidate capacitățile instituțiilor naționale de a produce date calitative privind dezvoltarea regională a țării.

Proiectul va contribui la îmbunătățirea indicatorilor social-economici la nivel regional și a metodologiilor de calcul, precum și la utilizarea mai bună a datelor relevante din surse administrative și statistice de informații, necesare pentru funcționarea administrației publice locale și activitatea de monitorizare a agențiilor de dezvoltare regională.

De asemenea, va fi acordat suport pen-

tru armonizarea cu standardele UE în ceea ce privește divizarea regională a țării, luând în considerație prevederile Nomenclatorului unităților statistice teritoriale (NUTS), care ar facilita comparabilitatea Republicii Moldova cu UE și eligibilitatea pentru accesarea de fonduri europene. O altă componentă a proiectului prevede revizuirea metodologică a Indicelui de Deprivare a Ariilor Mici, fiind unul dintre instrumentele de monitorizare și evaluare a implementării politicilor regionale.

Proiectul de planificare strategică și consolidare a capacităților de dezvoltare regională locală ia în considerare necesitatea unui proces de evaluare coerentă a programelor și rezultatelor vizate. Astfel, evaluarea urmează să se bazeze pe funcționarea unui sistem efectiv de monitorizare și evaluare cu un caracter permanent la nivel local.

Pe durata implementării strategiei APL, de exemplu, consiliul raional va asigura crearea și funcționarea sistemului efectiv de monitorizare și evaluare. Acest sistem va permite de a analiza în ce măsură sunt îndeplinite activitățile propuse, care este impactul acțiunilor respective asupra realizării obiectivelor și cum realizarea obiectivelor conduce la obținerea rezultatelor scontate.

Procesul de monitorizare și evaluare a strategiei este axat pe doi actori principali:

- Consiliul pentru dezvoltarea locală și regională (CDLR) (format din reprezentanți ai autorităților publice, instituțiilor statului, ONG-urilor, mediului privat, funcționari publici și ai grupurilor interesate din comunitate) supraveghează procesul de implementare a strategiei și asigură ca strategia să rămână relevantă pentru nevoile și prioritățile locale. Se întrunește la necesitate, dar, cel puțin, de două ori pe an pentru a analiza progresele realizate și pentru a soluționa problemele apărute în proces.

CDLR reprezintă un forum al actorilor și partenerilor sociali implicați în acest proces. Astfel, printre rolurile pe care le are, menționăm:

- aprobarea semestrială și anuală a notelor informative privind desfășurarea realizării Strategiei;

- aprobarea măsurilor de actualizare anuală a planului de acțiuni, în funcție de necesitățile și oportunitățile apărute la nivelul raionului;

- dezvoltarea și promovarea parteneriatelor, inclusiv a parteneriatelor publice-private, intercomunale și intersectoriale;

- asigurarea legăturilor cu structurile din teritoriu, în principal cu primăriile, dar și cu agenții economici, cu organizațiile neguvernamentale etc.

Secretariatul - Direcția economie și reforme (DER) - asigură lucrările de secretariat și colectează date, informații și rapoarte de la secțiile, direcțiile, instituțiile și alți parteneri sociali pentru a le organiza în diverse baze de date și de a pune la dispoziție informațiile necesare autorităților publice și celor care intenționează să inițieze și să implementeze proiecte privind realizarea Strategiei.

Un element-cheie în elaborarea unui sistem eficient de monitorizare și evaluare este integrarea corectă a indicatorilor de monitorizare în structura proiectului. Acest lucru ar trebui să permită o monitorizare efectivă a proiectului pe măsura implementării lui. La fel, va arăta și contribuția proiectului la obiectivele strategice ale dezvoltării regionale, stipulate în documentele strategice de nivel regional și național. În scopul realizării acestui lucru, trebuie să fie posibilă agregarea impactului, pe care proiectele individuale îl vor avea asupra acestor obiective, prin utilizarea indicatorilor de context potriviți, cum ar fi:

- a) locurile noi de muncă, pe termen scurt (pentru perioada implementării proiectului) și pe termen lung;

- b) volumul producției industriale, în % față de perioada respectivă a anului precedent;

- c) investiții în capitalul fix și construcții în % față de perioada respectivă a anului precedent;

d) transportul de mărfuri prin întreprinderile de transport auto, în % față de perioada respectivă a anului precedent;

e) valoarea vânzărilor de mărfuri cu amănuntul, în % față de perioada respectivă a anului precedent;

f) remunerarea salariaților, ritmul de creștere, în % față de perioada respectivă a anului precedent;

g) numărul de întreprinderi nou-create;

h) numărul de persoane instruite, dezagregat după sexe;

i) numărul gospodăriilor casnice cu acces îmbunătățit la servicii comunale.

Indicatorii respectivi vor fi utilizați în scopul aprecierii contribuției rezultatelor intervențiilor politicii de dezvoltare regională la obiectivele strategice de nivel național, precum și pentru efectuarea diferitelor comparații relevante.

La rândul său, acești indicatori sunt, în mare măsură, o combinație a indicatorilor de produs și rezultat. În cea mai mare parte, aceștia ar trebui să fie măsurabili direct din monitorizarea efectivă la nivel de proiect.

Este important de fixat impactul obținut de la implementarea proiectelor și programelor mai largi, realizând studii de evaluare la sfârșitul proiectului și de analiză a impactului la o etapă ulterioară, în funcție de traiectoria așteptată a impactului proiectelor. Nu toți indicatorii vor fi relevanți pentru toate proiectele, însă toate proiectele trebuie să contribuie la unul sau la mai multe obiective stabilite în documentele strategice.

Tipuri de indicatori:

Contribuții. Ar trebui să fie prezentate atât sub formă de cheltuieli generale, cât și în forma unui buget lunar. Acestea trebuie, de asemenea, transformate în necesități de forță de muncă și materiale.

Activități. De exemplu, desfășurarea sesiunilor de instruire sau construcția unui număr de kilometri de drum cu stabilirea graficului de realizare a activității date.

Produse. Trebuie prezentate în termeni

cantitativi la o anumită perioadă de timp (sau ca flux pe parcursul unei perioade de timp). De exemplu, numărul persoanelor instruite sau kilometri de drum construit.

Rezultate. Indicatorii de rezultat trebuie să fie incluși în propunerea de proiect. Cu toate acestea, poate să nu fie posibilă colectarea informației referitoare la anumite rezultate în procesul implementării proiectului.

Impact. Indicatorii de impact trebuie să fie incluși în propunerea de proiect, însă din nou, nu va fi posibilă măsurarea impactului direct în procesul implementării proiectului. Este important ca propunerea de proiect să cuprindă, de asemenea, și estimarea intervalului de timp după implementarea proiectului, înainte ca impactul să fie sesizat.

Valorile inițiale. Este important ca valorile inițiale pentru indicatorii de monitorizare să fie măsurate la faza incipientă a proiectului. Aceasta va permite realizarea unei evaluări a proiectului și a impactului său după realizarea proiectului.

Acțiunile pentru implementarea strategiei vor fi actualizate anual de către secțiunile, direcțiile, instituțiile și alți parteneri sociali implicați în proces, prin prezentarea propunerilor către DER și aprobarea de către CDLR, apoi vor fi incluse în planul de acțiune pentru implementarea Programului de activitate anuală a Consiliului Raional. DER va fi responsabilă de definitivarea planului de acțiune. Sincronizarea proceselor de actualizare și monitorizare a strategiei și Programului de activitate a Consiliului Raional va permite de a canaliza eforturile autorităților pe un set de acțiuni integrate și va simplifica povara raportării.

Prioritățile din strategie vor servi drept bază pentru Cadrul Bugetar și vor ghida Consiliul Raional în alocarea resurselor. Acestea nu vor fi modificate până la finalizarea strategiei. Menținerea aceluiași priorități va spori șansele atingerii obiectivelor stabilite în strategie.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, Chișinău, 2006.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 158 din 04.03.2010 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională, Chișinău, 2010.
3. Strategia națională de dezvoltare regională 2013-2015, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Chișinău, 2012.
4. Manualul operațional privind modul de utilizare a mijloacelor Fondului Național pentru Dezvoltare Regională, Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, Chișinău, 2012.
5. Instrucțiunea privind monitorizarea și evaluarea măsurilor de susținere a dezvoltării regionale (Ordinul Ministrului dezvoltării regionale și construcțiilor nr. 87 din 28 septembrie 2011).

Prezentat: 16 mai 2016.

E-mail: frunze_oleg@yahoo.com

Problemele politicii investiționale în economia Republicii Moldova

Nadejda NAZAR,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

The investment policy of the state is to develop a set of measures to attract investment into the economy. In this article, the basic directions of the investment policy in the Republic of Moldova to ensure the achievement of the strategic objectives of Moldova are reflected.

Analyzing the situation in the republic investment sector, we can formulate the negative factors to attract investment in the development of entrepreneurship in Moldova: the unstable political situation, corruption and bureaucracy, lack of qualified human resources, poor infrastructure, etc. For developing the investment climate, it is necessary to improve the management of central and local administration, to help investors at every stage of the investment process.

The following priority sectors of the national economy for attraction of investment of can be highlighted: services for entrepreneurs, development of information technology products, the development of the electronics industry, development of light industry, producing parts for self-services, the agro-industrial sector, tourism, transport logistics.

Key words: *investment policy, investment, productive investment, domestic investment, foreign investment.*

REZUMAT

Politica de investiții a statului este de a dezvolta un set de măsuri de atragere a investițiilor în economie. Direcțiile de bază ale politicii de investiții în Republica Moldova, pentru a asigura realizarea obiectivelor strategice ale Moldovei, sunt reflectate în acest articol.

Analizând situația din republică, sectorul de investiții poate formula factori negativi pentru a atrage investiții în dezvoltarea antreprenoriatului în Moldova: situația politică instabilă, corupția și birocrăția, lipsa de resurse umane calificate, infrastructura modestă etc. Pentru dezvoltarea climatului investițional, este necesar să se îmbunătățească managementul administrației centrale și locale, pentru a ajuta investitorii la fiecare etapă a procesului investițional.

Următoarele sectoare prioritare ale economiei naționale pentru atragerea investițiilor pot fi evidențiate: servicii pentru antreprenori, dezvoltarea produselor tehnologiilor informaționale, dezvoltarea industriei electronice, dezvoltarea industriei ușoare, producerea de piese pentru automobile, sectorul agroindustrial, turismul, logistica în transport.

Cuvinte-cheie: *politica de investiții, investiție, investiții productive, investiție internă, investiții străine.*

Programul de dezvoltare „Moldova-2020” presupune elaborarea unui mecanism de interacțiune cu investitorii străini, care vor atrage în republică investiții și vor asigura realizarea scopurilor strategice de dezvoltare a Moldovei. Scopul final al acestui program este de a asigura spre anul 2020 fluxul anual de investiții străine directe în economia națională în volum de cca 600 mln. dolari SUA. Din aceste considerente, problemele atragerii investițiilor sunt globale și importante la etapa actuală de dezvoltare a economiei naționale.

Drept bază teoretică și metodologică pentru cercetare au servit lucrările fundamentale în domeniul procesului investițional ale economiștilor din Republica Moldova și ale celor străini, cercetările reflectate în publicațiile periodice de specialitate, actele legislative și normative în vigoare ale Republicii Moldova. În procesul de cercetare au fost aplicate metode de analiză și sinteză, comparare, metodele grafice, precum și alte metode de investigare științifică a proceselor economice.

Este necesar de a examina bazele generale ale conceptului de investiții. Conceptul de „investiție” este examinat în teoria economică, fiind exprimate mai multe opinii cu privire la conținutul și sfera de cuprindere a acestuia.

Noțiunea de „investiție” stipulată în literatura economică publicată în limbile de circulație internațională (în franceză – investissement, în engleză și americană – investment, în germană – investition, în rusă – инвестиция etc.) este de origine latină (investire – a îmbrăca, a acoperi) și a fost, inițial, un termen militar cu sensul de a împrejura o cetate, evident pentru a o cucerii, apoi a pătruns în terminologia financiar-economică pentru a defini în esență un efort bănesc făcut pentru atingerea unor anumite scopuri [4; 5].

O concepție a noțiunii de investiție este formulată astfel: o investiție poate fi definită, în general, ca un proces prin care se cumpără ceva în scopul obținerii unui profit sau dobânzi. În sens financiar, investiția reprezintă schimbarea unei sume de bani existentă și

certă în speranța obținerii în viitor a unor profituri mai mari, dar posibile. În sens contabil, investiția înseamnă alocarea unei sume disponibile pentru procurarea unui activ, care va determina fluxuri financiare de profituri și cheltuieli de exploatare.

Fundamentarea volumului și a eficienței economice a investițiilor la nivel macro- și microeconomic necesită cunoașterea problemelor metodologice și teoretice privind sistematizarea investițiilor, deoarece în esență investițiile sunt cheltuieli destinate efectuării unei mari varietăți de lucrări și activități.

Cheltuielile de investiții pot fi sistematizate și ordonate în funcție de anumite criterii de ordin teoretic și de natură practică, fiecare asemenea sistematizare punând în evidență structurări prin prisma creșterii eficienței investițiilor.

Sistematizarea investițiilor pe sfere ale producției sociale și pe ramuri ale economiei naționale. Cea mai utilizată sistematizare a investițiilor pe sfere de activitate este cea în investiții productive și neproductive, pe care literatura occidentală le numește investiții cu caracter comercial (care obțin profit) și investiții cu caracter necomercial:

- investiții productive sunt considerate în toate țările ca fiind primordiale și ele sunt destinate industriei, agriculturii, construcțiilor etc. Aceste investiții cu caracter productiv se materializează în capitalul fix și circulant, care sunt incluse direct și activ în procesul de producție;

- investițiile din sfera neproductivă sunt realizate în învățământ, cultură și artă, știință, sănătate și asistență socială, alte servicii și sunt considerate la fel de importante ca și investițiile din sfera productivă.

Pentru a pune mai bine în evidență rolul unor activități, economiștii occidentali sistematizează investițiile astfel: investiții strategice care sunt destinate unor domenii vitale ale economiei, într-o anumită perioadă și în care pot fi incluse și unele activități, cum ar fi învățământul; investiții de infrastructură care le deservească pe primele prin realizarea unor

dotări și utilități. Tratarea acestei sistematizări a investițiilor depinde deci de strategia și programul politic promovat în țară într-o anumită perioadă.

Sistematizarea investițiilor în funcție de forma lor de alocare poate fi financiară și materială.

Investițiile alocate în imobilizări financiare – cumpărarea de acțiuni sau de titluri de valoare, plasamente la bănci etc. – în scopul obținerii profitului sub formă de dividende și dobânzi se numesc investiții financiare sau de portofoliu. Investițiile alocate în imobilizări corporale – terenuri, clădiri, construcții speciale, mașini și utilaje, diferite instalații – se numesc investiții materiale sau reale.

Prin urmare, sursa investițiilor reprezintă suma economisită pentru lărgirea activităților economice în scopul obținerii profitului. Investițiile reale reprezintă nu numai capitalul folosit pentru construcția de noi obiective, ci și cel folosit pentru modernizarea obiectivelor existente. Astfel, investițiile reale pot fi definite ca totalitatea cheltuielilor de capital pentru crearea și achiziționarea noilor mijloace de producție și modernizarea celor existente [3; 5].

În funcție de modul de constituire a capitalului, investițiile pot fi sistematizate în:

- investițiile nete sunt constituite din capitalul acumulat din economiile firmelor;
- investițiile brute includ investițiile nete și amortizarea destinată înlocuirii capitalului fix uzat.

În funcție de direcțiile de finanțare, investițiile pot fi sistematizate în investiții proprii, constituite pe baza acumulării capitalului propriu, și investiții împrumutate de la bănci în formă de credite sau surse împrumutate sub alte forme de la diferite organizații și agenți economici.

În funcție de proveniența direcțiilor de finanțare, investițiile pot fi sistematizate în:

- investiții autohtone;
- investiții străine [4; 3].

Ca totalitate de cheltuieli, investițiile reprezintă o anumită omogenitate și, dimpotri-

vă, analizate prin prisma naturii acestor cheltuieli și modului în care se regăsesc în lucrări, într-o sferă sau alta de activitate, a resurselor de finanțare etc., investițiile pot fi sistematizate și ordonate în funcție de numeroase criterii.

Structurarea investițiilor, privite din diferite unghiuri de vedere, are o importanță teoretică și practică în stabilirea unor modalități de sporire a eficienței proiectelor de investiții și de optimizare a portofoliului și a întregii activități la nivel macroeconomic și inclusiv la nivel microeconomic [4].

În funcție de destinația mijloacelor alocate în:

- investiții de capital (investiții reale sau directe), care reprezintă alocarea mijloacelor bănești nemijlocit în producție, pentru constituirea activelor reale (achiziționare de bunuri, utilaje pentru întreprinderi în scopul sporirii stocurilor de producție);
- investiții de portofoliu (financiare), care se realizează prin cumpărarea titlurilor de valoare, operelor de artă, crearea unor depozite bancare etc., ținându-se cont, îndeosebi, de rata dobânzilor bancare, în funcție de care se apreciază dacă sunt sau nu sunt rentabile;
- investiții publice, destinate atingerii scopurilor de gestionare a administrației publice, care sunt făcute de autoritățile statului;
- investiții individuale, destinate susținerii activităților curente ale indivizilor și gospodăriilor acestora.

În funcție de obiectivul care se urmărește prin realizarea proiectului în:

- investiții productive care, la rândul lor, pot fi: investiții de expansiune (dezvoltare, extindere), acestea presupun cheltuieli în vederea măririi capacităților de producție; investiții de menținere, ce țin de reutilizarea capacităților de producție existente; investiții de modernizare, care se fac cu scopul creșterii performanțelor tehnice, îmbunătățirii randamentelor utilajelor existente; investiții de inovare sau de lansare a noilor activități;
- investiții strategice, care se fac preponderent în sfera cercetării, dezvoltării sau cu

alte scopuri și care au efecte indirecte asupra investițiilor productive;

- investiții obligatorii, acestea fiind făcute cu scopul de a respecta anumite reglementări legislative sau anumite angajamente asumate față de alți agenți economici.

În funcție de gradul de risc pe care îl implică investițiile se sistematizează în:

- investiții cu risc redus, care sunt cele mai frecvente. Această categorie include investițiile de menținere și de ameliorare, care necesită resurse puține, dar au și cele mai mici efecte;

- investiții cu risc sporit, în categoria cărora intră investițiile de dezvoltare, de expansiune, de inovare, iar uneori și cele de modernizare, acestea fiind valori mult mai mari, producând însă și efecte mai mari: creșterea capacităților tehnice, efectuarea unor restructurări de producție, implementarea noilor produse și servicii [3].

În funcție de sursa de finanțare, investițiile se sistematizează în:

- investiții finanțate din surse proprii;
- investiții finanțate din surse atrase.

Aprecierea rezultatelor obținute în baza

aplicării actelor normative referitor la politica investițională în Republica Moldova poate fi efectuată prin analiza mai multor indicatori economici pe o perioadă mai îndelungată de timp. În studiu pot fi incluse toate aspectele legate de activitatea investițională: volumul investițiilor, modalitatea de finanțare și formele de proprietate; concomitent cu aceasta, considerăm că este necesar de a se ține cont și de dinamica volumului PIB-ului pe această perioadă și de cota investițiilor din mărimea totală a acestui indicator.

Analizând datele din *Tabelul 1*, se pot constata următoarele:

- valoarea PIB-ului (produsul intern brut) în anii cercetați în economia Republicii Moldova înregistrează o tendință de creștere esențială de la 19052 mln. lei (anul 2001) până la 111.757 mln. lei (anul 2014) sau de cca. 6 ori;

- se observă o tendință de creștere esențială a volumului investițiilor în ultimii 14 ani cercetați, cu o periodicitate la fiecare 5 ani. În anul 2005, comparativ cu anul bazic 2001, volumul de investiție s-a majorat de 3,4 ori sau cu 5.482 mln. lei; dar în anul 2010, față de

Tabelul 1

Dinamica PIB-ului și a investițiilor în capitalul fix în economia Republicii Moldova (anii 2001-2014)

Indicatorii	Anii			
	2001	2005	2010	2014
PIB, mln. lei	19.052	37.652	71.885	111.757
Ritmul de creștere a PIB (%) față de a. 2001*	100	197,63	377,31	586,59
Investiții în capitalul fix, mln. lei	2.315	7.797	13.805	20.849
Ritmul de creștere a investițiilor în capitalul fix (%) față de a. 2001*	100	336,80	596,33	900,60
Cota investițiilor în PIB, %*	12,15	20,71	19,2	18,66

* Indicatorii sunt calculați de către autor.

Sursa. Elaborată de către autor pe baza datelor Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova [7].

anul 2001, se observă o creștere de cca 6 ori sau cu 11.490 mln. lei; iar în anul 2014 s-a majorat de 9 ori față de anul 2001 sau cu 18.534 mln. lei;

- cota investițiilor în PIB a variat neesențial în aceeași perioadă de cercetare. Așadar, cea mai mare cotă a volumului de investiții în PIB s-a înregistrat în anul 2005 – 20,71%, iar cea mai mică, respectiv, în anul 2001 – 12,15%. În ceea ce privește anii 2010 și 2014, se constată o variație neesențială a cotei investițiilor în PIB de cca 19%.

Problema-cheie în atragerea investițiilor străine directe este dezvoltarea ramurilor și subramurilor orientate spre exportul producției sale. Se poate remarca că la sfârșitul anului 2014, din volumul total de investiții străine atrase, 63% au fost orientate spre dezvoltarea consumului intern, 8% – spre utilizarea resurselor naturale, 7% – spre exploatarea activelor strategice și doar 22% – spre perfecționarea nivelului de activitate pe piețele externe [6].

Este necesar de menționat faptul că în ultimii ani cota investițiilor străine directe se constituia din volumul capitalului reinvestit al companiilor străine ce activează în economia națională și constituia doar 2%, iar volumul investițiilor atrase în perioada anilor 2005-2014 în calcul la o persoană constituie 89 dolari SUA. Pentru comparație, în Bulgaria – 665 dolari SUA, Letonia – 539 dolari SUA.

Pentru dezvoltarea climatului investițional este necesar de a îmbunătăți administrarea centrală și locală, de a ajuta investitorii la fiecare etapă a procesului investițional.

Concluzii. Analizând situația în sectorul investițional al Republicii Moldova, se pot formula factorii de influență negativă pentru atragerea investițiilor în economia națională: situația politică instabilă, corupția și birocrația, insuficiența resurselor umane calificate, infrastructura pieței slab dezvoltată etc. Pentru dezvoltarea climatului investițional în republică, este necesar de a perfecționa managementul administrării organelor centrale și locale în sectorul dat, de a ajuta investitorii, inclusiv cei străini, la fiecare etapă a procesului investițional în economia națională.

Se pot evidenția următoarele sectoare prioritare ale economiei naționale pentru atragerea investițiilor: prestarea serviciilor antreprenorilor, elaborarea produselor de tehnologii informaționale, dezvoltarea industriei electronice, dezvoltarea industriei ușoare, producerea pieselor pentru serviciile auto, sectorul agroindustrial, turismul, logistica transportului, dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii.

Soluționarea eficientă a acestor probleme va permite asigurarea realizării scopurilor strategice ale dezvoltării economiei naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător în Republica Moldova nr. 81 din 18.03.2004. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 64-66, 2004, p. 8.
2. Nazar N. Rolul investițiilor și sistematizarea lor în economia Republicii Moldova. În: „Administrarea Publică”: ediție jubiliară consacrată aniversării de 20 ani de la fondarea Academiei, Chișinău: ed. AAP, 2013, nr. 2, p. 66-71.
3. Caraganciu A., Domenti O., Ciobu S. Bazele activității investiționale. Chișinău: Editura A.S.E.M., 2004, 320 p.
4. Ciornii N., Blaj I. Economia firmelor contemporane. Chișinău: Prut Internațional, 2003, 311 p.
5. Stoian M. Gestiunea investițiilor. București: Editura A.S.E., 2003, 286 p.
6. <<http://www.logos.press.md/>>.
7. <www.statistica.md>.

Prezentat: 10 aprilie 2016.

E-mail: ec_barbaros@yahoo.com

Importanța planificării strategice a bugetului în Republica Moldova

Lilia DRAGOMIR,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The budgetary policy focuses on the acquirement, distribution and use of the most important public fund: the budgetary fund. The budgetary policy has a wider coverage than the fiscal policy, including, in addition to matters covered by the fiscal policy, the resource procurement options from ordinary revenues in other forms than the tax ones (non-tax revenues), options considering the budget balance, including the development of the budget process.

REZUMAT

Politica bugetară se axează pe constituirea, distribuirea și utilizarea celui mai important fond public: fondul bugetar. Politica bugetară are o sferă mai largă de cuprindere decât politica fiscală, incluzând, pe lângă problemele vizate de politica fiscală, opțiunile asupra procurării resurselor sub alte forme ale veniturilor ordinare decât cele fiscale (veniturile nefiscale), ca și cele privind soldul bugetar, inclusiv derularea procesului bugetar.

Bugetul este o categorie fundamentală a științei finanțelor, deoarece el este expresia financiară a programului de acțiune a statului pe perioada de un an. Deci bugetul este, în primul rând, un plan de management public, o serie de instrumente de natură fiscală sau bugetară, utilizate de autoritățile statului pentru a influența viața social-economică a statului și a o orienta în direcția strategică dorită pentru viitor. El este un reper important al semnalării gradului în care statul se implică în economie și în viața socială, al capacității economiei naționale de a contribui la constituirea resurselor financiare la dispoziția statului, precum și modulul în care acesta înțelege să le gestioneze. Iată de ce planificarea unui buget de stat realist este un prim pas către o bună guvernare a țării.

Bugetul de stat este un instrument financiar macroeconomic al statului, care im-

plică în sine nu doar veniturile și cheltuielile statului pe o perioadă de un an, dar în ultima perioadă este și un plan atât pe termen scurt cât și pe termen mediu de elaborare a bugetelor pe programe care se focalizează pe economie, eficiență și eficacitatea resurselor statului. Bugetul de stat în Republica Moldova, prin caracterul său complex, este oglinda implicării statului prin instrumente bugetar-fiscale în economie, în viața socială, precum și capacitatea acestuia de a constitui finanțele statului și a le gestiona în contextul unei economii în tranziție.

Din punct de vedere politic, bugetul este considerat ca expresie a opțiunilor Guvernului în ansamblul domeniilor care relevă competențele sale (politica economică, socială, educativă, culturală, militară etc.) [4, p. 27].

În ultimul deceniu, Republica Moldova a cunoscut o îmbunătățire sesizabilă a

performanței managementului finanțelor publice, fiind promovată o serie de reforme. Vectorul de bază al acestor reforme îl constituie implementarea planificării bugetului pe termen mediu și, concomitent, introducerea elementelor de bugetare în bază de programe și performanță.

Originile acestor reforme se trag din anii '80 și '90 ai sec. al XX-lea, care s-au remarcat prin stoparea creșterii sectorului public pentru multe state ale lumii și adoptarea unor măsuri de reformă a acestuia. Acestea au coincis cu o nouă orientare teoretică, implementată în practică, a noului management public. Marea Britanie și Statele Unite au fost inițiatorii acestui val de schimbare a administrației publice. Administrațiile Thatcher în Marea Britanie și Reagan în Statele Unite au impus o nouă viziune asupra sectorului public, care s-a răspândit ulterior în multe alte țări europene.

Economia, eficiența și eficacitatea au devenit noțiuni „sfinte” ale administrației publice. Astfel, în domeniul finanțelor publice accentul se deplasează de la bugetul de mijloace la bugetul pe programe. Concomitent, ținând cont de faptul că un program, de regulă, cuprinde perspectiva a doi-trei ani, precum și în scopul unei planificări realiste a politicilor statului, reforma mai presupune și introducerea practicii de planificare pe termen mediu a bugetului.

Planificarea pe termen mediu a bugetului în Republica Moldova a fost inițiată în 2002, reforma fiind lansată cu sprijinul Băncii Mondiale și DFID, ca instrument de planificare strategică servind Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM), actualmente – Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM). La moment, acest instrument de planificare bugetară a devenit parte integrantă a ciclului bugetar anual, însoțind prezentarea anuală a legii bugetului în Parlament și oferind persoanelor care iau decizii o prognoză a bugetului public național pentru un termen de trei ani. Până la promovarea acestei reforme, planificarea bugetului în Republica Moldova

se efectua fără urmărirea unei coordonări dintre planificarea financiară și planificarea politicilor publice. Introducerea CCTM, actualmente Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM), se bazează pe asumarea că efectuarea cheltuielilor pornește de la evaluarea cheltuielilor din exercițiul bugetar precedent, noile evoluții macrofinanciare, actualizarea politicilor existente și asumarea de noi măsuri de politică. Acest mod de bugetare asigură continuitatea politicilor deja asumate și evaluarea lor periodică, precum și analiza oportunității includerii unor noi măsuri de politică. Experiența reformei bugetare din multe state arată că utilizarea CCTM poate ajuta la îmbunătățirea proceselor și a rezultatelor prin: o mai mare claritate a obiectivelor politicilor publice, o mai mare predictibilitate a alocărilor bugetare, o acoperire mai cuprinzătoare și o mai mare transparență a felului în care sunt utilizate resursele.

Elaborarea CBTM constituie prima fază - faza strategică în procesul de planificare a bugetului. Elaborarea CBTM reprezintă un proces complex, care implică contribuția diferitelor autorități/instituții publice și necesită un mecanism adecvat de coordonare și luare a deciziilor.

Anual, în conformitate cu calendarul bugetar, Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și îl prezintă spre informare Parlamentului. Cadrul bugetar pe termen mediu este elaborat de către Ministerul Finanțelor, în comun cu alte autorități publice responsabile, în conformitate cu principiile și regulile bugetar-fiscale stabilite de prezenta lege.

Cadrul bugetar pe termen mediu cuprinde:

- a) *cadrul macroeconomic;*
- b) *politica bugetar-fiscală;*
- c) *cadrul macrobugetar;*
- d) *cadrul de cheltuieli.*

Cadrul macroeconomic conține informații privind evoluția principalilor indicatori macroeconomici care au implicații asupra bugetului.

Politica bugetar-fiscală include:

a) *politica de venituri, inclusiv modificări ale impozitelor și taxelor, precum și politici privind administrarea veniturilor;*

b) *politica de cheltuieli, inclusiv prioritățile stabilite în baza documentelor de planificare strategică;*

c) *politica în domeniul datoriei de stat;*

d) *analiza riscurilor bugetar-fiscale ce pot avea efect substanțial asupra situației bugetar-fiscale.*

Cadrul macrobugetar, exprimat în valoare nominală și ca pondere în produsul intern brut, cuprinde:

a) *veniturile și cheltuielile totale ale bugetului public național și pe componentele acestuia;*

b) *cheltuielile de personal ale bugetului public național și pe componentele acestuia;*

c) *soldul primar al bugetului public național;*

d) *soldul bugetului public național și al componentelor acestuia;*

e) *soldul datoriei de stat, inclusiv internă și externă;*

f) *soldul garanțiilor de stat.*

Cadrul de cheltuieli conține:

a) *limitele sectoriale de cheltuieli ale bugetului public național și pe componentele acestuia, inclusiv transferurile interbugetare;*

b) *limitele de cheltuieli ale bugetului de stat repartizate pe autorități publice centrale.*

Cadrul bugetar pe termen mediu poate conține și alte informații pe care Ministerul Finanțelor le consideră importante pentru reflectare în acest document. Informația prezentată în cadrul bugetar pe termen mediu reflectă rezultatele ultimilor doi ani bugetari, rezultatele estimate pentru anul bugetar curent, precum și prognozele pentru trei ani ulteriori.

Limitele macrobugetare pe termen mediu. Guvernul, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, prezintă Parlamentului spre aprobare proiectul legii privind limitele

macrobugetare pe termen mediu, exprimate în valoare nominală și ca pondere în produsul intern brut. Limitele macrobugetare pe termen mediu se stabilesc pentru:

a) *veniturile totale ale bugetului public național;*

b) *cheltuielile totale ale bugetului public național;*

c) *cheltuielile de personal ale bugetului public național;*

d) *soldul bugetului public național.*

După aprobare de către Parlament, limitele specificate la lit. b)-d) nu pot fi depășite:

a) *pentru anul bugetar viitor – cele exprimate în valoare nominală și ca pondere în produsul intern brut;*

b) *pentru următorii doi ani bugetari – cele exprimate ca pondere în produsul intern brut.*

În cazul în care politica bugetar-fiscală cuprinsă în cadrul bugetar pe termen mediu implică modificarea și/sau completarea legislației, Guvernul prezintă Parlamentului proiectul de lege pentru modificarea și/sau completarea unor acte legislative.

Proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, proiectul legii privind modificarea și/sau completarea unor acte legislative se examinează și se adoptă de Parlament în termenul prevăzut de calendarul bugetar.

CBTM reprezintă un instrument prin care trebuie să se asigure corelarea alocării resurselor cu prioritățile de politici. Procesul de actualizare a politicilor începe la începutul ciclului bugetar anual, cu emiterea de către Guvern a documentului cu privire la prioritățile de politică pe termen mediu. Scopul acestui document este de a ghida Ministerul Finanțelor și autoritățile publice centrale în procesul de elaborare a prognozelor CBTM și al bugetului.

Actualizarea anuală a politicilor sectoriale are loc odată cu elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli în contextul CBTM. Astfel, strategiile sectoriale de cheltuieli reprezintă instrumentul care asigură alo-

care resurselor financiare publice către prioritățile de politici ale statului la nivel de sector.

Cu toate că, din punct de vedere teoretic, implementarea planificării pe termen mediu aduce o serie de avantaje, realitatea ne demonstrează că reușita acestei reforme depinde de anumite circumstanțe și anume, planificarea pe termen mediu pornește de la premisele unei situații social-economice și politice stabile, fiind inefficientă în perioadele de criză financiară. Mai mult ca atât, reforma este dependentă de abilitatea clasei politice de a evalua și formula politici economice și sociale și de a ierarhiza prioritățile în efectuarea cheltuielilor publice. Anume aceste puncte slabe au fost resimțite în actuala conjunctură economică și politică a țării.

Concomitent, reforma în domeniul planificării strategice a bugetului nu se limitează doar la elaborarea unor planuri și programe financiare cu o perspectivă de trei ani. Ca o completare firească a reformei planificării pe termen mediu a bugetului, în practica planificării bugetului din Republica Moldova se încearcă de a se introduce elementele de bugetare în bază de programe și performanță.

La formularea programelor/subprogramelor se utilizează trei categorii de indicatori:

a) *indicatorii de produs* indică volumul sau cantitatea bunurilor publice produse sau a serviciilor prestate în cadrul programului/subprogramului pentru atingerea obiectivelor. Indicatorii de produs rezultă direct din activitățile instituției în procesul de realizare a programului;

b) *indicatorii de eficiență* caracterizează eficiența programului/subprogramului și exprimă relația dintre bunurile produse, serviciile prestate și resursele utilizate pentru producerea sau prestarea lor. De regulă, indicatorii de eficiență exprimă cantitatea medie a resurselor consumate (timp, cost) pentru obținerea unei unități de produs sau rezultat;

c) *indicatorii de rezultat* reflectă gradul de atingere a scopului și obiectivelor programului/subprogramului și caracterizează calitatea implementării acestuia. Indicatorii de rezultat prezintă o importanță deosebită pentru analiza politicilor publice, deoarece evaluează impactul și evidențiază schimbările economice și sociale realizate prin intermediul programului/subprogramului.

Esența reformei constă în faptul că bugetul pe programe presupune deplasarea vectorului spre ieșiri, adică pe ceea ce se va încerca să se realizeze, pe ceea cât se va planifica să se facă și cu ce resurse. Noua abordare în planificarea bugetului are la bază principiile de eficiență, eficacitate și economie.

Eficiența sau eficacitatea cheltuielilor publice exprimă o dimensiune optimă a unui raport determinat între eforturile financiare (consumul de resurse financiare publice) și efectele comensurabile sau estimative obținabile pe seama obiectivelor finanțate de către stat. În condițiile în care nevoile publice reclamă bunuri publice de valori ridicate, în continuă creștere și diversificare, pe de o parte, iar resursele financiare ale statului nu sporesc la fel de rapid, se creează un decalaj de ritm, care conduce la o stare permanentă de insuficiență a resurselor necesare. Acest fenomen are loc în condițiile în care, în mod conștient, guvernul procedează la ierarhizarea nevoilor sociale și, respectiv, la dimensionarea cheltuielilor publice, în funcție de mai multe criterii (prioritate, oportunitate, eficiență sau eficacitate a cheltuielilor publice, calitate a serviciilor publice etc.) [9, p. 175].

În aplicarea metodelor de evaluare a indicatorilor înscrși în bugetul anual, ca și a celor cuprinși în programe având un orizont de timp mediu sau lung, cel mai important obiectiv de atins trebuie să fie eficiența utilizării resurselor.

Optimizarea cheltuielilor se realizează în cele mai bune condiții, de optim social, atunci când este posibilă alegerea celei mai

puțin costisitoare alternative, în raport cu rezultatul final al serviciului public, pentru care se dorește creșterea cantitativă a serviciului public; modernizarea din punctul de vedere al producerii serviciului public, în vederea maximalizării utilității la consumator, dată de satisfacția performanțelor; maximalizarea utilității la consumator, comportând și latura economică (cel mai mic preț plătit și cel mai mic cost în utilizare) etc. Aceste aspecte implică minimalizarea costurilor proiectelor obiective de finanțat, ceea ce permite costuri sociale minime; prețuri accesibile plătite de consumatori; creșterea calității consumului de bunuri publice și satisfacția consumatorului public. Toate acestea conduc la maximalizarea bunăstării sociale.

Metodele de evaluare a eforturilor și a efectelor directe și indirecte ale programelor de obiective publice sunt diferite. Cele care se utilizează mai frecvent sunt [9, p.189]:

- analiza costuri-avantaje sau cost-beneficiu;
- analiza cost-eficacitate;
- metodele multicriteriale.

Analiza costuri-avantaje sau cost-beneficiu și analiza cost-eficacitate. În această metodă, beneficiul reprezintă, de fapt, avantajul obținut pe seama furnizării serviciului public, pentru care s-au elaborat variantele de proiect. În cadrul metodei se apelează la raportul cost/beneficiu, al deciziilor publice, în cadrul unui program actualizat.

Condiția de a nu se respinge un proiect este:

$$\text{cost} / \text{beneficiu} = \text{minim sau, invers,} \\ \text{beneficiu} / \text{cost} = \text{maxim.}$$

După elaborarea prealabilă a unui indicator de eficacitate, această analiză se aplică în absența unei evaluări monetare a avantajelor. În anumite ipoteze clar formalizate, în care obiectivul este unic, va fi ales programul cel mai puțin costisitor. Sfera de aplicare a acestei metode este aceea a cheltuielilor social-culturale: învățământ, sănătate, asistență socială etc.

În schimb, utilizează în mod inevitabil două unități de măsură diferite:

- a) *costurile* sunt exprimate în u. m.;
- b) *eficiența* poate fi măsurată în număr de vieți salvate, număr de copii vaccinați etc.

Deoarece unitățile de măsură diferite nu pot fi însumate, este imposibil să obținem o singură măsură a beneficiului net social. Totuși este posibil să calculăm raportul dintre cele două măsuri, raport care poate fi folosit ca bază pentru ordonarea variantelor de politici. Acest raport se poate calcula în două moduri [3, p. 544]:

a) Raportul cost-eficiență poate fi calculat ca o unitate de eficiență rezultată (de exemplu u. m. / viața salvată).

Pentru a calcula această rată cost-eficiență (CE), costul fiecărei variante de program i , notat C_i , se împarte la eficiența (sau beneficiul) acestei variante E_i .

$$CE_i = C_i / E_i \quad (1)$$

Această rată CE poate fi percepută ca un cost mediu pe unitatea de eficiență. Proiectul cel mai eficient din punctul de vedere al costurilor este acel care are cel mai mic cost mediu pe unitatea de eficiență. Proiectele trebuie ordonate de la cel mai mare cost-eficient (cu cea mai mică rată CE) la cel mai puțin cost-eficient (cu cea mai mare rată CE).

b) Rata eficiență-cost (EC), care este raportul dintre eficiența rezultată din aplicarea variantei de program i și costul acesteia.

$$EC_i = E_i / C_i \quad (2)$$

Această rată EC poate fi percepută ca eficiența medie pe unitatea de cost. Proiectul cu cea mai mare unitate de cost-eficiență este proiectul care are eficiența medie cea mai mare pe unitatea de cost. Când se utilizează această rată, proiectele trebuie ordonate de la cel cu cea mai mare unitate de cost-eficiență (cu cea mai mică valoare pentru EC) atâta timp cât $EC_i \geq 0$ pentru orice i [3, p. 545].

Odată cu lărgirea sectorului public, crește populația pentru servicii publice calitative. Acest fenomen are o influență impor-

tantă asupra managementului financiar din sectorul public. Cheltuirea banilor publici are drept scop prestarea serviciilor calitative, de performanță. Actualmente, tot mai des se pune problema măsurării performanței serviciilor publice la nivelul administrațiilor locale.

Măsurarea performanței este un proces obiectiv și sistematic pentru colectarea, analiza și folosirea informației pentru a determina cât de eficient sunt prestate serviciile asigurate de administrația publică locală și sunt atinse obiectivele. Un sistem de măsurare a performanței este un etalon a ceea ce organizația consideră important și a gradului de atingere a performanței. Așa cum un bun sistem de măsurare poate conduce o organizație într-o direcție pozitivă, un sistem slab o poate conduce spre o direcție diametral opusă. Lipsa măsurării este un obstacol major în calea perfecționării [5, p. 139].

Un sistem de măsurare a performanței elaborat și administrat adecvat poate avea o serie de avantaje pentru administrația publică locală:

- posibilitatea de a formula politicile referitor la necesitatea și la performanțele serviciilor publice și în legătură cu aceasta;
- luarea deciziilor privind alocarea resurselor pentru prestarea serviciilor;
- planificarea, evaluarea și controlul costurilor;
- să câștige încrederea cetățenilor din localitate că veniturile bugetare sunt rațional transformate în servicii utile și calitative.

Măsurarea performanțelor este o modalitate de a demonstra cât de eficient sunt utilizate resursele pentru prestarea serviciilor și atingerea scopurilor. Măsurarea performanțelor [5, p. 140] în domeniul managementului financiar contribuie la îmbunătățirea procesului bugetar, permițând luarea unor decizii obiective în ceea ce privește alocarea și redistribuirea resurselor financiare publice, reducerea costurilor și investirea fondurilor suplimentare. Pentru

o furnizare mai eficientă de servicii este importantă punerea mai bună a cheltuielilor în concordanță cu preferințele colectivității locale.

Reforme bugetare pe bază de performanță, promovate în țările industriale după cel de-al doilea război mondial, s-au desfășurat în mod diferit și, sub anumite forme, au fost implementate în majoritatea țărilor. Însă, din cauza numeroaselor variante, termenul în sine a fost interpretat diferit. La nivelul cel mai general de definire, termenul de „bugetare pe bază de performanță” este asociat, în primul rând, cu modul de prezentare a bugetului și evidențiază mai degrabă ieșirile/produsele decât intrările asociate cu activitatea guvernului și a agențiilor acestuia. În al doilea rând, termenul se asociază cu restructurarea funcționării Guvernului și a agențiilor guvernamentale în bază de programe și activități ce generează aceste ieșiri/produse. În consecință, termenul de „buget de performanță” este adesea folosit în calitate de sinonim pentru „bugetarea pe programe” [8, pag. 16].

Analiza eforturilor de reformă bugetară, inclusiv la nivel local, arată că sistemul bugetar bazat pe performanță este rezultatul unor eforturi continue de dezvoltare a informației de performanță în scop bugetar și de reorientare a procesului bugetar de la accentuarea inițială a intrărilor la evidențierea produselor și rezultatelor [8, pag.16].

Bugetul de performanță este un plan financiar care asigură:

- stabilirea misiunii APL, a scopurilor și obiectivelor;
- evaluarea periodică a performanței lor ca parte a procesului bugetar;
- formând legătura dintre intrările necesare pentru punerea în aplicare a planului strategic de dezvoltare a APL și rezultatele anticipate.

Bugetul de performanță încearcă să depășească una dintre lacunele bugetului funcțional și anume – se concentrează pe eficiență.

Formarea bugetului (bugetarea) reprezintă un proces de determinare a acțiunilor care urmează să fie efectuate în viitor și de prezentare a acestora sub forma unui buget. Procesul de întocmire a bugetelor este unul dintre cele mai importante în cadrul sistemului de planificare și control. Întocmirea bugetelor sau bugetarea, ca și întocmirea planurilor și programelor strategice, reprezintă un proces al planificării.

Planificarea strategică este o activitate orientată spre viitor și reprezintă procesul de stabilire a obiectivelor pe termen scurt, mediu și lung, precum și a ceea ce trebuie de făcut pentru a atinge aceste obiective. Administratorii de buget decid ce, când și cum trebuie făcut și cine trebuie să facă.

Disciplina fiscală, eficiența alocativă și eficiența operațională sunt criterii ale unui management financiar public local performant. Managementul finanțelor publice este un sistem de reguli, proceduri și practici pentru APL de a gestiona finanțele.

Managementul finanțelor publice cuprinde:

- bugetarea (ca parte componentă a managementului finanțelor publice);
- contabilitatea;
- auditul;
- managementul veniturilor și cheltuielilor;
- managementul lichidităților;
- gestionarea datoriei;
- raportarea publică privind operațiunile financiare.

Cu toate că procesul de planificare a bugetului a fost îmbunătățit substanțial ca procedură odată cu introducerea CCTM (actualmente CBTM) și a planificării în bază de programe, oferind bugetului un caracter strategic și de perspectivă și deplasând accentul de la cheltuirea cu orice preț a alocațiilor bugetare de către administratorii de buget spre utilizarea rațională a banului public, totuși agenda acestor reforme este una foarte încărcată. În scopul realizării transferului de la sistemele de

planificare bugetară bazate pe categorii de cheltuieli către sisteme de bugetare bazate pe politici și performanță a fost evident necesară revizuirea întregului proces bugetar și a calendarului de pregătire a bugetului de stat. Implementarea acestor reforme necesită introducerea de noi pași în procedurile bugetare, de noi documente, de noi instrumente de planificare și raportare, de noi proceduri de dezbatere și de luare a deciziilor, de noi sisteme de contabilitate etc.

Totodată, aceste dificultăți organizatorice nu constituie singurele impedimente în fața reformei. În condițiile în care bunele practici internaționale în domeniul bugetului nu înseamnă neapărat importarea unor modele din țările mai avansate, este necesar de a adapta reforma la specificul național, sistemul bugetar autohton fiind afectat negativ de factori precum instabilitatea politică, interesele private, instabilitatea macroeconomică etc.

Reforma bugetară este în mare măsură un proces de învățare din mers. Iată de ce rezultatele reformei trebuie urmărite continuu. Pentru aceasta ne propunem să analizăm cel mai important aspect legat de reformarea modului de planificare a bugetului public național, și anume credibilitatea bugetelor planificate în baza analizei bugetului de stat.

Conform metodologiei PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability - Evaluarea Cheltuielilor Publice și a Responsabilității Financiare), credibilitatea bugetului reprezintă faptul că bugetul de stat este realist, adică este executat după cum este planificat. Pentru analiza acestui aspect al managementului finanțelor publice în Republica Moldova, se propune de a analiza: veniturile și cheltuielile reale în comparație cu bugetul de stat rectificat și cel inițial aprobat, structura cheltuielilor executate în comparație cu bugetul inițial aprobat, soldul și monitorizarea restanțelor la efectuarea plăților.

Planificarea strategică a bugetului este, astfel, un prim pas de aliniere a Republicii

Moldova la cele mai bune practici europene, dar și internaționale în domeniul planificării bugetului.

Reformarea procesului de planificare a bugetului public este un proces complex și de durată, însă unul absolut necesar.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.181 din 25 iulie 2014 privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014.
2. Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.
3. Boardman A. și alții. Analiza cost-beneficiu: concepte și practică. Ed. a II-a. Chișinău: Arc, Tipografia Centrală, 680 p.
4. Casian A. Gestiunea finanțelor publice, note de curs, Chișinău: ASEM, 2008, 163 p.
5. Manole T. Finanțe publice locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Chișinău: Epigraf, 2003, 240 p.
6. Manole T. Finanțe publice. Teorie și aplicații. Chișinău: Cartier, 2000, p.19-186.
7. Manolescu Gh. Buget – abordare economică și financiară. București: Economica, 1997, 368 p.
8. Secrieru A. ș. a. Bugetarea pe bază de performanță (ghid pentru administrația publică locală). Chișinău: „Nova-Imprim” SRL, 2010, 68 p.
9. Văcărel I. și alții. Finanțe publice. București: Didactică și Pedagogică, 2003, 666 p.

Prezentat: 1 iunie 2016.

E-mail: rotarulilia@inbox.ru

Relații internaționale și integrare europeană



Activitatea economică externă a Spaniei și locul său în economia europeană și mondială

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

Eugeniu JOSAN,
manager, B.C. Moldova-Agroindbank S.A.

SUMMARY

The globalization of international relations and global economic cooperation is a natural process, that involves strengthening the relationship and interaction of the main directions and components of the development of the world community. Rapid growth in the volume and diversity of the world economic intercourse, accompanied by increasing economic interdependence of the countries worldwide – appears the essence of the process, which is usually called globalization of the world economy. The process of globalization of world economic relations does not preclude the expansion and intensification of economic activity at regional level, including active involvement in large-scale international mutual exchange of administrative units of individual countries.

The economy of Spain over the past decade has experienced major changes: it has transformed from the second tier country to the country with high standards of living and social protection, as well as advanced technology. The process of globalization in recent years has had an extremely positive impact upon the Spanish economy. The country's economy at the moment is export-oriented, high-tech, internationalized and competitive.

Keywords: *Spain, agricultural sector, minifundia, foreign economic activity, subsidies.*

REZUMAT

Globalizarea relațiilor internaționale și a cooperării economice la nivel mondial este un proces firesc, care presupune consolidarea relațiilor și interacțiunea dintre principalele direcții și componentele dezvoltării comunității mondiale. O creștere rapidă a volumului și a diversității relațiilor economice mondiale, însoțită de creșterea interdependenței economice a țărilor din toată lumea, apare esența procesului, care este, de obicei, numit globalizarea economiei mondiale. Procesul de globalizare a relațiilor economice mondiale nu se opune extinderii și intensificării activității economice la nivel regional, inclusiv implicării active la scară largă de schimb reciproc internațional de unități administrative ale fiecărei țări în parte.

Economia Spaniei a cunoscut în ultimul deceniu schimbări majore. Aceasta s-a

transformat dintr-o țară slab dezvoltată într-o țară cu standarde ridicate de viață și de protecție socială, precum și o tehnologie avansată. Procesul de globalizare a avut în ultimii ani un impact extrem de pozitiv asupra economiei spaniole. Economia țării în acest moment este orientată spre export, high-tech, internaționalizată și competitivă.

Cuvinte-cheie: *Spania, sectorul agricol, minifundia, activitatea economică externă, subvenții.*

Globalizarea relațiilor internaționale și a legăturilor economice mondiale este un proces legitim, care constă în intensificarea relațiilor reciproce și a influenței reciproce a direcțiilor principale și a părților componente ale dezvoltării comunității mondiale: a diverselor sfere ale vieții sociale și a activității în domeniul relațiilor internaționale, precum și a diversilor factori și sfere ale economiei în domeniul relațiilor economice mondiale. În sensul larg, este vorba despre interacțiunea polifactorială a diverselor fenomene ale vieții internaționale (economice, morale, de drept, sociale, politice, etnice, religioase, psihologice etc.). Creșterea ascendentă a volumelor și a diversității relațiilor economice mondiale, acompaniate de intensificarea interdependenței economice a țărilor lumii, constituie esența procesului pe care ne-am obișnuit deja să-l numim globalizare a economiei mondiale. Ca urmare, se formează un sistem economic relativ integral, care cuprinde, practic, teritoriul întregii planete și dictează propriile reguli de joc economiilor naționale.

O contribuție esențială la elaborarea ideilor globalizării au adus astfel de savanți, cum ar fi laureatul Premiului Nobel, profesorul american, Paul Krugman, fostul Secretar General al ONU, Kofi Annan, fostul director general al OMC, Panitchpakdi Supachai, președintele Băncii Mondiale, James Wolfensohn, și alții.

Fenomenul globalizării depășește cadrul pur economic și exercită o influență considerabilă asupra tuturor sferelor activității social-politice – asupra politicii, ideologiei și culturii. El va juca în mod incontestabil un rol determinant în dezvoltarea mondială a

sec. al XXI-lea, va imprima un impuls vizibil formării noului sistem al relațiilor economice și politice internaționale. Dacă ar fi să pornim de la caracterul obiectiv al procesului globalizării, urmează să identificăm acei factori de bază care determină acest proces. În conformitate cu investigațiile acestor savanți, îi putem evidenția pe următorii dintre aceștia:

- *tehnico-productiv* – creșterea bruscă a proporțiilor de producție, formele internaționale de realizare a acestora (TNC), nivelul calitativ nou al mijloacelor de transport și al telecomunicațiilor, care asigură difuzarea rapidă a mărfurilor și serviciilor, a resurselor și ideilor cu aplicarea lor în cele mai favorabile condiții;

- *economic* – concentrarea și centralizarea nemaivăzută a capitalului, formele organizatorice, cadrul de activitate al cărora depășesc hotarele naționale, capătă un caracter internațional, contribuind la formarea unui spațiu unic de piață;

- *informațional* – modificarea radicală a mijloacelor de comunicare profesională, de schimb al informației economice și financiare, care creează posibilități de soluționare operativă, oportună și eficientă a sarcinilor de producție, tehnico-științifice și comerciale nu mai rău decât în cadrul unor țări aparte;

- *științifico-tehnologic*, determinat de avantajele economice privind utilizarea nivelului tehnico-științific, tehnologic și de calificare avansat în domeniile respective ale țărilor de peste hotare pentru aplicarea rapidă a noilor soluții cu cheltuieli relativ mici;

- *sociologic*, care se manifestă în dimi-

nuarea rolului deprinderilor și tradițiilor, relațiilor sociale și obiceiurilor, în depășirea închistării naționale, ceea ce sporește mobilitatea oamenilor în sens teritorial, spiritual și psihologic, contribuie la migrația internațională;

- *politic*, care constă în diminuarea rigidității frontierelor de stat, extinderea libertății circulației cetățenilor, a mărfurilor, serviciilor și capitalului;

- *ecologic*, care determină conjugarea eforturilor comunității mondiale, consolidarea resurselor, coordonarea acțiunilor în diverse sfere. Printre alte probleme globale ale contemporaneității, el exercită o influență deosebită asupra procesului globalizării.

Procesul globalizării relațiilor economice mondiale nu exclude extinderea și intensificarea activității economice la nivel regional, inclusiv antrenarea în schimbul internațional reciproc activ și de proporții al formațiunilor administrative ale unor țări aparte. Pe de o parte, aceasta urgentează globalizarea planetară, iar pe de altă parte – se manifestă ca o frână cunoscută, care contribuie la intensificarea izolării regionale de grup, la apariția unor contradicții noi și la aprofundarea concurenței.

Nivelul și caracterul penetrării unei sau altei țări a relațiilor economice mondiale, întâi de toate a comerțului internațional, sunt determinate, din câte se știe, de un șir de factori economici. La cei mai importanți dintre aceștia sunt atribuiți, de obicei, volumul potențialului economic, stadiul de dezvoltare tehnico-economic, asigurarea cu resurse naturale și gradul de încadrare în rețelele informațional-computerizate mondiale.

Caracteristica generală a economiei Spaniei. Economia Spaniei a suportat pe parcursul ultimilor zece ani modificări considerabile: ea s-a transformat dintr-o țară subdezvoltată într-o țară cu un nivel avansat de viață și de protecție socială, cu tehnologii progresiste. Procesul globalizării din ultimii ani a exercitat asupra economiei spaniole o influență pozitivă extraordinară. Economia țării este orientată la ora actuală spre export, dispune de tehnologii avansate, este internaționalizată și competitivă.

La începutul anului 2015, FMI a făcut unele previziuni privind dezvoltarea economiei spaniole. În 2015 PIB-ul Spaniei urmează să crească cu 2%, ceea ce este cu 0,3% mai mult decât se preconiza anterior. Previ-



Fig. 1. Dinamica inflației în zona euro în anul 2013.

Sursa. Eurostat, 2014.

Tabelul 1

Structura PIB-ului Spaniei pe ramuri (anii 2008-2013, %).

Anii	2008	2012	2013
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Agricultura, efectivul de animale, pescuitul și silvicultura	2,5	2,5	2,4
Industria	15,9	15,5	15,9
Construcțiile	10,6	8,3	7,2
Serviciile	62,6	65,4	65,8
Impozitele	8,5	8,3	8,8

Sursă. Institutul Național de Statistică al Spaniei.

ziunea creșterii economice a Spaniei pentru anul 2016 rămâne la nivelul de 1,8%.

FMI și-a modificat de nenumărate ori pe parcursul ultimelor 12 luni pronosticurile sale în ceea ce privește avansarea economiei spaniole înspre mai bine. Ca urmare, pronosticul FMI pentru anul 2015 a coincis cu așteptările autorităților Spaniei, care prezic, de asemenea, o creștere de 2,0% a PIB-ului. Între altele fie spus, estimările guvernului spaniol pentru anul 2016 sunt și mai optimiste, anunțând o creștere de 2,3%.

Cea mai mare importanță pentru economia țării o are în sectorul serviciilor *ramura turismului*. În anul 2013 Spania a ocupat locul al treilea în lume în ceea ce privește numărul de turiști străini primiți anual, cedând doar Franței și SUA. În perioada examinată, în Spania s-au aflat 60,6 milioane de turiști străini, ceea ce este cu 5,6% mai mult decât în anul 2012, iar veniturile de la turismul internațional au sporit cu 9,6%, constituind 59,1 mlrd. euro. Cheltuielile medii pe zi ale unui turist străin au constituit 109 euro, ceea ce este cu 3,3% mai mult decât în anul 2012. Partea principală a profitului o dețin hotelurile – 38,6 mlrd. euro sau 65% din volumul total de câștiguri. Cea mai mare parte a turiștilor, care vizitează

țara (91%), revine pe seama Cataloniei, Balyar, Canare, Valencia și Madrid. Catalonia, care este de mai mulți ani lider în rândul comunităților autonome ale Spaniei în ceea ce privește numărul de vizite ale turiștilor străini, a fost vizitată în anul trecut cu 1,14 mil. de turiști mai mult decât în anul 2012. Numărul locuitorilor din Marea Britanie – principalul furnizor de turiști – a căror cotă constituie 23,6%, a sporit cu 5,2% comparativ cu indicatorii anului 2011 și a constituit 14,3 mil. de persoane. Numărul turiștilor din Germania (16,2%) a crescut în anul trecut cu 5,8%, iar numărul turiștilor din Franța (cota constituie 15,7%) a sporit în anul trecut cu 6,9%. Continuă să crească numărul vizitelor turistice din Rusia, în anul 2013 Spania a fost vizitată de 1,5 mil. turiști din Rusia. În anul 2012 sporul numărului vizitelor turistice din Rusia a constituit 31,6%.

Activitatea corporațiilor spaniole în lume. Activitatea economică externă a Spaniei este concentrată pe exportul capitalului. Ultimii treizeci și ceva de ani ai secolului trecut se caracterizează prin suprimarea oricăror restricții în acest domeniu. Investițiile străine directe au crescut în această perioadă aproape de zece ori. Spania face parte la ora actuală din numărul

celor mai mari investitori din lume. Cea mai importantă direcție a activității sale economice externe continuă să rămână regiunea europeană. Cota Europei în investițiile străine directe în Spania a crescut spre mijlocul deceniului actual până la 70,5%.

Investițiile sunt aplicate, în principal, în astfel de sectoare moderne și tehnologizate, cum ar fi energetica, telecomunicațiile și sfera bancară etc. În plan geografic, aceasta se prezintă astfel: Portugalia, Franța, Marea Britanie, Italia, Olanda și Luxemburg. O activitate destul de intensă desfășoară în Spania compania electroenergetică a țării „Endesa”. Spre sfârșitul deceniului actual ea a ocupat locul al treilea în ceea ce privește producția de energie electrică în Spania. Printre cele mai mari bănci și companii, în afară de „Endesa”, am mai putea numi „Telefonica”, „Banko Bilbao Biskaia Arhentaria”, „Banko Santander Sen”.

Una dintre cele mai mari companii spaniole de producere a uleiului de măsline, „Cuetara”, controlează la ora actuală peste douăzeci la sută din producția și desfacerea uleiului de măsline după obținerea posibilității de a controla două dintre cele mai mari companii de profil. La mijlocul deceniului curent ea a efectuat una dintre cele mai importante afaceri în Europa, procurând pachetul acțiunilor de control ale uneia dintre primele companii britanice, „O2.” Una dintre principalele producții spaniole „Puleva S. A.” a procurat pachetul de acțiuni de control al companiei de profil din Franța, „Panzani”, după ce s-a situat pe locul al șaselea în ratingul celor mai mari companii agroalimentare din Europa. Una dintre cele mai mari companii spaniole, „Telefonica”, controlează o treime din piața europeană a mijloacelor telecomunicațiilor mobile.

Un loc vizibil în activitatea băncilor și corporațiilor spaniole îl ocupă vecina de pe insula Iberică, Portugalia. Aici pătrund foarte activ pe piață băncile spaniole. Pe lângă cele mai mari instituții financiare,

cum ar fi „Banko Santander Sectral Ispano”, își intensifică activitatea și companii mai mici, cum ar fi, de exemplu, „Banko Sabadel”, care a pătruns în grupul financiar, care controlează un sfert din sectorul financiar al Portugaliei. Pe lângă sectorul bancar, colaborarea celor două țări se desfășoară în sfera creării întreprinderilor mixte. Firma spaniolă „SOS”, care se specializează în producția orezului, a intrat în cel mai mare holding portughez, „SIPA”, care și-a pus sarcina de a pătrunde pe piața de profil a Americii Latine. Capitalul mixt se formează actualmente în cele mai diverse sectoare ale economiei portugheze, în primul rând, în industria ușoară, alimentară, a materialelor de construcție și altele. În general, pe teritoriul țării se numără peste trei mii de corporații cu participarea Spaniei. Astfel, Spania ocupă cea de-a cincea poziție în lista celor mai mari exportatori de capital în economia țării vecine. O treime din astfel de ramuri, cum ar fi cea textilă, de confecții, metalurgia și construcțiile, se află sub controlul întreprinderilor spaniole.

Pe lângă astfel de sfere, cum ar fi telecomunicațiile (în special, activitatea în comun a Spaniei, Portugaliei și Braziliei), în prim-planul intereselor reciproce apare sectorul energetic. Astfel, a fost creat fondul comun spaniol-portughez „MIBEL” (2006). În principiu, la ora actuală lumea este martorul unui spațiu economic iberic unic, iar la aceasta contribuie situația specifică a acestor două țări în Uniunea Europeană.

Una dintre cele mai importante direcții ale activității economice externe a corporațiilor spaniole continuă să fie America Latină. În condițiile rolului crescând al punții de legătură dintre Europa și America Latină, importanța Spaniei în economia mondială se intensifică la ora actuală. În deceniul curent, 90 la sută din investițiile spaniole în regiune țin de cele mai mari 12 corporații spaniole. Sfera aplicării intereselor spaniole în regiune este foarte diversă. Totodată, toate acestea se asociază în baza

principalei caracteristici – acestea sunt sferele, care sunt competitive și în care sunt direcționate investițiile de capital ale businessului spaniol mic și mijlociu. America Latină este o piață firească în creștere pentru potențialul economic spaniol care se află într-o creștere și mai mare. Principalul impuls îl constituie cota crescândă a țărilor Americii Latine în activitatea economică externă a Spaniei. Anume în America Latină se confruntă interesele economice externe ale SUA și Spaniei. Cu toate că influența Spaniei se extinde în regiune tot mai mult, ea face tot posibilul ca acolo, unde se poate, să-și depășească concurentul său principal – SUA. Este evidentă la ora actuală și intensificarea prezenței în regiune încă a unui adversar al Spaniei – al Chinei.

Atrage atenția asupra sa rolul companiei spaniole „Telefonica”, ale cărei investiții capitale totale în regiune au constituit în ultimii douăzeci de ani peste 40 mlrd. de euro. Spre sfârșitul deceniului al treilea ea controlează deja $\frac{3}{4}$ din piața serviciilor de profil ale țărilor latinoamericane. În urma afacerii de procurare a acțiunilor companiei americane „Bell-South”, compania spaniolă a beneficiat de accesul la o amplă rețea de clienți din Peru, Columbia, Venezuela, Ecuador, Guatemala, Uruguay, Nicaragua, Argentina, Panama, Chile într-un număr de 10,5 mil. de oameni. La ora actuală, corporația spaniolă dispune de peste 40 mln. de clienți ai mijloacelor de telefonie mobilă și a devenit cea de a patra putere în lista liderilor mondiali pe piața de profil.

În prezent, geografia colaborării se extinde și cuprinde, practic, toate țările regiunii. Devine tot mai evidentă, în calitate de obiect de aplicare, Cuba. Spre sfârșitul deceniului al treilea, Cuba a ieșit înaintea ceea ce privește volumul investițiilor, cedând locul doar Braziliei și Mexicului. Businessul spaniol s-a stabilit în majoritatea ramurilor de pe Insulă. Este vorba, în primul rând, de construcții, turism, complexul agroindustrial, precum și telecomunicații, energetică,

biotehnologii, sfera financiară. Corporațiile spaniole dețin poziții sigure în zonele economice libere. Volumul investițiilor capitale spaniole constituie în ele mai mult de o treime.

America iberică este un cap de pod firesc al capitalului spaniol pentru a înainta în alte regiuni ale lumii, în special, în Africa și în Asia.

Asia atrage tot mai mult atenția investitorilor spanioli. La începutul noului mileniu, în prim-plan a apărut China. În a doua jumătate a deceniului în curs volumul investițiilor acumulate în această țară a depășit suma de 1 mlrd. de euro. Aici funcționează peste două sute de corporații și bănci. În calitate de exemplu putem menționa complexul agroindustrial „Mon-dragon”, „Panrico”, „Ribera del Duero”, precum și sectorul textil „Doghi.” Vom menționa că China constituie un exemplu că în Asia, spre deosebire de alte regiuni, există businessul spaniol mic și mijlociu.

În afară de China, un obiect important al investițiilor spaniole continuă să fie Japonia. Investițiile spaniole acumulate constituie 650 mil. euro (circa 1% din investițiile capitale spaniole peste hotare). Sfera intereselor spaniole o constituie ramurile tehnologiilor avansate, în principal – energetica și ramura informațională.

De rând cu China și Japonia, una dintre cele mai mari zone de aplicare a capitalului spaniol îl constituie India. La ora actuală acolo sunt înregistrate peste patru sute de corporații spaniole. De sfera intereselor businessului spaniol țin cele mai diverse sectoare ale economiei indiene. Vom numi doar cele mai importante dintre ele: industria automobilelor și cea ușoară, producerea materialelor de construcție, băncile, energetica, complexul agroindustrial. Actualmente, Spania face parte aici dintre primii zece investitori.

Corporațiile spaniole manifestă un mare interes față de Statele Unite ale Americii. Este suficient să aducem un exemplu. La

mijlocul primului deceniu al acestui secol (timp de numai doi ani) volumul total al investițiilor spaniole a crescut de două ori și a constituit 4 mlrd. euro. Potrivit estimărilor experților, piața SUA are o mare perspectivă și din punctul de vedere al faptului că spre mijlocul actualului secol fiecare al patrulea locuitor al țării va vorbi limba spaniolă și va fi de sorginte „latină.” Corporația spaniolă „Telefonica” pătrunde și aici activ pe piața americană. Potrivit estimărilor observatorilor, aceasta controlează circa 40 mil. de cumpărători de limbă spaniolă ai tehnologiilor informaționale. Cele mai tentante pentru companiile spaniole sunt telecomunicațiile, asigurările, băncile, construcțiile, complexul agroindustrial, energetica și industria ușoară. Corporațiile spaniole încep să pătrundă în sectoarele cu tehnologii dintre cele mai avansate ale tehnologiei americane – construcția avioanelor și altele. De menționat că spre piața americană s-au orientat, de asemenea, companiile mici și mijlocii. La ora actuală ele constituie 10% din numărul firmelor americane similare.

Încă o direcție importantă a activității corporațiilor spaniole continuă să rămână continentul african. O sferă de cea mai mare atenție rămâne pentru ele Africa de Nord. Astfel, de exemplu, pe teritoriul Marocului acționează, cel puțin, cinci sute de corporații spaniole. Volumul total de investiții în regiunea Africii de Nord constituie 3 mlrd. euro. Un proiect foarte ambițios este conducta de gaze Spania-Alger, care urmează a fi construită pe fundul Mării Mediterane. Proiectul respectiv urmează să fie finalizat în anul 2011. Firma spaniolă „Repsol” a câștigat concesiunea cu participarea celor mai mari firme din lume, rezervându-și dreptul de a explora, a exploata și a valorifica zăcămintele de gaze din Alger, suprafața teritoriului căruia constituie 40 mii km. Se presupune că gazele vor fi exportate nu numai în Spania, dar și în alte țări ale Uniunii Europene. Firma spaniolă

continuă elaborarea unor noi proiecte principale în Guineea Ecuatorială, Sierra Leone și în alte țări africane.

Capitalul spaniol în Europa de Est și în țările CSI. La ora actuală, Spania întreprinde tentative de a stabili relații economico-comerciale eficiente cu noile țări-membre ale UE de după extinderea acestei organizații și ale CSI. Spania a stabilit relații speciale cu Rusia, care se caracterizează printr-un dialog politic și o dezvoltare insuficientă a relațiilor economice și comerciale.

Dintre noile state-membre ale Uniunii Europene se evidențiază Polonia. Volumul investițiilor spaniole în această țară a depășit spre mijlocul deceniului în curs suma de 1,6 mlrd. euro. De menționat că acesta este cel mai înalt indicator pentru acest grup de țări. Cu această țară au fost stabilite relații absolute speciale și în sfera politică: ambele țări s-au pronunțat în repetate rânduri de pe aceleași poziții într-un șir de probleme ale Uniunii Europene. Vom sublinia că Spania devine un concurent firesc pentru majoritatea țărilor Europei Centrale și de Est care au aderat la UE.

S-au confirmat temerile Spaniei în ceea ce privește comutarea atenției Bruxellesului în sensul priorităților în cazul beneficiarii de subvenționarea fondurilor structurale. După toate probabilitățile, Spania va pierde întâietatea în lista beneficiarilor de aceste fonduri. Pe primele poziții ale acestui indicator se situează fostele țări ale lagărului socialist. Mai curând, Polonia va beneficia la începutul celui de-al doilea deceniu al acestui secol de 60 mlrd. euro la această poziție, depășind, astfel, Spania. Astfel de bănci, cum ar fi „Banko Centader Central Ispano” și „Banko Bilbao Biscaya Arhentaria,” își direcționează creditele într-un șir de ramuri cu tehnologii avansate din fostele țări socialiste ale Europei de Est, în special, în Polonia.

Investițiile capitale spaniole se prezintă în spațiul ex-sovietic (cu excepția Rusiei) destul de modest. Din câte se observă, cel

mai vizibil rol printre corporațiile spaniole îl joacă compania spaniolă „Repsol”. Aceasta și-a direcționat investițiile în explorarea unui mare zăcământ de petrol, „Bayahaninsk” din Kazahstan. Cota participării companiei spaniole constituie 60%. Aceeași corporație a început explorarea zăcământului de petrol din Azerbaidjan („Kurdași”) – aici participarea spaniolilor este evaluată la 58%.

Deși există criza economico-financiară, sistemul bancar spaniol a demonstrat rezistență în ceea ce privește supraviețuirea și adaptarea la noile condiții. Pe parcursul ultimilor trei decenii sistemul financiar al

țării a elaborat o flexibilitate și capacitate cunoscute de a regenera. Astfel de bănci, cum ar fi „Banko Bilbao Biskayalspano” și „Banko Centader Central Arhentaria”, și-au sporit în mod considerabil activitatea lor profesională atât în țară, cât și peste hotarele sale. Aceste două bănci dintre cele mai mari s-au înarmat cu noile forme ale tehnologiilor bancare, și-au extins geografia intereselor, în special s-a intensificat evident activitatea băncilor în America Latină. Planurile celor mai mari bănci spaniole prevăd consolidarea acestora pe noi direcții – Europa Centrală și de Est și țările CSI.

BIBLIOGRAFIE

1. Communications Departament. Madrid. – 2008. – № 7. – P. 18-19.
2. International Financial Statistics UN. / IMF. – July 2004. – P. 484; World Development Indicators Database. UN / World Development Bank, August 2003. [On-line]: <<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>>.
3. ICEX 2003. [On-line]: <http://www.icex.es/icex/cda/controller/pagelCEX/0,6558,5518394_5518974_5536731_0_0_-1,00.html>.
4. Ibell P. Las relaciones economicas entre Espana y Estados Unidos.// ARIN. – 2004. – № 197.
5. Ministerio de industria, turismo y comercio. Registro de Inversiones Exteriores. [On-line]: <<http://www.detairex.comercio.es>>.
6. Registro de inversiones Exteriores. [On-line]: <http://datainvex.comercio.es/principal_invex.aspx>.
7. III Cumbre Hispano-Polaca. [On-line]: <<http://www.lamoncloa.es>>.
8. EEE Inuevo Gobiernode Euskadi, 2009. [On-line]: <http://www.Lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-454/es/contenidos/informacion/06_revista_euskaletxeak/es_ee/adjuntos/87_c.pdf>.

Prezentat: 28 septembrie 2015.

E-mail: agribincea@mail.ru

Aportul programelor europene la reformarea sistemului național de educație

Stela SPÎNU,
doctor în filologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Being a European country, the Republic of Moldova has tended towards a European future by developing and implementing a series of innovative and systemic reforms in all spheres of Government activity. The European infrastructure and cooperation programs in higher education contributed largely to the reform of the national educational system.

Key terms: program, project, educational reform, modernization of the educational system, European Higher Education Area.

REZUMAT

Fiind o țară europeană, Republica Moldova a tins spre un viitor european, elaborând și implementând un șir de reforme inovatoare și sistemice în toate sferile de activitate a Guvernului. La reformarea sistemului național de educație au contribuit, în mare parte, programele europene de infrastructură și cooperare în învățământul superior, axate pe modernizarea sistemului de învățământ superior, crearea de parteneriate, mobilitatea academică și internaționalizarea învățământului superior.

Cuvinte-cheie: program, proiect, reformă educațională, modernizarea sistemului de învățământ superior, spațiu european al învățământului superior.

Importante evenimente au marcat politica internă și externă a Republicii Moldova pe parcursul ultimelor decenii. Schimbările radicale în societate au început cu anul 1989, când, după afirmațiile lui Nicolae Dabija, „mișcarea de renaștere națională a adus la trezirea conștiinței naționale.” Ulterior, la 27 august 1991, Republica Moldova se declară țară independentă, eveniment istoric precedat de un mare număr de mitinguri, marșuri de protest, greve, revendicările protestatarilor vizând recunoașterea oficială a identității lingvistice române, revenirea la alfabetul latin, decretarea limbii române în calitate de limbă de stat, promovarea reformelor în toate sferile vieții și consolidarea cuceririlor democratice.

La 29 iulie 1994, a fost adoptată Con-

stituția Republicii Moldova, principalul instrument politico-juridic care, în opinia lui Alexandru Tănase, președinte al Curții Constituționale, a însemnat despărțirea definitivă de regimul totalitar, oferind țării o nouă ordine constituțională, care consfințește racordarea acesteia la valorile lumii civilizate, întemeiate pe respectul și promovarea drepturilor și libertăților cetățenești, pluralismul politic și economia de piață, domnia legii, justiție și solidaritate socială, egalitate și dreptate socială.

Fiind o țară europeană, Republica Moldova a tins spre un viitor european, elaborând și implementând un șir de reforme inovatoare și sistemice în toate sferile de activitate a Guvernului.

În domeniul educației, instituțiile UE de-

vin un model pentru spațiul basarabean, datorită calității învățământului superior, a varietății și a nivelului aprofundat al studiilor oferite. În scopul îmbunătățirii și armonizării sistemului educațional național cu cel european, în mai 2005, Republica Moldova aderă la Procesul de la Bologna, o inițiativă interguvernamentală care și-a pus drept scop să asigure calitatea, compatibilitatea calificărilor, precum și promovarea mobilității studenților și a corpului profesoral prin crearea către 2010 a unui *Spațiu European al Învățământului Superior* (SEİS). La acest proces paneuropean au aderat 47 de state.

Implementarea principiilor Procesului de la Bologna a contribuit la apropierea sistemului național universitar de standardele europene, principalele reforme vizând trei domenii prioritare:

- schimbarea structurii sistemului universitar prin organizarea învățământului superior în trei cicluri, introducerea *Suplimentului la diplomă* și a *Sistemului European de Credite Transferabile*;

- organizarea sistemului de evaluare și monitorizare internă și externă a calității prin crearea unei *Agenții de Asigurare a Calității*, independente de guvern, și a centrelor de management al calității la fiecare universitate, în parte;

- racordarea ofertei universitare la cerințele pieței prin urmărirea traseului absolvenților, crearea legăturilor cu angajatorii, profesionalizarea învățământului etc. [1, p. 7]

În contextul tendințelor de modernizare a sistemului de învățământ național, Ministerul Educației a elaborat un nou *Cod al Educației*, votat de Parlament la 7 iulie 2014. Acest document, axat pe organizarea, funcționarea și dezvoltarea sistemului educațional din Republica Moldova, contribuie la reformarea sistemului de învățământ în conformitate cu rigorile sistemului educațional european. În capitolul *Studii superioare* sunt promovate autonomia universitară (financiară, academică și organizațională), școlile

doctorale și implementarea sistemului de diplome comune pentru toate cele 31 de instituții de învățământ superior din Republica Moldova.

La reformarea sistemului național de educație au contribuit, în mare parte, **programele europene** de infrastructură și cooperare în învățământul superior. În acest context, semnalăm faptul că Uniunea Europeană are o tradiție îndelungată de cooperare cu țări terțe pe baza unui pachet de politici și instrumente în cadrul cărora învățământul superior joacă un rol din ce în ce mai însemnat. Cooperarea în învățământul superior este marcată cu proeminență în cadrele de cooperare multilaterală, precum *Uniunea pentru Mediterană*, *Dimensiunea nordică* sau *Parteneriatul estic*.

Includerea Republicii Moldova în *Parteneriatul estic* (care completează *Dimensiunea Nordică* și *Uniunea pentru Mediterană*) a facilitat promovarea modelelor europene în sistemul educațional. Acest proiect a fost inițiat de Polonia și Suedia în 2008 și reprezintă o inițiativă de consolidare și aprofundare a cooperării UE cu statele din dimensiunea estică (Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova, Ucraina). Obiectivul general al Parteneriatului estic în domeniul educației și cercetării este elaborarea programelor care ar permite instituțiilor de învățământ și studenților din țările vecine UE să colaboreze cu universitățile din țările-membre UE – așa-numitul program de mobilitate științifică și cercetare, cum ar fi *Tempus*, ulterior *Erasmus+*). [3]

Tempus, cel mai relevant proiect european pentru educație, a fost lansat în 1990, fiind axat pe promovarea cooperării instituționale cu implicarea Uniunii Europene și a Țărilor Partenere. Proiectul este concentrat pe reformarea și modernizarea sistemului educațional superior în Țările Partenere din Europa Centrală, Asia Centrală, Balcanii de Vest și Regiunea Mediteraneană. Republica Moldova a aderat la *Tempus* în 1994 și până în prezent instituțiile de învățământ

superior din țară au implementat 74 de proiecte în valoare de 16 mln. euro, ultimele proiecte urmând a fi încheiate în 2016. [4] Realizarea acestor proiecte a contribuit la modificarea structurii sistemului de învățământ superior din țară. [1, p. 58] Începând cu anul 2007, universitățile s-au încadrat activ în Programul Erasmus Mundus, tinerii din Republica Moldova obținând, anual, burse de masterat în centre universitare europene. Cu toate acestea, mobilitatea academică nu a devenit o practică instituționalizată în Republica Moldova.

În scopul îmbunătățirii calității predării în Țările Parteneriatului estic, precum și în universitățile din Republica Moldova, pentru perioada 2014–2020, a fost promovat noul Program pentru Educație *Erasmus+*, reunind șapte programe ale UE, desfășurate până în 2014: Lifelong Learning (Învățare pe tot parcursul vieții), Youth in Action (Tineret în acțiune), Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink și Programe de Cooperare cu Țările Industrializate în Domeniul Învățământului Superior. [4]

Erasmus+ are drept scop să stimuleze dezvoltarea personală și perspectivele profesionale ale europenilor. El sprijină toate sectoarele educației și formării, precum și învățarea nonformală pentru tineri, voluntariatul și sportul de masă. Înlocuiește mai multe programe anterioare cu norme de aplicare și proceduri raționalizate și simplificate. [5].

În cadrul primului apel pentru aplicațiile la noul program *Erasmus+*, anunțat pentru martie 2014, Țările Parteneriatului estic, precum și Republica Moldova au fost eligibile pentru *Programul Jean Monnet* și *Programe Comune de Master*. Acțiunea specifică Jean Monnet urmărește creșterea oportunităților și dezvoltarea carierei pentru cadrele didactice universitare, care derulează activități de predare sau cercetare în domeniul integrării europene. Prin Proiecte de *Masterate Comune*, universitățile din Republica Moldova au devenit parte a unor consorții

ale instituțiilor de învățământ superior din Europa, care vor oferi Masterate Comune. Acest fapt contribuie la îmbunătățirea calității în educație și formare profesională. În țările cu statut de partener în cadrul Programului *Erasmus+* activează echipe naționale de experți în domeniul Reformelor Învățământului Superior (HEREs), a căror misiune este sprijinirea procesului și a strategiilor de reformă în învățământul superior, constituirea unui dialog politic cu UE în domeniul învățământului superior și oferirea unei expertize în domeniul implementării obiectivelor Procesului de la Bologna [6].

Semnalăm și reformele în domeniul cercetării și inovării. Încheierea în iulie 2014 a Acordului între Republica Moldova și Uniunea Europeană privind participarea la Programul-cadru al Uniunii pentru cercetare și inovare (2014–2020) – *Horizon 2020* a marcat trecerea Republicii Moldova la un nou instrument financiar de implementare a uniunii inovaționale, considerat cel mai amplu program de cercetare și inovare, derulat vreodată de UE. [7]

În acest context, Corpul profesoral al Academiei de Administrare Publică acordă o atenție deosebită participării la proiectele internaționale, conștientizând importanța acestora în promovarea reformelor în educație. În perioada 2009–2014 au fost realizate 6 proiecte de cercetare, dintre care două naționale și alte patru programe internaționale de cooperare interuniversitară, realizate și finanțate în parteneriat cu universități și instituții prestigioase din Polonia, Turcia, România, Georgia și Ucraina. În anii 2013–2017, Academia de Administrare Publică participă la patru proiecte internaționale:

– Proiectul *Dezvoltarea competențelor instituțiilor responsabile de dezvoltarea regională*, preconizat pe 2 ani (2015–2016), urmărește scopul profesionalizării administrației publice în Republica Moldova și a sporirii potențialului în elaborarea

propriilor strategii, precum și realizarea acțiunilor ce derivă din acestea;

– Proiectul *Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor în Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului bibliotecar și reformarea bibliotecilor*, preconizat pe 2 ani (2015–2017), are drept scop consolidarea și modernizarea bibliotecilor prin îmbunătățirea nivelului de competențe și abilități ale personalului din bibliotecă în instituțiile de învățământ superior în Armenia, Moldova și Belarus;

– Proiectul *Rețeaua de colaborare a universității la Marea Neagră*, preconizat pe 2 ani (2013–2015) a avut drept scop promovarea schimbului de valori și experiențe între universitățile din țările partenere prin intermediul unui program educațional comun și de rețea, componentele de bază ale proiectului fiind evaluarea curriculum-ului Academiei de Administrare Publică și a activității de formare pentru personalul instituției;

– Proiectul *Integrarea principiilor de bună guvernare în studiile din cadrul Academiei de Administrare Publică*, finalizat în 2014, a avut

ca scop sporirea capacității sectorului public în Republica Moldova prin intermediul Academiei de Administrare Publică și pentru a susține Republica Moldova în îndeplinirea criteriilor de aderare la standardele UE.

Participând la proiectele internaționale, corpul profesoral al Academiei de Administrare Publică, alături de colegii din țară și din Țările Parteneriatului estic, a obținut performanțe în predare și cercetare, fiind preluate și promovate modele și valori europene în sistemul educațional și de formare profesională. Principalele realizări țin de modernizarea sistemului de învățământ superior, adaptarea curriculum-ului la exigențele prezentului, crearea de parteneriate, modernizarea gestionării universității, mobilitatea academică și internaționalizarea învățământului superior.

La nivel național, includerea Republicii Moldova în Parteneriatul estic a facilitat participarea activă la realizarea unor programe comune de învățământ cu universitățile din țările-membre ale UE și apropierea de *Spațiul European al Învățământului Superior*.

BIBLIOGRAFIE

1. Ciurea C., Berbeca V., Lipcean S., Gurin M. Sistemul de învățământ superior din Republica Moldova în contextul Procesului de la Bologna: 2005–2011. Chișinău, 2012.
2. Militaru Cezar, Pavel Adina, Adriana Zanfir. Politici în domeniul calității educației la nivelul Uniunii Europene. [On-line]: <<http://euromentor.ucdc.ro/vol2nr1martie2011/eur-ro/politici-in-domeniul-calitatii-educatiei-cezar-mil.pdf>>.
3. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May, 2015). [On-line]: <http://eeas.europa.eu/eastern/docs/riga-declaration-220515-final_en.pdf>.
4. Erasmus+. Supporting projects and activities in the fields of education, training, youth and sport. [On-line]: <www.erasmusplus.md/ro/article/despre-program>.
5. Să înțelegem politicile Uniunii Europene: educație, formare, tineret și sport./ Redactare: Comisia Europeană. Direcția Generală Comunicare Informarea cetățenilor. [On-line]: <<http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/ro/education>>.
6. Erasmus+. Ghidul programului. Versiunea 3 (2015): DD/MM/2014. [On-line]: <www.erasmusplus.ro/docs-download/vrs/IDdoc/9>.
7. Participarea în Programele și Agențiile UE. [On-line]: <<http://www.mfa.gov.md/participarea-programele-ue/>>.

Prezentat: 20 februarie 2016.

E-mail: stela_s73@mail.ru, stela.spinu@mail.ru

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Evoluția domeniului medical în era digitală: pro sau contra?

Eugenia CEBOTARU,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

Olga CEBOTARU,
masterandă, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”,
Iași, România

SUMMARY

With the development of the Internet, a new business environment has been created, therefore online stores, online banking services, specialized learning portals and much more, appeared including consulting and medical websites. The latter enjoy great popularity among Internet users, who avoid going to a doctor and choose diagnosis self-diagnoses based on limited information, like signs, symptoms or association with certain diseases. A wide range of medical information that can be accessed online come to the aid of those patients who have already been diagnosed in a traditional visit to a medical professional. Later, they can be better informed about their health condition through the Internet and can study in more detail the diagnosis of medical or alternative treatment.

REZUMAT

Cu dezvoltarea internetului s-a creat un nou mediu de afaceri, prin urmare, a apărut magazine online, servicii de banking online, portaluri de învățare specializate și multe altele, inclusiv consultanță și site-uri medicale. Acestea din urmă se bucură de o mare popularitate în rândul utilizatorilor de internet, care solicită să evite să meargă la un medic și aleg să autodiagnosticeze pe baza unor informații limitate, cum ar fi semne, simptome sau asocieri cu anumite boli. O gamă largă de informații medicale care pot fi accesate on-line a venit în ajutorul acelor pacienți care au fost deja diagnosticați de o vizită tradițională la un profesionist din domeniul medical, astfel încât acestea mai târziu prin intermediul internetului poate fi mai bine informat cu privire la starea lor de sănătate și pot studia mai în detaliu diagnosticul sau să consulte metode alternative medicale.

De-a lungul timpului lumea a fost mereu într-o continuă dezvoltare, iar fiecare perioadă de timp a avut parte de propriile invenții și descoperiri. În secolul al XX-lea s-au produs cele mai mari schimbări în viața cotidiană, mai multe decât în orice alt secol anterior, iar una dintre cele mai mari invenții, cu cea mai mare amprentă asupra

vieții noastre cotidiene, rămân a fi computerul și *Internetul*.

Internetul este caracterizat drept cel mai mare eveniment tehnologic și social. În același timp, este foarte greu să vorbim despre istoria Internetului, aceasta fiind plină de paradoxuri, iar originile sale nu pot explica pe deplin configurația sa actuală:

„Ca în orice domeniu, în care inovația joacă un rol deosebit, în Internet există etape precursore, acumulări anterioare mai importante sau mai puțin importante. Luat în ansamblu, Internetul este o operă colectivă. În dezvoltarea sa s-au implicat de-a lungul timpului multe colective de cercetători, dar și specialiști individuali, chiar amatori, fiecare cu partea lui de realizări, încercări, experiențe reușite sau nereușite.”¹

La început, nimeni nu s-ar fi gândit ce rol important va avea Internetul și cât de mult acesta va influența viața utilizatorilor, dar și a societății per ansamblu, deoarece evoluția rapidă a tehnologiei a creat un alt tip de societate și anume – societatea informațională.

Astăzi ne este foarte greu să ne imaginăm o viață fără Internet, deoarece am ajuns la etapa în care putem să susținem ideea că noile tehnologii au un impact uriaș asupra vieții noastre cotidiene. Noile tehnologii ne-au schimbat percepțiile asupra timpului și spațiului, interacțiunile dintre oameni, productivitatea muncii, modalitățile de petrecere a timpului liber, comunicarea și chiar controlul asupra propriului corp.

În ziua de azi, Internetul joacă un rol important în foarte multe domenii de activitate și zilnic acesta cucerește noi „teritorii”, prin diferite aplicații, programe, site-uri, care au scopul de a facilita viața utilizatorilor de Internet. Cu siguranță, dezvoltarea Internetului poate fi percepută ca un avantaj pentru utilizatori, aceștia reușind să rezolve cât mai multe probleme la distanța unui singur click. Utilizatorii Internetului au acces la o platformă atât de largă de activități și servicii online, încât aceștia pot să nu mai iasă din casă zile întregi, manevrând orice activitate din spatele monitorului.

Internetul este perceput ca o bază de date globală, unde sunt depozitate informații din orice domeniu, iar utilizatorii intră în contact cu ele de cele mai multe ori cu ajutorul motoarelor de căutare. În consecință, tot mai des, utilizatorii de

Internet se documentează în legătură cu orice subiect și acordă o mare credibilitate informațiilor pe care le accesează. În același timp, unii utilizatori ajung să fie dependenți de această tehnologie și acordă o atenție mult mai mare interacțiunii din mediul online, în detrimentul activităților din viața reală.

Totuși ce se întâmplă atunci când tehnologia pune amprenta asupra unor domenii esențiale din viața de zi cu zi, ce se întâmplă atunci când oamenii oferă mai multă credibilitate tehnologiei în detrimentul competenței profesionale umane? Chiar dacă noi ca utilizatori tindem să credem că, odată cu dezvoltarea tehnologiei, beneficiem doar de avantaje, în anumite domenii, lipsa de interacțiune umană poate conduce la consecințe grave. Unul dintre aceste domenii este domeniul medical.

Odată cu dezvoltarea Internetului, s-a creat și un nou mediu de afaceri, prin urmare au apărut magazine online, servicii online de banking, portaluri specializate pe învățământul la distanță și multe altele, printre care se numără și site-urile de consultanță medicală. Acestea din urmă se bucură de o mare popularitate în rândul utilizatorilor de Internet, care evită să meargă la un doctor și aleg să se autodiagnosticeze pe baza unor informații limitate, ca semne, simptome sau asocierea cu anumite boli. De cele mai multe ori, serviciile medicale prestate pe Internet sunt contra cost, ceea ce ne face să credem că în ziua de azi acest tip de serviciu nu este altceva decât un mod atractiv de a obține profit. Aceste site-uri sunt percepute ca surse credibile de informații, deoarece informația nu este oferită gratuit și astfel utilizatorul tinde să creadă că, în schimbul remunerării financiare, el va primi o informație veridică.

Nu doar site-urile de consultanță medicală sunt la mare căutare în rândul utilizatorilor. La ora actuală, avem o gamă largă de servicii medicale ce pot fi accesate pe Internet, ca programe de terapie, tratamen-

te psihologice prin e-mail, consiliere în timp real, analize medicale și informații privind boala.²

Acei utilizatori de Internet care nu sunt dispuși să achite pentru informațiile medicale online, se rezumă la căutarea de simptome pe motoarele de căutare ca, de exemplu, Google, Yahoo, Bing sau Ask. Astfel, ei sunt îndreptați pe diferite forumuri, unde oamenii fără experiență medicală lasă comentarii și împărtășesc propriile experiențe medicale, prin urmare, utilizatorii tind să se autodiagnosticheze prin asocierea personală cu relatările altor utilizatori. Odată ce utilizatorul web s-a autodiagnosticat, el nu mai are interesul de a verifica informațiile pe care le-a dobândit, de exemplu, prin identificarea și validarea sursei.

De cele mai multe ori, motoarele de căutare furnizează informații irelevante, care ar putea conduce la o autodiagnosticare incorectă, la autotratamentul incorect și, în cele din urmă, poate provoca consecințe grave. În același timp, motoarele de căutare au tendința să amplifice diagnosticul utilizatorului, astfel dacă un utilizator web tastează într-un motor de căutare cuvintele „o durere de cap,” 25% din paginile afișate ulterior vor menționa că utilizatorul are o tumoare pe creier, boală cu care în realitate sunt diagnosticați doar 0,002% din locuitorii planetei.³ Iar dacă utilizatorul se plânge de o durere în piept, „doctorul” Google îl anunță că ar putea avea probleme cu inima, fără să țină cont că în spatele monitorului este o persoană cu vârsta sub 35 de ani, astfel șansele ca o persoană din această categorie de vârstă să aibă probleme de inimă sunt foarte mici. Ratele medii anuale în ceea ce privește atacurile de cord au fost raportate la 0,003% la bărbații cu vârsta cuprinsă între 35-44 de ani, ridicându-se la 0,074% pentru categoria de vârstă 85-94 ani.⁴

În același timp, utilizatorii de Internet omit faptul că motoarele de căutare sau site-urile de consultanță medicală nu au acces la istoricul medical al pacientului, prin urmare

diagnosticul afișat online este unul lipsit de precizie. Pe lângă istoricul medical al pacientului, motoarele de căutare fac abstracție și de alte criterii, care contează atunci când este stabilită o diagnoză, de exemplu, sexul utilizatorului, vârsta acestuia, mediul în care activează sau chiar natura durerii.

Informațiile medicale găsite pe Internet pot influența modul în care oamenii se reflectă și modul în care aceștia iau deciziile în ceea ce privește sănătatea și bunăstarea lor. De cele mai multe ori, oamenii refuză cu vehemență consultația la un medic, justificând că ei știu diagnoza și modul în care pot fi tratați. Cu părere de rău, această atitudine poate conduce la consecințe grave, deoarece anumite boli pot fi tratate doar în faza preliminară, astfel dacă nu apelăm la timp la un medic, lucrurile se pot înrăutăți odată cu evoluția bolii.

Includerea Internetului în domeniul medical este dur criticat de unii, care afirmă că acest domeniu este unul foarte serios, iar în joc este viața umană, de aceea o abordare superficială poate conduce la consecințe grave. Domeniul medical pare a fi unul dintre puținele care necesită o interacțiune reală, în detrimentul celei virtuale. Pe de altă parte, sunt poziționate persoanele care susțin ideea platformelor online de sănătate, acestea tind să explice că multitudinea de informații medicale ce pot fi accesate pe Internet vin în ajutorul oamenilor, care nu au studii medicale. Astfel, prin accesarea de informații online, aceștia pot înțelege mai bine boala cu care se confruntă sau simptomele pe care le simt. Ținând cont de această poziție, ajungem să credem că la momentul dat, utilizatorii de Internet nu manevrează corect sursele de informație la care au acces. Dacă ar fi să analizăm scopul acestor platforme, am înțelege că ele vin în ajutorul oamenilor, care deja au fost diagnosticați de către un doctor, pe bază de consultație, analize sau fișa medicală.

În același timp, trebuie să remarcăm faptul că persoanele sunt diferite și modul în

care cooperează cu informațiile de sănătate preluate de pe Internet este foarte diferit. Nu doar în mediul online, dar și în viața de zi cu zi modul în care oamenii reacționează atunci când e vorba de sănătatea lor, diferă de la caz la caz. Unele persoane aleg să meargă foarte des la o consultație medicală, chiar și atunci când motivele sunt minore și acestea ar putea fi înlăturate fără asistență medicală. Pe de altă parte, există persoane care evită cu desăvârșire interacțiunea cu lumea medicală, prin urmare, soluția de la orice abatere de la condiția fizică normală este găsită de către pacient, fără contribuția medicului. Nu contează din ce categorie de pacienți fac parte utilizatorii de Internet, cert este faptul că aceștia accesează în mod egal informațiile medicale, doar că scopul lor este diferit.

Un studiu realizat în 2010 de compania Microsoft arată că, cel puțin, un sfert dintre toate căutările online sunt legate de domeniul medical. La nivel mondial se estimează că pe Internet sunt în medie 160 de milioane de căutări pe teme medicale în fiecare zi a anului. Iar o treime dintre cei care caută informații medicale pe Internet și ulterior merg la un medic, sunt convinși că suferă de o boală.⁵ În consecință, numărul mare de utilizatori, care accesează informațiile medicale pe Internet, a sporit creșterea cazurilor de *ipohondrie* (stare psihică morbidă, caracterizată prin neliniște continuă, teamă și preocupare obsesivă de starea sănătății proprii; idee fixă a cuiva care crede că suferă de o boală pe care în realitate nu o are).⁶

Conform statisticilor, ipohondria afectează între 1 și 5% din populație. Astăzi, cu ajutorul Internetului, ipohondrii au la îndemână instrumentul perfect pentru a efectua investigații amănunțite în ceea ce privește propria sănătate: „Ipohondria este adesea caracterizată prin temeri că simptomele corporale minore pot fi semne ale unei boli grave, aceasta este caracterizată prin auto-examinarea constantă și autodiagnosticare. În mod tradițional, termenul de ipohondrie

este folosit pentru a descrie o tulburare asociată cu tendința de a avea temeri nefondate, în ceea ce privește sănătatea personală.”⁷ De cele mai multe ori, frica pe care o trăiește un ipohondru nu poate fi diminuată nici de un medic, deoarece acesta este predispus să creadă că nici medicul nu este capabil să-l diagnosticheze corect. Preocuparea lor principală devine boala lor „inexistentă”, pe care o caută din medic în medic, și sunt foarte frustrați că nimeni nu le-o poate confirma. Pentru un ipohondru descoperirea unei alunițe poate însemna cancer de piele, o mică durere la cap e semnul unei tumori cerebrale, iar orice aritmie e semn de stop cardiac. Aflați într-o continuă căutare a unui diagnostic, speriați de o inevitabilă boală gravă, ipohondrii ajung să-i terorizeze atât pe medici, cât și pe cei din jurul lor.

De-a lungul timpului, au suferit de ipohondrie și persoane cu renume mondial, printre care se numără și filozoful Immanuel Kant, care susținea că are dureri de cap, provocate de un tip special de electricitate, ce provin din sistemele nervoase. O altă „boală” cu care se confrunta filozoful a fost provocată de nepoziționarea corectă a organelor în corp, acesta susținea că ele sunt înghesuite, prin urmare, îl împiedicau să respire bine. Cu toate acestea, el recunoștea că este ipohondru și obișnuia să spună că „între sănătate și nebunie se află ipohondria.”⁸ Chiar dacă „suferea” de aceste „boli”, care l-au însoțit pe parcursul întregii vieți, el nu a avut nicio boală gravă și a murit la aproape 80 de ani.

Majoritatea ipohondrilor aleg Internetul pentru a se autodiagnostica, de aceea s-a văzut o relație strânsă între creșterea numărului de cazuri de ipohondrie, la nivel mondial și apariția Internetului, dar și transformarea lui într-un fel de „religie”. Această tendință a utilizatorilor de a se autodiagnostica, folosind informațiile de pe Internet și preluându-le pe cele care indică boli foarte grave, are deja și un nume – *cyberhondria*.

Termenul de *cyberhondrie* a fost folo-

sit pentru prima dată în anul 2000, pentru a descrie „crediința eronată că o persoană suferă de toate bolile grave prezentate pe Internet.” În anul 2001, un articol BBC News face referire la termenul de „cyberhondria” ca „sindromul imprimat de Internet”. Astăzi, acest termen a intrat în lexiconul medical, el mai fiind definit și ca „o nouă frontieră a ipohondriei.”⁹

Totuși, spre deosebire de ipohondrie, cyberhondria are o acoperire mai mare, deoarece astăzi foarte multe persoane au acces la Internet, fie de pe calculator, tabletă sau chiar smartphone. În același timp, 90% din ipohondri, care au acces la Internet, devin cyberhondri.

În anul 2010, cercetătorii de la Microsoft și-au propus să realizeze un studiu, pentru a vedea în ce măsură utilizatorii de Internet sunt preocupați de informațiile medicale, care sunt afișate de motoarele de căutare. Cercetătorii Ryen White și Eric Horvitz ajung la concluzia că, odată cu procesul de autodiagnosticare online, crește gradul de anxietate în rândul utilizatorilor, în special în cazurile în care aceștia nu au pregătirea medicală corespunzătoare, ca să selecteze informațiile relevante. În același timp, cercetătorii menționează faptul că rezultatele afișate de motoarele de căutare,

influențează utilizatorii să viziteze un medic, chiar și atunci când aceștia nu au nevoie de o consultanță medicală, prin urmare utilizatorii web sunt predispuși să piardă atât timp cât și bani.¹⁰

În concluzie, putem afirma că implicarea Internetului în domeniul medical poate reprezenta atât o oportunitate pentru utilizatorii de Internet cât și o mare provocare. O gamă largă de informații medicale ce pot fi accesate online vin în ajutorul acelor pacienți, care au fost deja diagnosticați print-o vizită tradițională la un cadru medical, astfel aceștia ulterior, cu ajutorul Internetului, pot să se informeze mai bine despre starea lor de sănătate, pot să studieze mai amănunțit diagnosticul stabilit de cadrul medical sau pot să consulte metode de tratament alternative. Ceea ce este cu adevărat important de precizat, este că odată cu implicarea Internetului în domeniul medical, nu trebuie să se renunțe la relația dintre medic și pacient, dacă utilizatorii se focusează doar pe citirea informațiilor online, în anumite cazuri se pot înregistra consecințe medicale grave. În cazul domeniului medical, mediul online și mediul offline trebuie să conlucreze, pentru același scop comun, și anume – bunăstarea pacientului.

NOTE

¹ Gabriela Grosseck. Internet – istoric, evoluție, perspective. Editura Universitatea de Vest din Timișoara, Timișoara.

² Sorina M. Aurelian, Bogdan Constantin. Etica Internetului.// „Revista Medicală Română,” vol. LIX, nr. 4, București, 2012, p. 292.

³ Ryen W. White, Eric Horvitz. Cyberchondria: Studies of the Escalation of Medical Concerns in Web Search.// „Microsoft Research,” Redmond.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Ryen W. White, Eric Horvitz, *op. cit.*

⁶ <Dexonline.ro>.

⁷ Hans Morschitzky, Thomas Hartl. Frica de boală: cum să o înțelegem și să o depășim. Editura Trei, București, 2015, p. 46.

⁸ Mihai Mincan, Laurențiu Ungureanu. Boala bolilor fantomă: ce unește ipohondria, internetul și televizorul. [On-line]: <http://adevarul.ro/sanatate/minte-sanatoasa/boala-bolilor-fantoma-uneste-ipohondria-internetul-televizorul-1_53355e340d133766a84c684e/index.pdf>, accesat la data de 19.04.2016.

⁹ Kristine Crane. Cyberchondria: How the Internet Can Afflict Your (Mental) Health. [On-line]: U.S. News Health, <<http://health.usnews.com/health-news/patient-advice/articles/2014/06/16/cyberchondria-how-the-internet-can-afflict-your-mental-health>>, accesat la data de 19.04.2016.

¹⁰ Ryen W. White, Eric Horvitz, *op. cit.*

BIBLIOGRAFIE

1. Gabriela Grosseck. Internet - istoric, evoluție, perspective. Editura Universitatea de Vest din Timișoara, Timișoara.

2. Hans Morschitzky, Thomas Hartl. Frica de boală: cum să o înțelegem și să o depășim. Editura Trei, București, 2015.

3. Ryen W. White, Eric Horvitz. Cyberchondria: Studies of the Escalation of Medical Concerns in Web Search.// „Microsoft Research,” Redmond.

4. Sorina M. Aurelian, Bogdan Constantin. Etica Internetului.// „Revista Medicală Română,” vol. LIX, nr. 4, București, 2012.

5. <Dexonline.ro>.

6. Kristine Crane. Cyberchondria: How the Internet Can Afflict Your (Mental) Health, [On-line]: U.S. News Health, <<http://health.usnews.com/health-news/patient-advice/articles/2014/06/16/cyberchondria-how-the-internet-can-afflict-your-mental-health>>, accesat la data de 19.04.2016.

7. Mihai Mincan, Laurențiu Ungureanu. Boala bolilor fantomă: ce unește ipohondria, internetul și televizorul. [On-line]: <http://adevarul.ro/sanatate/minte-sanatoasa/boala-bolilor-fantoma-uneste-ipohondria-internetul-televizorul-1_53355e340d133766a84c684e/index.pdf>, accesat la data de 19.04.2016.

Prezentat: 18 mai 2016.

E-mail: cebotaru@list.ru

Tribuna tânărului cercetător ---



Mecanisme de activitate e-guvernamentală din Republica Moldova comparativ cu cadrul decizional de interna ionalizare al UE

Victoria GOREA,
doctorand , Academia de Administrare Public 

SUMMARY

The performances of the macrosystem eGovernment denotes the macro and microenvironments of decision moving through the implementation and application of a variety of mechanisms and tools, which being diversified contribute to fortifying the common public opinion. The cyber administration develops the most important mechanisms to reinforce the uniformity of the microenvironment eGovernment. The Republic of Moldova is a component and participative part of the evolutionary decisional microsystem of eGovernment similar to the directives of the macrosystem vectors.

Keywords: mechanism, eGovernment, eadministration, poverty eradication, services, internationalization, micro and macro environment of decisionmaking.

REZUMAT

Reu itele e-guvernamentale macrosistemice denotă oportunitizarea macro-  i micromediilor decizionale implementând  i aplic nd o multitudine de mecanisme  i instrumente care, fiind diversificate, contribuie la fortificarea opiniei publice comune. Ciberadministrarea dezvoltă cele mai importante mecanisme de consolidare a uniformizării e-guvernamentale a micromediilor, nemijlocit, Republica Moldova fiind parte componentă  i participativă la evolu ionarea e-guvernării decizionale macrosistemice similar directivelor vectorilor macrosistemici.

Cuvinte-cheie: mecanisme, e-guvernare, e-administrare, eradicarea sărăciei, e-servicii, internaționalizare, micro-  i macromediu decizional.

Multitudinea mecanismelor  i instrumentelor e-guvernamentale decizionale contribuie la evolu ionarea activităților naționale pe plan intern  i extern similar ascensiunilor de internaționalizare ale UE, precum  i reu itelor macrosistemice. E-guvernarea Republicii Moldova performează procesul decizional al micromediului solu ion nd aspectele tangente acestui domeniu, oportuniz nd totalitatea repercusiunilor ciberadministr rii opiniei publice  i nemijlocit prezent nd poten ialele directive ale administrării electronice guverna-

mentale dezvoltate ca un cadru al relațiilor internaționale derulate cu for e nucleare ca NATO, ONU, UE  . a. structuri  i substructuri, de asemenea, cu partenerii strategici precum Rusia, Franța, România, Olanda, Belgia, Elve ia  . a. Modular, traseele e-guvernamentale de impact optim asupra procesului decizional devin oportune  i capătă aspectul de modele ce tind a fi solu ionate științifico-academic  i practic în scopul identificării obiectivelor de scurtă  i lungă durată ale administrației publice, ale prognozării evenimentelor  i faptelor, ale ob-

ținerii rezultatelor scontate, de a solidifica rezultatele eficiente, efective și economice creând imaginea Republicii Moldova ca accepțiune optimă în cadrul UE și pe plan internațional.

Mecanismele de activitate ale procesului decizional e-guvernamental din Republica Moldova, comparativ cu cadrul de internaționalizare al UE, se diversifică mult mai mult în cadrul valorificării platformelor și geoplatformelor interoperabile corespunzătoare multitudinii domeniilor de activitate, în acest mod procesul decizional devenind oportun și aliniat standardelor internaționale. Interoperabilitatea interfețelor de apartenență e-guvernamentală devine din ce în ce mai deschisă spre o cooperare diplomatică fructuoasă în cadrul relațiilor G-G, G-B, G-C și ale altor interrelații

dezvoltate de către micromediul decizional similar planului internațional evoluționat în conformitate cu fenomenul globalizării.

Studiul comparativ de fezabilitate al mecanismelor de activitate a e-guvernării Republicii Moldova capabile de a optimiza procesul decizional similar cadrului de internaționalizare al UE și nivelului internațional evoluează abordările teoretico – metodologice, empirice, analitice și practice, de asemenea, se bazează legislativ pe o multitudine de principii, pe cei trei piloni: pilonul I – infrastructură și acces, pilonul II – conținut digital și servicii electronice, pilonul III – capacități și utilizare, de asemenea, pe noile planificări legislative prezentate în *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 857 din 31.10.2013 „Cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informa-*

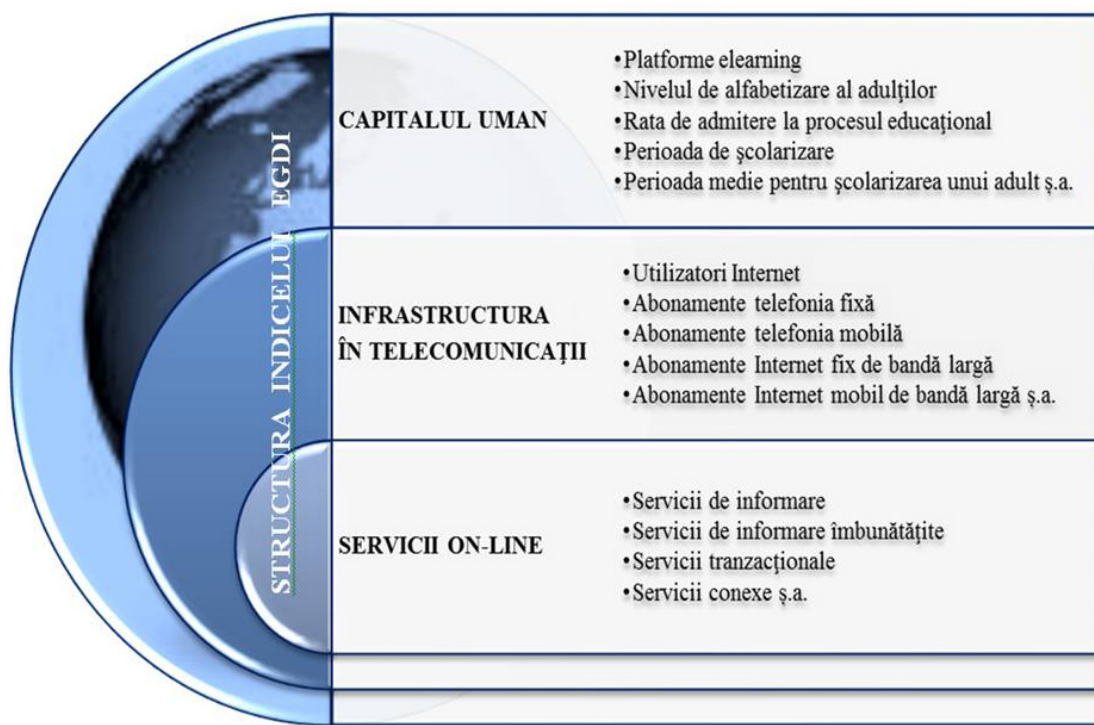


Figura 1. Mecanisme și instrumente e-guvernamentale elucidate conform structurii indicelui EGDI.

Sursă. Extras din seria documentelor oficiale internaționale ale Republicii Moldova monitorizate de către ONU./ Sinteza raportului global „UN Global E-Government Survey - 2014”, raportată către ONU, SUA, 2014.

 ionale „Moldova digitală 2020”, în vederea satisfacerii tendin elor strategice de viitor ale cadrului legislativ demarat încă în anul 2005 prin intermediul implementării  i aplicării în practică a Strategiei Naționale de edificare a societăţii informaționale – „Moldova electronică.” [1]

Mecanismele de fortificare a e-guvernării influente asupra micromediului decizional fiind multiplicată  i diversificate comparativ cu cadrul UE  i internațional în activitatea lor sistemică organică, sincronică, competitivă, ligibil   . a. implică monitorizarea, evaluarea, compararea, audierea  . a. activităţi realizate asupra datelor informaționale ce  in de progresivitatea evolu ion rii evenimentelor  i faptelor.

Cercetarea  tiin ifico-academică  i practică prezintă elucidarea unui vast areal de mecanisme  i instrumente contributive la consolidarea  i valorificarea e-guvernării decizionale micro-  i macrosistemice particulariz nd structura indicelui dezvoltare a guvernării electronice EGDI, care enumeră diverse subgrupe ale mecanismelor  i instrumentelor predefinite de speciali tii domeniului TIC concomitent cu evoluția e-guvernării unificate decizional macrosistemic, *figura 1*. [2] Cercetarea  tiin ifico-academică  i practică tinde a fi evolu ionat  reieșind din retrospectiva prezentată de cadrul istoric e-guvernamental decizional, mai ales cea a evoluării indicelui de dezvoltare al e-guvernării EGDI al Republicii Moldova; de asemenea, continuă recursiunea empirică, analitică  i practică consecventă în conformitate cu cerințele actualităţii conchiz nd din aceea i retrospectivă „ante” elucidată istoric  i teoretico-metodologic, precum  i din investigațiile practice ale aspectului e-guvernamental ce contribuie la fructificarea procesului decizional, „post” prezent nd date relevante contributive la ascensiunea de perspectivă a imaginii Republicii Moldova. Modular, imaginea Republicii Moldova devine performantă dezvolt nd mecanismele practice înglobate în sfera

domeniului inovațional nanotehnologic, TIC, NTIC, SI, SSI, management TI, audit TI, retehnologizare, valorificare nanotehnologic , a procesului de control, de optimizare a geoplatformelor electronice spre orizontul anului 2020  . a. Eventual, func ionalitatea sistemică a multitudinii agregatelor de consolidare a micromediului decizional e-guvernamental similar cadrului de internaționalizare al UE elucidează un areal vast de baze agregate precum: buna guvernare, eradicarea sărăciei, valorificarea patrimoniului intelectual  i material  . a.; stimularea meritocrației, suplinirea integrităţii civile  . a.; sporirea interoperabilităţii interac iunilor interrela iilor G-G, G-B, G-C  . a. coraporturi, valorificarea geoplatformelor uzuale  i a geoplatformelor electronice de mare importanță mondială  . a.

Mecanismul uzual de uniformizare a e-guvernării se elucidează a fi evidența informa ional  transparentă și securizată de către  ntreprinderea de stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat Registru”,  .S. „CRIS Registru” în conformitate cu recomandările EUROSTAT  i cu standardele internaționale  . a.

E-guvernarea Republicii Moldova dezvoltă procesul decizional al administrației publice centrale  i locale adaptiv cerințelor cetăţenilor, concomitent aplic nd mecanismul de racordare a micronivelului de pregătire electronică a populației către același gen de macronivel. [4] Modular, se pot elucidă mecanisme de expansiune  i de interoperabilitate a interfețelor reprezentative ale bazelor de date, ale platformelor  i geoplatformelor electronice, ale portalurilor oficiale on-line, ale paginilor web  . a. date informaționale ciberadministrate care reprezintă mecanismul cel mai practic  i utilizat în scopul e-administrării  i e-arhivării infinităţii informaționale, al transferului informațional  . a. e-servicii oferite de către CGE, MTIC,  .S. „Centrul Național pentru Frecven e Radio”  . a. aplic nd matricea ANSOFF, *figura 2*. [5]

MATRICEA ANSOFF

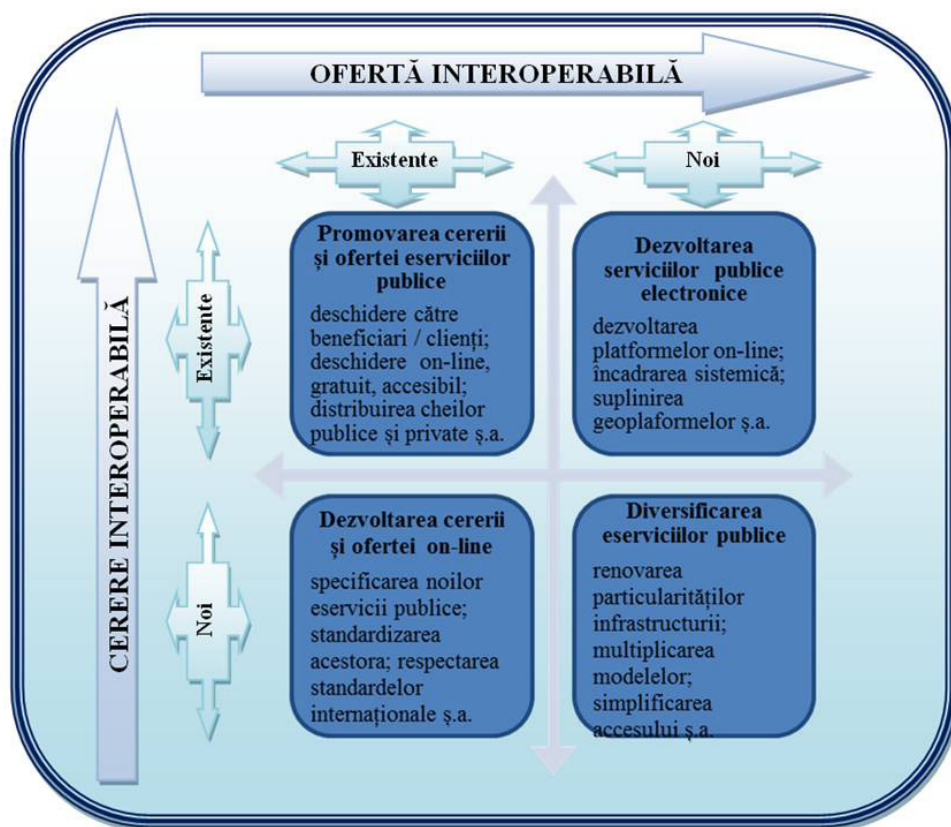


Figura 2. Mecanisme de expansiune și de interoperabilitate a e-serviciilor publice.

Ierarhia relațională e-guvernare – proces decizional al Republicii Moldova dezvoltă multitudinea de mecanisme practice și utilitare în scopul optimizării impactului e-guvernamental asupra procesului decizional evoluat pe plan național similar mediului extern care contribuie la progresivitatea oportunității impactului e-administrativ asupra micromediului decizional în conformitate cu evoluția fenomenului globalizării. În acest context, direcționarea fructificării rezultatelor activităților independente și de ansamblu ale mecanismelor ce influențează propice impactul e-guvernării asupra procesului decizional, obține amploare și **sustenabilitate civilă**, îndeosebi realizarea unicității dintre **raporturile juridice** și **raporturile sociale**, emergent realizării proceselor evaluative și de control, audierii

interne și publice, conchiderii soldărilor, efectuării revizuirilor repetate ș. a. acțiuni preventive în vederea creării strategiilor de viitor, mai ales punând accentul pe elucidarea punctelor forte comparativ cu cele slabe, de asemenea, stabilirea coraportului dintre amenințări și capacitatea de stagnare a acestora prin intermediul valorificării oportunităților interacțiunii dintre mecanismele e-guvernamentale de impact benefic asupra procesului decizional, figura 3.

Mecanismele de activitate ale e-guvernării de impact oportun asupra procesului decizional interacționează reciproc fiind influențate ireversibil de evoluția fenomenului globalizării și benefic de evoluționarea condiționată de către factorii primordialii: natural, uman, tehnic ș. a. subclase derivate ierarhic reieșind din acestea, figura 4, în

ANALIZA SWOT

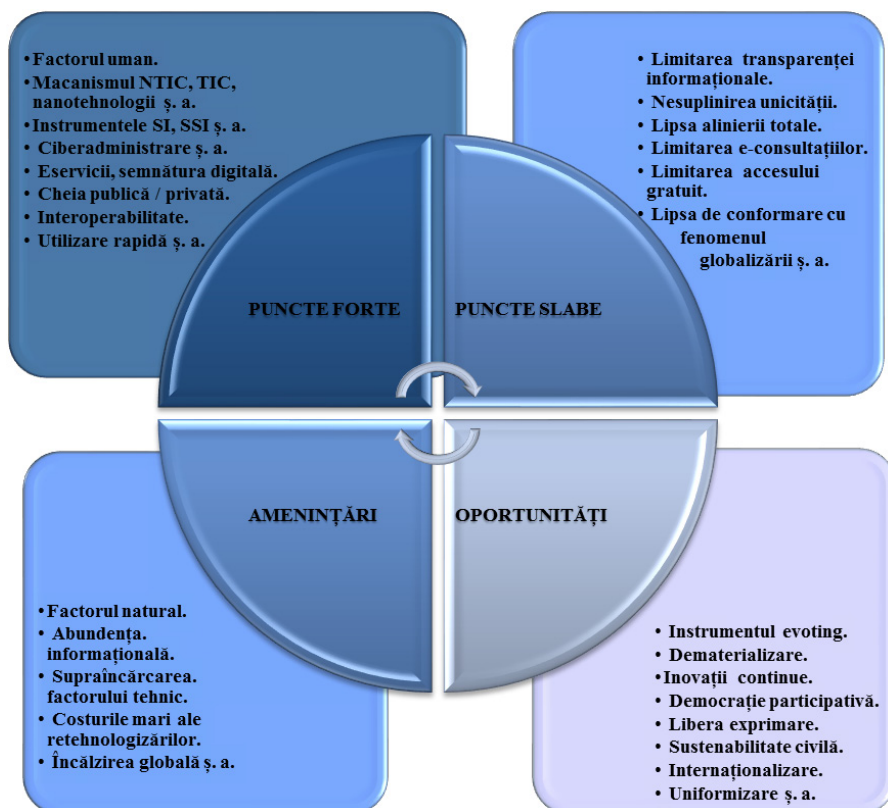


Figura 3. Analiza SWOT a interac iunii mecanismelor  i instrumentelor interrela iilor ierarhice e-guvernare – proces decizional.

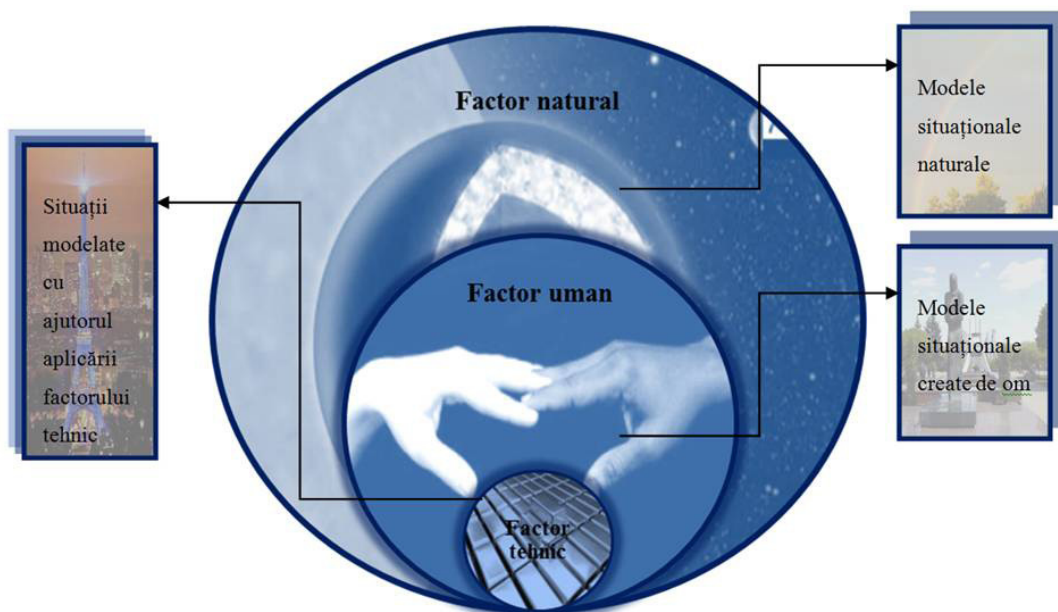


Figura 4. Interac iunea factorilor de influență asupra evolu iei umane într-un mediu e-guvernamental echilibrat decizional.

acest context ierarhia e-guvernare – proces decizional denotă jurisprudență, dirijare organizațională sincronică, transparență, funcționalitate ș. a., fiind axată pe o infrastructură interoperabilă, productivă, prezentând un aport de o importanță colosală la sporirea PIB-lui și a PIN-ului Republicii Moldova în scopul de a se integra mult mai facil în spațiul UE care, fiind internaționalizat, deschide accesul și antrenează participativ Republica Moldova pe plan mondial.

Cercetarea științifico-academică și practică tinde să prezinte date informaționale empirice, statistice, analitice și practice ce țin de elucidarea mecanismelor și instrumentelor de consolidare și evoluționare a ierarhiei relaționale e-guvernare – proces decizional conchis din punctul de vedere al recunoașterii *know-how*-urilor UE și internaționale. Modular, cercetarea științifico-academică și practică prezintă date informaționale privind valorificarea patrimonială

a mecanismelor contributive la fortificarea e-guvernării micromediului decizional, de asemenea evaluează gradul de transparență al interrelațiilor G-G, G-B, G-C ș. a. coraporturi; pune accentul pe importanța respectării termenilor contractuali; evaluează randamentul obiectivității în perioada anilor 2012, 2016 și ascensiunea acestuia în anul 2017 orientat spre orizontul anului 2020; elucidează modalitatea de selectare a potențialul uman predispus a deveni autoritate publică; calculează analitic valoarea numerică a randamentului de satisfacere a interoperabilității interfețelor G-G, G-B, G-C ș. a. coraporturi, diagrama din *figura 5*, nemijlocit denotă observarea și direcționarea progresului geoplatformelor electronice similar aspirațiilor UE și internaționale ș. a.

Totalurile calculelor analitice prezintă date informaționale numerice care estimează datele informaționale luate în calculul analitic cuantificând ascensiunea validării

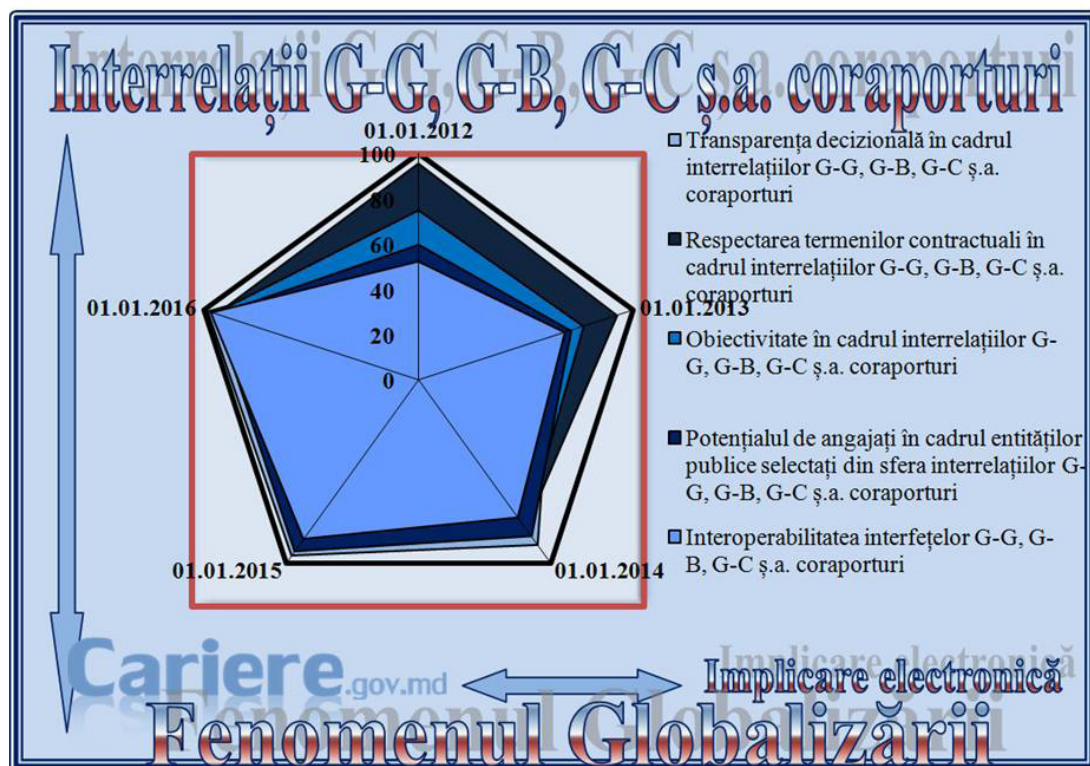


Figura 5. Unicitatea e-guvernamentală decidentă administrativ și e-administrativ în condițiile evoluării și valorificării factorului natural, uman și tehnic.

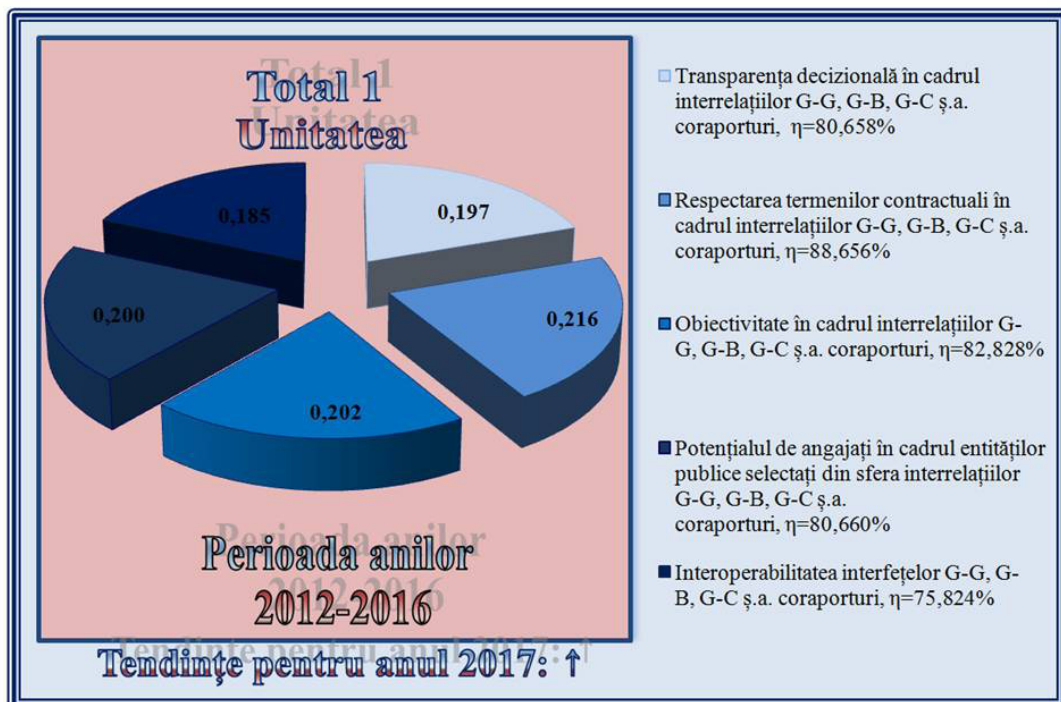


Figura 6. Coraportul indicatorilor totalului unit ii e-guvernamentale decidente privind administrarea  i e-administrarea patrimoniului intelectual  i material

accep iunii concepțiunii de autoritate publică, guvernare, e-guvernare  . a., a gradului de recunoa tere a imaginii unitare în scopul de a contribui la uniformizarea opiniei publice comune prin intermediul procesului decizional unic direcționat similar for elor internaționale NATO, ONU, UE  . a. spre o integrare completă în spațiul comunitar european  i pe plan mondial.

Evalu nd mecanismele  i instrumentele de consolidare  i evoluare a ierarhiei rela ionale e-guvernare – proces decizional, de asemenea scindând sistemic recursivitatea spectrală promulgată legislativ  . a. prin prisma cercetării științifico-academice  i practice specificate de aplicarea matricei BCG, figura 7, se poate constata faptul că se observă: dezvoltarea modulară în baza corelării coraportului dintre cerere  i ofertă; elucidarea infrastructurii propice interoperabilit ii interfețelor create de geoplatformele e-guvernamentale, consolidarea civilă a unit ii dintre raporturile juridice  i rapor-

turile sociale  . a.; de asemenea, se poate confirma faptul că factorul uman reprezintă for a motrice care este atu-ul creșterii utilit ii factorului tehnic, nemijlocit dezvolt ndu-se sub influența factorului natural, cre nd ni ele adecvate unui proces decizional uniformizat  i transcendent micro-  i macrosistemic, fortificat pe plan național  i internațional, care posedă un trecut evaluat, un prezent evolutiv şi un viitor ce tinde a atinge noi performan e etc.

Concluziile  i recomandările denotă prezentarea tendin elor evolu ioniste ale mecanismelor aplicate de către ierarhia rela ional  e-guvernare – proces decizional în scopul deschiderii ni elor direcționate vectorial spre dezvoltarea motiva ional  a competențelor microsistemice similar cerințelor macrosistemului. Modular, se tinde spre optimizarea mecanismelor micro- e-guvernării decidente, care devine capabilă a parcurge noi etape de e-transformare a căror derulare progresează fiind intermediată de către

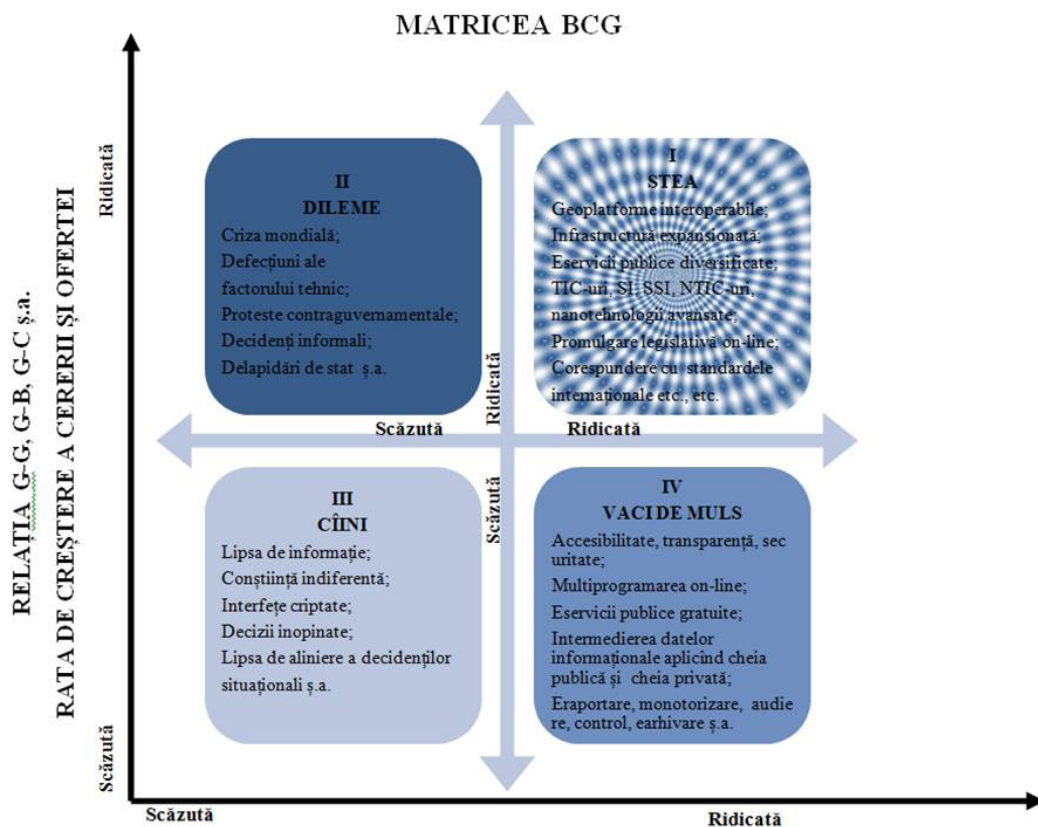


Figura 7. Interoperabilitatea globală a mecanismelor de consolidare a ierarhiei relaționale eguvernare – proces decizional condiționată de cerere și ofertă.

echipele creative ale administrației publice a Republicii Moldova, care activează din ce în ce mult mai independent microsystemic, mai ales în cadrul proiectelor comune interrelațiilor G-G, G-B, G-C și a altor coraporturi, precum și pe planul relațiilor internaționale derulate diplomatic sub egida forțelor nucleare NATO, ONU, UE și a altor structuri și substructuri de importanță mondială precum: IBM, FMI ș. a. Misionar, platformele și geoplatformele devin metamorfozate electronic în scopul suplinirii unicității e-guvernamentale decizionale echilibrând balanța dintre opiniile partajate de către autoritățile publice și ideologia de masă specifică integrității decizionale a multitudinii opiniilor diverselor niveluri comunitare.

Metamorfoza electronică „Moldova digitală 2020” dezvoltă o multitudine de proiecte

intermediate de către: autoritățile publice, CGE, MTIC, MAI, ME, MC, MS, MMPSPF ș. a. organe ale APC, inclusiv APL; nemijlocit, sectorul privat; de asemenea, prin intermediul activității MAEIE se tinde a corespunde ciberadministrativ cerințelor de digitalizare globală a sferelor ocupaționale care pot deveni mult mai operative, funcționale și productive aplicând noile tehnologii avansate. În acest context, Parlamentul Republicii Moldova, Guvernul Republicii Moldova ș. a. structuri și substructuri evoluționează progresiv în scopul suplinirii unicității ierarhiei relaționale e-guvernare – proces decizional ș. a. În acest context, ME dezvoltă un șir de platforme electronice e-learning, validează veridicitatea datelor informaționale statistice prin intermediul proiectului cu un buget de 7,3 mln. de lei „Consolidarea capacității

lor statistice ale Ministerului Educației” ș. a.; MC dezvoltă spectrul e-culturii investind 1,4 mln. de lei ș. a.; MS promovează un șir de proiecte în scopul perpetuării unui mod sănătos de viață, în scopul implantării în masă a biopoliticilor benefice continuității umanității ș. a.; MMPSF participă în cadrul activității geoplatformelor de susținere socială a populației, de eradicare a sărăciei ș. a.; CCRM, CSRM, CSJRM, CNAS ș. a. entități publice autonome contribuie la ridicarea nivelului de trai al populației, participă la atingerea mediei de aur a redistribuirii bunăstării populației promovând principiile: meritocrației, democrației, patriotismului,

loialității, independenței ș. a.; de asemenea, are loc soluționarea dilemelor prin intermedierea realizată de către ombudsmantul Guvernului Republicii Moldova, nemijlocit în situații conflictuale mult mai intensive prin intermediul intervențiilor CSJU, CEDO similar tendințelor NATO, ONU, UE și alte structuri și substructuri internaționale concretizând vectorul sustenabilității civile, atingând realizarea misiunii e-guvernării influente micro- și macrodecizional, evoluționând oportun evenimentele și faptele propice alinierii totale e-guvernamentale decizionale.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 857 din 31.10.2013 „Cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”. Publicată la 08.11.2013 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252-257, art. nr. 963.
2. Extras din seria documenelor oficiale internaționale ale Republicii Moldova monitorizate de către ONU, SUA, Sinteza raportului global „UN Global E-Government Survey - 2014”.
3. Portal oficial al Î.S. „CRIS Registru” <[http://www.registru.md/politici/Despre întreprindere/Legislația/Legi](http://www.registru.md/politici/Despre%20intreprindere/Legislatia/Legi)>, întreprinderea de stat „Centrul de Resurse Informaționale de Stat” (citat la 10.04.15).
4. Legea Republicii Moldova nr. 467 din 21.11.2003 „Cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat.” Publicată la 01.01.2004 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-12, art. nr. 44.
5. Portal oficial Î. S. CNFR, <[http://www.cnfr.md/index.php?pag=legislatie&ids=lege&l=, Acte juridico-normative/Legislația RM](http://www.cnfr.md/index.php?pag=legislatie&ids=lege&l=,Acte%20juridico-normative/Legislatia%20RM)>, întreprinderea de stat „Centrul Informațional pentru Frecvențe Radio” (citat la 10.04.15).

Prezentat: 04 martie 2016

E-mail: victoritagorea@mail.ru.

Securitatea economică a statului mic. Cazul Republicii Moldova

Viorica ȚURCANU,
*doctorandă, Universitatea Liberă
Internațională din Moldova*

Virginia COJOCARU,
lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The main economic powers are seeking for personal advantages, which should ensure a long term strategy. In this context, economic wars are imposed, with the aim to strengthen national infrastructure which deliberately creates geopolitical situations, convenient for certain international economic agents. At the current stage of global economic development, differentiation plays an important role between economic power of states, in case when economic development and their role in global economy is increasing. Continuous development of world economic systems grants unilateral advantages, in which small countries have their priority. It is believed that a strong economic position often have a bigger impact on profit then cheap labor force, new technologies and good governance, while the weakest participants in the global economy can't protect their interests equally.

Keywords: economic security, small state, territorial inferiority, economic advantage, economic growth, the global economy, foreign threats, international actors.

REZUMAT

Principalele puteri economice sunt în căutarea unor avantaje personale, care ar trebui să asigure strategia pe termen lung. În acest context, se impun războaiele economice, în scopul de a consolida infrastructurile naționale pentru crearea intenționată a situației geopolitice convenabile a anumitor actori economici internaționali. În stadiul actual de dezvoltare economică la nivel mondial, diferențierea joacă un rol important în puterea economică între state, în cazul în care dezvoltarea economică și rolul lor în economia mondială crește. Dezvoltarea continuă a sistemelor economice ale lumii conferă avantaje unilaterale, în care țările mici au prioritatea lor economică. Se consideră că poziția economică puternică are adesea un impact mai mare asupra veniturilor decât forța de muncă ieftină, noile tehnologii și buna guvernare, în timp ce cei mai slabi participanți din economia mondială nu pot proteja interesele în mod egal.

Cuvinte-cheie: securitate economică, stat mic, inferioritate teritorială, avantaj economic, creșterea economică, economia globală, amenințări externe, actori internaționali.

Introducere. La etapa actuală a dezvoltării economice globale, un rol important îl joacă diferențierea puterii economice din-

tre state, după nivelul de dezvoltare economică, precum și rolul acestora în cadrul economiei globale. Dezvoltarea continuă

a sistemelor economice ale lumii dau avantaje unilaterale țărilor care dețin  nt ietatea economică. Se consideră că pozi ia economică puternică are de multe ori un impact mai mare asupra veniturilor decât for a de muncă ieftină, noile tehnologii sau buna guvernare, pe c nd cei mai slabi participanți la economia globală nu pot proteja interesele lor în măsură egală. Dar nu putem afirma că în cazul dat sinonimul „statul slab” este cel al „statului mic”, aici av ndu-se în vedere inferioritatea teritorială, precum  i alți parametri geopolitici [4].

Scopul cercetării constă în evaluarea stării actuale a securității țărilor mici, inclusiv R. Moldova, în vederea înlăturării barierele existente  i valorificării oportunităților  i perspectivelor de întărire a securității naționale.

Perioada supusă cercetării se referă la ultimul deceniu, cuprins în limitele perioadei de după 2000.

 n timpul cercetării  i analizei rezultatelor au fost utilizate: metoda statistică, metoda dialectică, de induc ie  i deduc ie, metoda comparativă, a previziunii etc.

Rezultate  i analiză. Principalele puteri economice sunt în căutarea asigurării personale cu anumite avantaje strategice pe termen lung.  n acest context se iscă războaiele economice, cu scopul de a întări infrastructurile naționale, pentru crearea inten ionat  a situației geopolitice comode anumitor actori economici internaționali.   rile care nu sunt în măsură să sus in  ritmul proceselor de reproduc ie, r m n la periferia activității, pentru a efectua virtual un rol de sprijin [6; 7]. Economii mici (Small Economies) este un termen folosit în numeroase documente OMC.  n special, în documentele de la runda Doha. Economii mici este o denumire generică a unui grup de mici   ri-membre ale OMC, care nu au ie ire la mare, spre membrii OMC. Aceste   ri au caracteristici similare ale economiei: izolare de rutele comerciale majore, distan e mari p n  la cele mai importante piețe de des-

facere, standarde reduse de trai, o cantitate mică a produc iei de bunuri de consum, competitivitate scăzută. Prin urmare, în cadrul   rilor OMC aceste grupe de   ri se confruntă cu acelea i probleme  i înaintează probleme cu caracter similar. Acest grup de   ri nu poartă un caracter oficial. Cu toate acestea, în punctul 35 din Declara ia de la Doha se stabilește o sarcină a Consiliului General al OMC de a examina problemele cu care se confruntă aceste   ri  i pentru a face recomandări pentru a facilita o mai bună integrare a acestor   ri în sistemul comercial multilateral. Prin relațiile economice externe, statele slabe din punct de vedere economic nu au decât să men in  procesul de reproducere economică, fiind separate prin distribu ia veniturilor mondiale. Dezvoltarea inegală a diferitelor   ri  i interesul inegal în participarea lor în relațiile economice internaționale fac ca acestea să ob in  poziții inegale, ceea ce creează posibilitatea exercitării unei presiuni şi chiar a  antajului economic.

Europa este unul dintre cele mai mici continente ale lumii, ce se întinde pe mai pu in de 7% din suprafa a terestră a P m ntului. Cu toate acestea, Europei  i revin la fel de multe state ca  i altor continente, cu dimensiuni considerabil mai mari. Prezentăm clasamentul celor mai mici state din Europa ( i alte regiuni), în funcție de suprafa  , popula ie, PIB, venituri pe cap de locuitor.

De multe ori, relațiile dintre „săraci” şi cei „boga i” în spațiul economic internațional sugerează vulnerabilitatea celor săraci, care oricum se r sfr nge asupra securității în economia mondială. Chiar de la bun început, problema securității economice a apărut în rândul țărilor în curs de dezvoltare. Din literatura de specialitate se  tie că statul reprezintă entitatea juridică, politică, teritorială, care deține puterea suveranit  ii  i apără interesele populației care tr ie te în limitele acestei entități. Conform speciali tilor din domeniu, prin „stat mic” stabilim o   r  cu o popula ie de mai pu in de

Tabelul 1

Lista celor mai mici țări din Europa după diverse criterii

Țara	Suprafață, km ²	Populație, locuitori	Capitala	PIB, miliarde USD	PIB, USD per capita
Monaco	1,98	36.000	Monaco	6,063	85.500
San Marino	61	32.000	San Marino	1,365	32.200
Liechtenstein	160	36.000	Vaduz	5,113	89.400
Malta	316	397.000	Valetta	10,26	16.759,86
Andorra	468	85.000	Andorra la Vella	2,446	32.230
Luxemburg	2.586	550.000	Luxemburg	63,93	112.473
Cipru	9.251	1,1 mil.	Nicosia	21,34	21.852,09
Kosovo	10.887	1,7 mil.	Pristina	7,485	2.863,47
Munte negru	13.812	625.000	Podgorica	4,66	14.323
Lituania	65.200	2.966.954	Vilnius	59,825	18.278
Letonia	64.589	2.217.000	Riga	32,82	15.187
Estonia	45.226	1.325.000	Tallinn	26,36	18.852
Hong Kong	1.100	7,2 mil.	Hong Kong	289,6	52.984
Elveția	41.285	7,9 mil.	Berna	712,1	81.276
Albania	28.748	2.831.741	Tirana	13,59	10.428
Danemarca	43.094	5.580.516	Copenhaga	340,8	44.862
Belgia	30.528	11.071.483	Bruxelles	534,7	42.725
Bulgaria	110.910	7.351.234	Sofia	96.778	16.323
Singapore	704	5.399	Singapore	123,4	29.900
R. Moldova	33.846	2.913.281 (fără Transnistria)	Chișinău	7,744	4.982

Sursă. Investigațiile autorilor.

10 de milioane de oameni. În prezent, sfera internațională are o puternică influență asupra sferei naționale, influențând-o adesea nu în favoarea statului național, ci a intereselor externe.

Nivelul securității economice (naționale și internaționale), în natură și în grade diferite, afectează interesele tuturor statelor lumii, reprezentând acea stare de siguranță și protecție economică de amenințările externe și interne. Trebuie să mai subliniem că scopul unei politici eficiente în domeniul securității economice este de a asigura o dezvoltare economică durabilă pentru a satisface nevoile sociale și economice ale cetățenilor la un cost optim de muncă și uti-

lizarea rațional-ecologică a resurselor naturale și ale mediului.

Accentuăm că un indicator al sporirii nivelului securității economice este creșterea stabilă a productivității muncii cu, cel puțin, 5% pe an. Securitatea economică a țării, de asemenea, depinde de nivelul de dezvoltare a forțelor de producție și a relațiilor economice, precum și de forță de muncă calificată și existența unui sistem de perfecționare a acesteia.

Moldova are cea mai mică productivitate a muncii din Europa, arată datele unui studiu elaborat de Centrul analitic Expert-Grup. În medie, un angajat produce timp de o oră bunuri și servicii care valorează mai

pu in de cinci dolari, în 2008 - 4 USD/or . Aceasta s-a dublat fa a de anul 2000, c nd era 2 USD/or .  n Ucraina – 7 USD/or , România – 15 USD/or . Cea mai mare productivitate a muncii din Europa de Est o găsim în Ungaria  i Slovacia – 23 USD/or . Cu 800 USD/per capita, investițiile în Moldova sunt de nouă ori mai mici fa a de cele din Cehia  i de trei ori – fa a de cele din România. Cele mai pu ine investiții au Rusia – 350 USD/per capita, Uzbekistanul – 100 USD/per capita [10].

Pentru a finaliza modelul de securitate economică, conturăm principalele amenin ari la adresa securităţii statului, după cum urmează: [8]

- pierderea controlului economic asupra tarifelor vamale;
-  nc lcarea echilibrului „intrare-ie ire” în economia națională;

- distrugerea sistemelor financiar-creditare;
- agravarea necontrolată a datoriei externe; învechirea tehnologiilor utilizate;
- pierderea controlului asupra capitalului străin din economia națională;
- fraude ale resurselor naturale, exodul (degradarea) poten ialului intelectual;
- diminuarea poten ialului for elor de producție, de dezvoltare  i transfer tehnologic.

Nivelul securităţii economice în Republica Moldova se află sub limita minimă care i-ar garanta siguranță  i o oarecare poziție pe arena internațională. Un stat mic din punct de vedere teritorial, cu pu ine resurse economice, care ar putea fi valorificate, cu un sistem politic corupt care nu permite  i o dezvoltare economică strategică – toate acestea condamn  statul la o



Figura 1. Interesele geopolitice  i vulnerabilitatea pozi iei economice.

Sursă. Investigațiile autorilor.

stagnare continuă, și nu doar în domeniul economic.

Interesul geopolitic al Uniunii Europene și SUA față de Republica Moldova este determinat de vulnerabilitatea poziției economice și politice a celei din urmă, în acest context fiind necesară schimbarea, în primul rând, a priorităților politicilor naționale de gestionare economică. Aici pot fi menționate câteva carențe în domeniul dezvoltării strategice în economia națională, și anume:

- dependența economică sporită a Republicii Moldova față de remitențele externe. Limitarea acestora sau anularea lor sub orice formă pot conduce la un declin economic, consecințele căruia va fi greu de înlăturat;

- stagnarea domeniului agricol, prin „subnutrirea financiară”; cu toate că Republica Moldova este considerată un stat agrar, agricultura este foarte puțin subvenționată, antreprenorii nu izbutesc să-și mențină gospodăriile agricole, în contextul ultimilor măsuri de restricție din partea Federației Ruse, impuse încă în anul 2014. Mijloacele fondului de subvenționare agricolă a producătorilor pentru anul 2015 sunt repartizate selectiv și nu rambursează pe deplin pierderile producătorilor autohtoni [1];

- lipsa inovațiilor (tehnologice, financiar-bancare, în domeniul securității, în agricultură etc.);

- raportul productivitate – competitivitate autohtonă se află la nivelul zero. Aici este necesar să fie create condițiile legale de dezvoltare, prin implementări legislative reale. Tentativa de creare a unui organ specializat în domeniu, responsabil de acest sector, a fost realizată încă în anul 2008, atunci creându-se prin hotărâre de guvern Centrul pentru Competitivitate și Productivitate din Moldova,

însă de atunci și până în prezent nu au fost atestate rezultate în sectorul productivității și competitivității economice, organul demonstrându-și, astfel, nefuncționalitatea [4].

Republica Moldova, cu toate că reprezintă un stat mic, cu o economie la fel suficient de restrânsă, poate să preia modelele statelor, care au traversat acest parcurs economic, atingând rezultate și niveluri semnificative. La etapa actuală, o activitate răspândită se manifestă în rândul statelor mici prin creșterea așa-ziselor economii mici.

Drept model în acest sens servește Scoția – principalul motor al industriei energetice al Marii Britanii. Ceea ce diferă față de restul Regatului sunt rezervele de petrol ale Scoției. O mare parte a companiei s-a concentrat asupra argumentelor legate de rezervele de gaze și petrol ale Scoției și, cum veniturile de pe urma acestora vor ajuta Scoția să fie mai prosperă, în condițiile în care doar Scoția, nu întregul regat, va beneficia de ele. În conformitate cu clasamentul PIB-ului pe cap de locuitor, putem determina ratingurile de bunăstare a cetățenilor, pe primele poziții situându-se astfel de state, cum ar fi Qatarul, Luxemburgul, Singapore, Liechtensteinul (fig. 2).

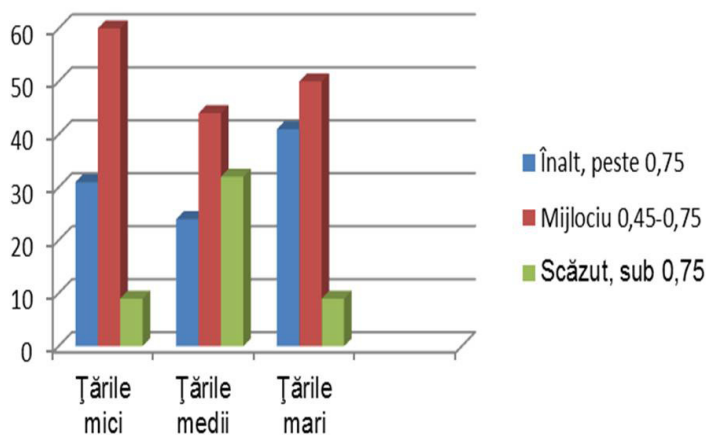


Fig. 2. Indicele dezvoltării umane după mărimea țării, %.
Sursă. Credit Suisse, 2015, Actualizat anual de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.

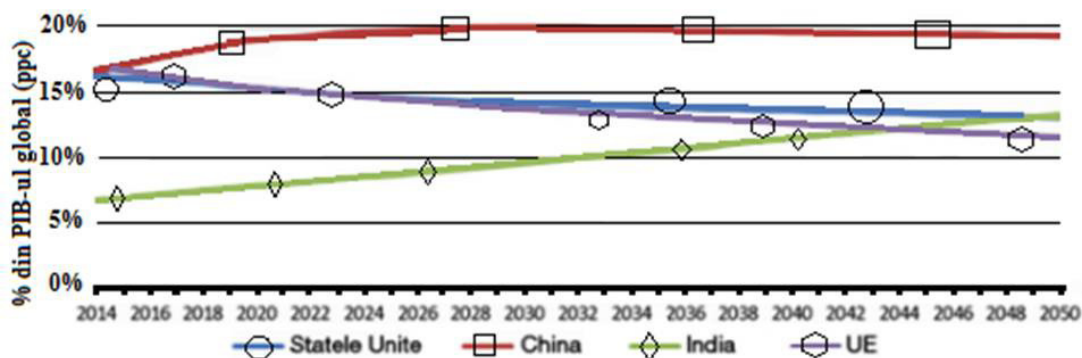


Figura 3. Schimbarea puterii economice mondiale: ponderea estimată în PIB-ul global la valoarea puterii de cumpărare.

Sursă. Prognoze PwC în baza raportului FMI, 2014.

Un studiu recent realizat de Institutul Elvețian de Cercetare Credit Suisse „Succesul țărilor mici” a stabilit acele state mici (o ț r  cu o populație de mai puțin de 10 milioane de oameni și o mică zonă, adică teritoriu de activitate) unde calitatea vieții este mai bună.

 n ultimii 70 de ani, pe mapamond au apărut circa 100 de state mici, această creștere fiind în paralel cu creșterea globalizării, aceste procese având o corelație. Globalizarea promovează integrarea piețelor, economiilor și societăților, iar acest lucru conduce la faptul că frontierele nu mai au at t de multă valoare ca înainte.

La aceste măsuri se adaugă calitatea instituțiilor, stabilitatea producției economice și nivelul de dezvoltare umană, precum și indicele forței de muncă. Cele mai de succes exemple în acest sens sunt Elveția, Singapore, Danemarca, Irlanda și Norvegia.  n fruntea grupului țărilor mari sunt Austria, Olanda și Regatul Unit al Marii Britanii.

Pentru succesul țărilor în curs de dezvoltare trebuie să se concentreze pe crearea de instituții, cum ar fi bănci centrale și ministere de finanțe, care să caute în mod explicit modalități de minimalizare a volatilității macroeconomice asociate cu globalizarea (fig. 3).

Țările mici se pot ajuta reciproc, de asemenea, prin alianțe directe.  n mod surprin-

z tor, există foarte puține astfel de alianțe, având un număr mare de țări mici, țări în curs de dezvoltare. Riscul se manifestă prin faptul că vocea țărilor mici este acoperită de cei mai puternici,  mpiedic nd capacitățile lor de a obține la maximum bunul pentru propriii cetățeni.

Într-un mediu geopolitic și economic aflat într-o schimbare rapidă, caracterizată prin ample provocări la nivel internațional, putem atesta următoarele riscuri:

- rate mai mari ale dobânzilor determinate de un nivel ridicat al datoriei;
- reduceri de impozit pe profit;
- schimbări în modelele de imigrare și, eventual, încetinirea ritmului de globalizare.

 n astfel de condiții, statele mici ar trebui să fie în măsură să identifice și să evalueze riscurile și să ajusteze în consecință strategiile lor.

Până în anul 1960, unii economiști considerau că principalele probleme ale dezvoltării economice ale țărilor mici sunt derivate din caracterul îngust al pieței lor interne. Prin urmare, ele nu pot beneficia de efectele economiilor de scară, ceea ce face ca industria autohtonă să fie mai puțin competitivă. Unele ramuri, ca de obicei high-tech, în țările mici nu se pot forma în principiu.

Limitări suplimentare sunt asociate cu lipsa de resurse umane, naturale, de capital,

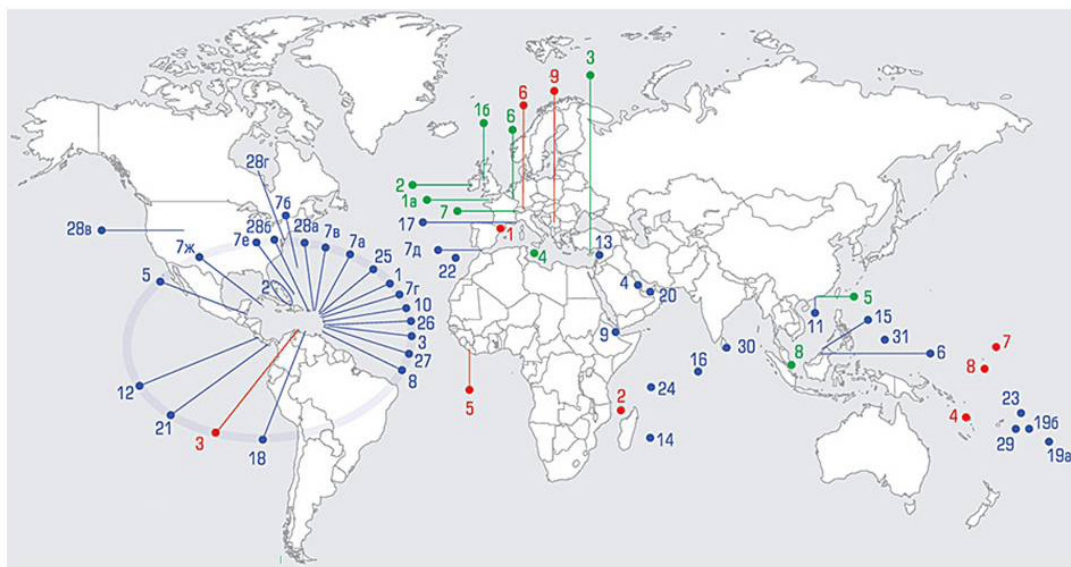


Figura 4. **Zonele off-shore din țările mici.**

I. Ins. Henry, insula Jersey, insula Man, Irlanda, Cipru, Malta, Hong Kong, Luxembourg, Elveția, Singapore.

II. Antigua Barbuda, Bahamas, Bahrain, Belize, Brunei, Angilija, Bermuda, ins. Virginia, Montserrat, terks Caicos, ins. Cayman, Island, Grenada, Djibouti, Dominica, Macao (Aomâni), Costa Rica, Laban, Mauritius, Maldives, Monaco, Antilles, Ins. Cook, ins. Niue, Dubai, Panama, Madeira, Samoa, Seychelles, Sent Kits Nevis, Lucia, St. Vincent Grenadine, Ins Virginia, Puerto Rico, Wyoming, Deliver, Tonga, Shri Lanca, Palau.

III. Andorra, Comoros, Aruba, Vanuatu, Liberia, Liechtenstein, Marshal, Nauru, Montenegro.

precum și depărtarea multor țări mici din cele mai importante centre, piețe economice, rezultând într-o creștere a costurilor de transport și comunicațiilor.

Către sfârșitul sec. al XX-lea, impactul negativ al acestor factori s-a diminuat. Procesele de globalizare au redus cheltuielile de transport și comunicație. Liberalizarea comerțului a facilitat accesul pe piața mondială și mișcările de capital au permis accesul la fluxurile financiare și la tehnologie (nu cele mai performante). Țările mici au beneficiat de oportunități pentru specializare și cea mai mare parte a profitat cu succes de ea prin dezvoltarea sectoarelor extrem de competitive și cu un înalt grad de tehnicitate și inteligență, așa cum au procedat Finlanda, Singapore, care s-au transformat într-unul dintre liderii mondiali în domeniul telecomunicațiilor.

O altă strategie de succes a fost atragerea pe teritoriul lor a corporațiilor multinaționale la nivel mondial și includerea economiei țărilor mici în economia mondială prin integrarea în lanțul tehnologic (extragere, producție sau desfacere) în cadrul și între CTN, care a fost însoțită de crearea de legături între CTN „invitate” și întreprinderi locale, acolo unde nivelul resurselor umane și al altor factori permit companiilor locale să producă bunuri și servicii de calitate înaltă. Oportunități și mai mari pentru dezvoltarea economică a țărilor mici se deschid prin participarea la procesele de integrare economică regională. Participarea ca agent economic pe piețe interne mari, zone economice libere, uniuni vamale, piețe economice libere, permite țărilor mici accesul nerestricționat la aceste piețe. O astfel de strategie este eficientă numai pentru țările

mici relativ dezvoltate, deoarece cel mai mult beneficiază pe seama integrării economice producătorii de produse sofisticate tehnologic. Un rol important în succesul economic al fiecărei dintre țările mici l-au jucat  i o serie de factori specifici ca: loca ia bună (Singapore, Hong Kong), politica de neutralitate (Elve ia, Malta). O mare parte din țările emergente mici  i desfășoară efectiv o politică de dumping social  i fiscal. Costurile for ei de muncă reduse, cheltuielile relativ mici de ajutor social, politică fiscală lejeră au determinat fluxul economic de producție din țările economic dezvoltate în favoarea statelor mici. Mai mult decât atât, în calitate de țară-gazdă sunt   ri dezvoltate din Europa Centrală  i de Est.  n această situa ie, dimensiunile reduse ale țărilor creează un avantaj competitiv natural. Numărul populației redus semnifică obliga iuni sociale reduse, care pot fi obținute la un nivel scăzut de impozitare, care nu- i pot permite țările mari. O manifestare extremă a acestei tendin e sunt zonele off-shore. Cele mai multe zone off-shore sunt micro  ri cu o popula ie de mai pu in de 100 de mii de oameni. Dar există   ri mici tipice ca Cipru, Malta, Luxemburg, Gibraltar  i Elve ia.

Cu unele admiteri,  i Belgia poate fie numită zonă off-shore. Nu  nt mpl tor Belgia  i Luxemburg pentru mai mult de zece ani au blocat eforturile UE de combatere a companiilor off-shore. Republica Moldova poate să ajungă în această categorie *off-shore* prin numărul exagerat de cazinouri  i puncte „jocuri de noroc”, prin care se pot „spăla” unii bani murdari. Numărul unităților de cazare permite acest lucru.

Turismul receptor în Republica Moldova este reprezentat de turiști din România (20,5%), Ucraina (11,5%), Rusia (9,8%), Turcia (4,6%), SUA (4,4%), Polonia (4,1%), Germania (3,5%), Italia (3,4%), Marea Britanie  i Irlanda de Nord (3,3%), Israel (3,1%), Suedia (3,1%), Bulgaria (2,4%), Franța (1,9%), Olanda (1,9%), Japonia (1,8%), Belarus (1,6%), Elve ia (1,2%), Norvegia (1,2%), Spania (1,2%), Republica Cehă (1,0%), Finlanda (0,9%).

Republica Moldova poate să ajungă în această categorie a statelor mici, ale căror parametri macro-  i microeconomici ating cote maxime, însă aici este nevoie de ample  i profunde schimbări politice  i economice, practice de conduită economică internațională, precum  i redresări ale vectorului general de orientare politică națională  i internațională.

Tabelul 2

Numărul de turiști  i excursioni ti, participanți la turismul organizat de agen iile de turism  i turoperatori, după scopul vizitelor

	2015	
	<i>turiști �i excursioni�ti</i>	<i>turiști-zile</i>
TOTAL	242.559	1.688.546
Turism receptor, total <i>(primirea cetățenilor străini în țară)</i> <i>dintre care, în scop de:</i>	15.514	44.472
- odihnă, recreere și agrement	10.097	22.527
- afaceri profesionale	4.196	13.123
- tratament	488	6.609
- alte scopuri	733	2.213

Sursă. Activitatea turistică a agen iilor de turism  i turoperatorilor din Republica Moldova în anul 2015, Biroul Național de Statistică. [On-line]: <<http://www.statistica.md/news-view.php?l=ro&idc=168&id=5080&parent=0>> (consultat la 18.02.2016).

Tabelul 3

Numărul de turiști străini, cazați în Republica Moldova, 2013-2016.

Anul	TOTAL							dintre care turiști străini						
	Total	Hoteluri și moteluri	Pensiuni turistice și agroturistice	Cămine pentru vizitatori	Structuri de întreținere	Sate de vacanță și alte structuri de odihnă	Tabere de vacanță pentru copii	Total	Hoteluri și moteluri	Pensiuni turistice și agroturistice	Cămine pentru vizitatori	Structuri de întreținere	Sate de vacanță și alte structuri de odihnă	Tabere de vacanță pentru copii
2013	271.541	126.747	11.526	14.554	32.045	33.027	53.642	95.640	84.105	4.353	1.467	846	4.823	46
2014	283.001	136.432	8.208	10.072	32.920	48.158	47.211	93.897	86.901	1.402	1.130	665	3.754	45
2015	278.855	130.944	9.283	7.002	32.349	46.636	52.641	94.381	86.782	1.730	307	652	4.843	67

Sursă. Activitatea turistică a agenților de turism și turoperatorilor din Republica Moldova în anul 2015, Biroul Național de Statistică. [On-line]: <<http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5080&parent=0>> (consultat la 18.02.2016).

Concluzii și propuneri. Contribuția țărilor mici în modul de funcționare a sistemului de relații internaționale este acela de a asigura flexibilitatea sistemului „de gestiune moale” asupra activității statelor prin legitimarea lor, facilitarea proiectelor internaționale și creșterea rolului dreptului internațional, creșterea ponderii organizațiilor internaționale și a altor forme de cooperare multilaterală. Țările mici rămân în continuare „consumatori” de securitate, dar în materie de „politică joasă” impactul acestora în ultimele decenii a crescut în mod semnificativ.

Problemele sistemice, pe care țăările mici le formează pentru ordinea mondială, sunt legate cu decalajul dintre posibilitățile crescânde ale țărilor mici, dintr-o parte, și lipsa unei viziuni strategice și responsabile, dispoziții consumiste sentimentale și lipsa unei elite politice, din altă parte.

Țările mici s-ar simți cel mai confortabil în condițiile unor viziuni utopice de

pace eternă, creșterea interdependenței și formarea unui sistem politic corect al guvernărilor globale. Însă crește instabilitatea globală, crește riscul securității și semnificația factorilor militari. Comunitatea mondială este atrasă tot mai mult într-o criză sistemică. Economiiștii discută doar despre durata acestei crize. Reducerea resurselor va conduce la aprofundarea concurenței.

Pentru țăările mici se conturează două modele strategice de comportament. Izolarea pe termen lung din start este ineficientă, dar pe nevrute, multe țări mici din lumea a treia pot nimeri în așa situație, devenite neinteresante comunității mondiale. Integrarea în structurile economice și politice regionale este o perspectivă mai realistă. În acest caz soarta țărilor mici va depinde de nivelul de dezvoltare economică și cultura politică ale țărilor mari, care formează nucleul unui sau altui sistem de relații internaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Agenția de intervenție și plăți pentru agricultură. [On-line]: <<http://aipa.gov.md/ro/content/peste-6-mii-de-fermieri-au-solicitat-compensa%C8%9Bii-la-mere-prune-%C8%99i-struguri-tehnici>>.
2. Asociația „Pro Chișinău”, îngrijorată de numărul mare de cazinouri din capitală. [On-line]: <<http://ziarulnational.md/asociatia-pro-chisinau-ingrijorata-de-numarul-mare-de-cazinouri-din-capitala/>>. (consultat la 18.02.2016).
3. Gribincea A. Experiența rezolvării problemelor social-economice din Singapore. În: Mat. ale Conferinței internaționale „Managementul echipei orientat spre creșterea performanței firmelor din Republica Moldova și România,” 30.10.2015-02.11.2015, Eforie Nord, 2015.
4. Gribincea A., Golovataia L., Brovca Gh. Economie mondială, migrația și securitatea economică. Chișinău: IRIM, 2014, 306 p.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 975 din 12.08.2008, [On-line]: <<http://lex.justice.md/md/328919/>> (consultat la 18.02.2016).
6. Juc V. Oportunități și alternative de consolidare a securității naționale a Republicii Moldova. În: „Revista de filozofie, sociologie și științe politice,” nr. 3(154), Chișinău, 2010. [On-line]: <<http://iiesp.asm.md/wp-content/uploads/2011/03/Revista-2010-3-JIS-B5.pdf>> (consultat la 18.02.2016).
7. Moștoflei C. Securitatea statelor mici din Sud-Estul Europei. În: „Revista de filozofie, sociologie și științe politice,” nr. 3 (154), Chișinău, 2010.
8. Ломакин В. К. Мировая экономика, 2002, 5.3. Взаимозависимость и

экономическая безопасность. [On-line]: <<http://textbook.news/ekonomika-mirovaya/vzaimozavisimost-ekonomicheskaya-bezopasnost.html>> (consultat la 18.02.2016).

9. Невская А. Глобализация и высшее образование в малых странах: пример Нидерландов./ А. Невская. В: «Мировая экономика и международные отношения», 2015, № 9, с. 46-56.

10. <www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5080&parent=0> (consultat la 18.02.2016).

11. Anuarul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, 2015.

Prezentat: 24 februarie 2016.

E-mail: agribincea@mail.ru

Rolul diverșilor actori în realizarea procesului de descentralizare administrativă

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Under the current conditions, when all attention is paid to primary tasks of rule of law, cultural and economic development, strengthening of rule of law in society, role of public administration prevail as the main task of the state. The public administrations system it is inseparably linked to the implementation of state policy through the activities they perform. In particular, it emphasizes the role of local authorities as a basic factor of the localities development and achieving a set of objectives, which implies a special responsibility submitted to elected officials and civil servants. As an activity, local administration have the aim to obtain some certain political values expressed by law. And the most important is to satisfy the general interest of a local community.

Thereby, the phenomenon of administrative decentralization reaches the maximum attention, because the essence of a local government is that it is closer to the citizen and it serves him. The need of local authorities appear when exist a local community with common interests. That's why, it is an analyze why this problem of decentralization it is permanently a current topic. Local autonomy and decentralization are the corner stones of organization and functioning of local public administration authorities.

REZUMAT

În condițiile actuale, când toată atenția este concentrată asupra sarcinilor primordiale ale statului de drept, dezvoltarea culturii și economiei, consolidarea statului de drept în societate, rolul administrației publice predomină ca sarcina principală a statului. Sistemul administrației publice este indisolubil legat de punerea în aplicare a politicii de stat prin activitățile pe care le efectuează. În special, subliniază rolul administrației locale ca factor de bază al dezvoltării localităților și în atingerea obiectivelor propuse, ceea ce implică o responsabilitate specială transmisă oficialilor aleși locali și funcționarilor publici. Ca o activitate, administrația locală are ca scop obținerea unor valori politice exprimate prin lege, iar cel mai important este satisfacerea interesului general al comunității locale.

Astfel, fenomenul de descentralizare administrativă se va bucura de maximă atenție, pentru că esența unui guvern local este că acesta este mai aproape de cetățeni și îi deservește. Și nevoia autorităților locale apare atunci când există o comunitate locală, care are interese comune. De aceea, este o analiză de ce problema descentralizării este un subiect actual permanent. Autonomia locală și descentralizarea sunt principalele pietre de temelie ale organizării și funcționării autorităților administrației publice locale.

Tendința europeanizării statului Republica Moldova își pune amprenta și asupra administrației publice. *Volens nolens*, autoritățile administrației publice urmează să se adapteze schimbărilor atât la nivel conceptual, cât și structural. La fel, ca urmare a transformărilor produse, administrația publică a evoluat de la o administrație rigidă spre o administrație descentralizată, acționând conform principiului autonomiei locale și a principiului subsidiarității. A fost o consecință a schimbărilor produse în societate și au determinat regândirea rolului administrației publice centrale și locale. Sigur, nu putem nega și influența pe care a avut-o și necesitatea implementării de reforme în domeniul administrației publice în contextul unei eventuale aderări la Uniunea Europeană, însă crearea cadrului legislativ adecvat sau mai puțin adecvat este până la urmă rodul unei voințe politice.

Atunci când vorbim despre descentralizarea administrativă, avem în vedere că aceasta se implementează de anumiți actori. Din categoria actorilor implicați în procesul de descentralizare vom delimita autoritățile care sunt investite cu anumite atribuții legale. Autoritățile publice centrale, la fel ca și autoritățile publice locale, sunt două mari categorii de subiecți care sunt implicați direct în asigurarea în practică a transferului de competențe de la nivelul central către cel local. În categoria de subiecți care au competențe în domeniul dat mai reținem asociațiile legal instituite pe teritoriul unui stat, la fel și cele internaționale, persoanele fizice și juridice, partenerii internaționali.

După cum am menționat, un rol deosebit în acest proces revine autorităților administrației publice centrale, deoarece ele sunt cele care dispun transferul de competențe propriu-zis.

Dat fiind faptul că principiul descentralizării administrative este recunoscut de Carta Europeană a Autonomiei Locale [2], factorul de voință politică reprezintă o formă

de susținere de către autoritățile centrale a procesului de descentralizare care este aplicarea practică a autonomiei locale. [8; p. 58]

Din categoria actelor normative cu o importanță deosebită sunt prevederile Constituției, legile în domeniul descentralizării și reglementării funcționării autorităților locale. Aceste acte normative emise de legiuitor sunt asigurarea cadrului legitim de funcționare a principiului descentralizării.

De competența autorităților publice centrale ține și elaborarea cadrului instituțional care determină specificul de delimitare administrativă a comunităților locale, bazat pe anumiți factori istorici și tradiționali. [9]

Specificul de organizare a autorităților publice la nivel local determină gradul de interferență a intereselor cetățenilor cu interesele de administrare a autorității centrale și gradul de reprezentativitate în raport cu autoritățile deliberative la nivel local. De competența administrației publice centrale este asigurarea financiară a autonomiei locale, în conformitate cu prevederile Cartei Europene „Exercițiul Autonom al Puterii Locale”, care stabilește ca recomandare acoperirea cheltuielilor necesare în exercitarea autonomiei locale cu surse financiare suficiente. Din aceste prevederi reiese că autoritățile publice centrale stabilesc gradul de descentralizare financiară care caracterizează acoperirea cheltuielilor pe care le efectuează autoritățile publice locale în executarea competențelor proprii.

Beneficiarul direct către cine este realizat transferul de competențe în procesul descentralizării administrative este administrația publică locală, deoarece aceste autorități publice sunt situate cel mai aproape de cetățeni. Prin transferul de competențe este dispusă asigurarea unui spectru mai larg de servicii care sunt disponibile de a fi prestate de către autoritățile locale. Astfel, în domeniile de interese locale menite să asigure comunitățile locale cu

o gamă de servicii de interes local, datorită procesului de descentralizare, aceste domenii sunt posibile de a fi asigurate într-un cadru mai eficient dacă sunt asigurate de către autoritățile locale.

Serviciile publice care sunt prestate de către autoritățile publice locale sunt mai capabile de a asigura un nivel ridicat de eficiență, flexibilitate  i capacitate de a se adapta la cerințele comunităților locale. Capacitatea de gestiune a patrimoniului public conferă posibilitatea asigurării unei autonomii în domeniul de prestare a serviciilor publice.

Reformele care s-au perindat în Republica Moldova pe parcursul acestor ani a fost expresia directă a op iunii politice care a fost dictată de către guvernare. Lipsa consensului în vederea realizării unui proces continuu, sub o formă anume, pentru a transpune în viață principiul descentralizării administrative a determinat  i unele disfunc ionalit  i care se resimt  i după o perioadă suficientă pentru amorsarea impactului asupra societății. Astfel, o serie de autori consideră că f r mi area administrativ-teritorială, caracteristică pentru  ara noastră, creează unele impedimente în vederea asigurării unui proces de descentralizare administrativă necesară pentru a fi asigurat un grad confortabil de reprezentativitate, care ar satisface locuitorii dintr-o comunitate. [7] Cu toate acestea, în forma sa actuală, organizarea administrativ-teritorială a executat o serie de pa i necesari în vederea asigurării transferului de competențe de care este nevoie pentru a asigura un nivel suficient de autonomie locală. De organizarea teritorială depind nivelurile  i gradul de asigurare în plan local cu servicii. Acest indicator devine mai sesizabil pentru determinarea competențelor profesionale de care dau dovadă la nivel local statele de personal care sunt chemate să asigure administrarea locală. Un corp de func ionari capabili  i profesioni ti determină  i calitatea serviciilor de care se bucură cetățenii,

iar capacitatea instituțională a autorității locale condi ioneaz  frecven  a cu care sunt admise abaterile de la normele generale în procesul administrativ, fapt care trage după sine  i nivelul de intervenție a autorităților publice centrale în zona de administrare locală. Acest aspect asigură un mecanism de control postelaborare a actelor administrative de către autoritățile publice locale, indicator direct al competențelor care le sunt atribuite în gestiunea autorităților locale. Mecanismul de anulare a deciziilor autorităților publice locale, prin intermediul instanțelor de judecată, ne denotă un grad sporit de autonomie decizională de care dispun aceste autorități în vederea aprobării  i administrării tuturor treburilor publice care le sunt stabilite de lege.

Administrația publică locală rămâne a fi cel mai important prestator de servicii publice către cetățeni, cunosc nd cel mai bine necesit  ile cu care se confruntă aceștia. Serviciile publice prestate către cetățeni mai sunt caracterizate de un impact deosebit pentru cetățeni, fiind mai u or palpabile, cele care asigură confortul cetățenilor.  n funcție de calitatea prestării serviciilor, cetățenii sunt dispu i să aprecieze activitatea unei administra ii. La moment, datorită delimitării personalului angajat în funcții publice, acest grad de încredere se materializează prin votul de încredere care asigură reprezentativitatea cetățenilor în organele deliberative la nivel local. Deoarece un segment considerabil de servicii este asigurat de către autoritățile locale, via  a publică se concentrează într-un mod mai evident în jurul centrelor administrative, acest fapt devine un indicator care denotă rolul pe care l-au obținut autoritățile publice locale în cadrul procesului de descentralizare. Serviciile, în cazul în care sunt prestate de către autoritățile locale direct sau prin forme de gestiune indirectă, sunt necesare a fi acoperite cu suficiente resurse financiare, conform prevederilor legale. Norma juridică stabilește obligativitatea indicării surselor

de acoperire a faptelor administrative care sunt stabilite în actele administrative adoptate sau emise de către autoritățile locale. Autoritățile publice centrale nu pot delega unele competențe ale lor, fără a garanta acoperire financiară acestor competențe.

Toate aceste aspecte redau, în complex, rolul pe care îl au autoritățile publice locale în procesul de descentralizare administrativă și acesta este unul incontestabil, deoarece tot ele sunt beneficiarii direcți, care au de câștigat din aplicarea practică a autonomiei locale, prin transferul de competențe.

În prestarea serviciilor publice către cetățeni mai sunt o serie de actori cu un rol diferit în dependență de nivelul cu care contribuie la aplicarea principiului de descentralizare. În continuare, vom recurge la analiza rolului sectorului asociativ care la fel aduce contribuția sa la descentralizarea serviciilor publice la nivel local.

Pentru a defini care sunt organizațiile neguvernamentale, ne vom referi la varianta de „organizație constituită pe baza liberului consimțământ, a unor categorii de cetățeni pe diferite criterii, a căror activitate se desfășoară pe baza participării voluntare și neremunerate a membrilor săi sau prin unirea altor organizații și instituții sau organe constituite pe baza alegerilor de către colectivitate, fie în adunări obștești, fie prin intermediul unor organisme de stat și obștești.” [10] O altă definiție ne redă noțiunea de organizație nonguvernamentală drept „unitate sau grupare socială, conștient întemeiată, corespunzător unor necesități obiectiv determinate și care urmărește atingerea unui scop bine stabilit”.

Rolul lor la etapa actuală este caracterizat de diversitatea de domenii în care ne întâlnim cu diverse organizații nonprofit care sunt constituite și desfășoară o gamă largă de activități menite a acoperi acele goluri care apar datorită dezvoltării vertiginose a societății și a creșterii semnificative a necesității de servicii publice de care au nevoie cetățenii. Mobilitatea și abilitatea cu

care reușesc să gestioneze o gamă variată de servicii acoperite din diverse surse de finanțare ne conduce la concluzia capacităților net superioare ale acestor instituții de a presta o serie de servicii publice la un nivel superior ca înseși autoritățile publice locale.

Un rol deosebit îl joacă astăzi sectorul neguvernamental la prestarea serviciilor sociale, la dezvoltarea parteneriatelor public-public, public-privat în vederea dezvoltării comunitare, asigurarea suportului pentru autoritățile publice locale la elaborarea planurilor și strategiilor de dezvoltare și implementare a lor.

În categoria subiecților care sunt implicați în promovarea principiului descentralizării administrative mai remarcăm instituțiile internaționale, inclusiv cele la care țara noastră este membru. Astfel, un rol deosebit în promovarea descentralizării administrative îl deține UE și datorită implicării active a instituțiilor sale la viața publică a statului nostru determină demararea unui proces de dezvoltare în vederea integrării statului nostru în structurile suprastatale, din mai multe considerente benefice pentru dezvoltarea societății. În cadrul procesului de globalizare care ia amploare pe continentul european, ca alternativă a sistemelor vechi de dictatură, descentralizarea administrativă reprezintă acel refugiu conceptual care oferă entităților naționale posibilitatea de a se regăsi. Într-un mod deosebit, acest proces a stimulat simpatia minorităților naționale care prin intermediul regionalizării tind a se menține ca subiecți distincți, contribuind la conservarea diversității culturale care apare ca rezultat al conglomerării suprastatale a formelor de organizare politică care au fost tradiționale până la ora actuală. La fel, un aspect important îl reprezintă fenomenul de transfer al unor competențe din domeniile de servicii publice către unele instituții care au fost formate la nivel superior față de state, cum sunt tratatele menite să asigure securita-

tea națională a statelor-membre, formarea de fonduri pentru finanțarea dezvoltării economice care depăşesc nivelul posibilităţilor naționale. Au dispărut o serie de servicii care nu mai sunt de actualitate ca menținerea relațiilor interstatale în vederea asigurării circula iei pe teritoriul unor state, cum este cazul statelor-membre UE. Toate aceste aspecte ne denotă rolul semnificativ care îl au organizațiile internaționale în vederea asigurării autonomiei locale, prin transferul de experien  , uniformizarea ba-

zei legislative  i ajustarea legislației interne la un unele standarde, inclusiv în domeniile care reglementează autonomia locală  i descentralizarea serviciilor publice.

 n final, putem conchide că procesul descentralizării administrative este unul complex care antrenează diver i actori, nu doar autorita ile publice locale. Pe bună dreptate, putem afirma că realizarea descentralizării este un exerci iu al democrației care implică autorita i, organizații  i func ionari responsabili, competen i  i empatici.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere  ntre Republica Moldova, pe de o parte,  i Uniunea Europeană  i Comunitatea Europeană a Energiei Atomice  i statele-membre ale acestora, pe de altă parte. [On-line]: <<http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>>.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16.07.97.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
4. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
5. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare  i a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012 2015, nr. 68, din 05.04.2012.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 43-148, art. 465.
7. Adrian Ionescu, Sasa Drezgic, Iulian Rusu. Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, martie 2015.
8. Manda Corneliu,  tiin a administrației. Editia a 2-a. București, Lumina Lex, 2007.
9. <<http://www.descentralizare.gov.md>>.
10. <<http://dexonline.ro>>.

Prezentat: 18 mai 2016.

E-mail: tcastrasan@mail.ru

Protestul ca formă de participare a societății civile la dezvoltarea Republicii Moldova

Doina BUMBU,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Political protest has a long, albeit uncertain history in the repertoire of political action and the course of political development.

Some analysts have described protest as a tool used by the disenfranchised and the politically frustrated to pressure the government. In contrast, other scholars claim that contemporary protest has become an extension of conventional politics by other means, used by those who are generally active in politics. This article examines the role of protest and civic activism in the Republic of Moldova and reflects the political opportunities to engage in protest activity. People protest not because they are frustrated and excluded from politics, but because they can protest and they expect governments to respond to their actions.

REZUMAT

Protestul politic are o istorie lungă, chiar dacă nesigură, în repertoriul acțiunii politice și cursului dezvoltării politice.

Unii analiști l-au descris ca pe un instrument de protest utilizat de cei defavorizați și frustrați politic să facă presiuni asupra guvernului. În schimb, alți cercetători susțin că protestul contemporan a devenit o extensiune a politicii convenționale, prin alte mijloace, utilizate de către cei care sunt, în general, activi în politică. Acest articol examinează rolul protestului și al spiritului civic activ în Republica Moldova și reflectă oportunitățile politice de a se angaja în activități de protest. Oamenii nu protestează pentru că aceștia sunt frustrați și excluși din politică, ci pentru că ei pot protesta și se așteaptă ca guvernele să răspundă la acțiunile lor.

Odată cu instaurarea democrației, elementul central în procesul de luare a deciziilor i-a revenit cetățenilor, rolul administrației publice, în ansamblul său, fiind de a-i servi în mod egal și imparțial pe toți, nu doar o parte a lor și, cu atât mai puțin, pe unii politicieni. Cultura politică, valorile și ideologia acționează substanțial asupra activității politice a unei societăți. Modernizarea dă naștere și unei culturi politice, care pune la îndoială autoritatea și dezvoltă spiritul de autoexprimare și autodeterminare, care ar schimba clasele politice de la guvernare.

În contextul crizelor economice și politice importante, precum și al sporirii autorității parlamentelor, factori ce au favorizat mobilizarea maselor pentru apărarea intereselor personale, protestul sau mișcarea socială devin o formă de manifestare a opiniei publice.

Conform datelor de care dispune *The Global Database of Events, Language, and Tone* în ultimii 36 de ani, în întreaga lume, au avut loc peste 250 de milioane de evenimente precum proteste violente, războaie civile, revoluții și lovituri de stat.

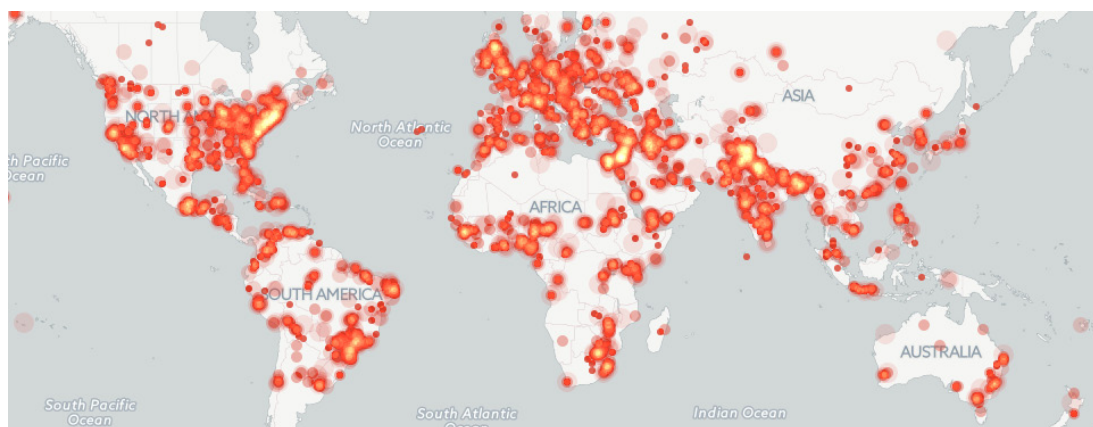


Fig. 1. Protestele globale în ultimii 36 de ani (01.1979-05.2015)./ Sursă. John Beiler.

Fr. Chazel (1997, p. 305) define te mișcarea socială ca o acțiune colectivă de protest  i constatare ce urm re te să impună, variabile ca importanță, în structura socială  i/sau politică, apel nd frecvent, dar nu în mod exclusiv, la mijloace neinstituționalizate." Aproape toate defini iile mi c rilor sociale subliniază, în fond, caracterul lor colectiv, de protest sau revendicativ, fiind opera iuni de durată care urmăresc redistribuirea anumitor drepturi sociale, politice sau simbolice - într-un conflict mai mult sau mai puțin deschis cu puterea politică sau elita. [3]

 n literatura de specialitate, teoreticienii au manifestat un interes sporit fa a de condițiile ce declan eaz   i în care se produce un protest. La întrebarea de ce protestează oamenii, nu există o singură explica ie, ci de-a lungul timpului s-au conturat mai multe teorii, iar factorii care declan eaz   i determină gradul protestului r m n a fi incer i.

Teoria nemul mirilor sociale (Grievance theory) susține că insatisfac ia stimulează protestul. Unul dintre promotorii acestei teorii, Ted Gurr [14], susține în cartea sa că factorii care pot conduce la rebeliunile politice sunt: schimbările în economia națională, ratele inflației, deprivarea socială  i economică pe termen lung. Totodată, Megan Metzger precizează că, de i această teorie oferă o explica ie rezonabilă asupra motivele care stau la baza protestelor, ea nu expli-

că de ce în alte cazuri de nemul mire, care nu sunt pu ine la număr, nu se acționează  i nu se ajunge la un protest. [9]

O altă teorie, **cea a mobilizării resurselor**, susține că protestul nu e altceva dec t o „politică cu alte mijloace”. [13] Dezvoltarea socioeconomică a unei   ri creează un mediu al resurselor ce stimulează apariția protestelor. Astfel, structurile mass-media, educa ia în masă, urbanizarea sunt factori care determină o creștere a resurselor necesare pentru desf  urarea protestelor. Impactul vădit al tehnologiilor informaționale face ca protestele să fie mai eficiente, prin facilitarea comunicării dintre diferi i indivizi, astfel mic or nd  ansele de vulnerabilitate în fa a opresiunilor venite din partea statului.

Receptivitatea sau vulnerabilitatea sistemului politic la protestele organizate, absen a sau prezen a represiunii, accesul protestatarilor la structurile politice conven ionale  i la organismele decizionale sunt caracteristici ale instituțiilor politice, ale statului mai ales, care influen eaz  apariția mi c rilor sociale.

Meyer vorbe te despre trei variabile care pot influența probabilitatea ca protestul să se desf  oare:

1. Procesul politic închis sau deschis. Studiile comparative recente au demonstrat că liberalizarea încurajează apariția protestelor în sistemele nedemocratice, în timp ce diminuarea deschiderii sistemului politic

provoacă proteste în regimurile democratice.

2. Potențialele restricții asupra protestului.

3. Eficiența/ineficiența Guvernului. Pe de o parte, cetățenii pot protesta din cauza ineficienței guvernamentale. Pe de altă parte, ei pot protesta în condițiile competenței guvernamentale, din dorința de a angaja instituții care le pot răspunde mai bine nevoilor. [11]

Revendicările noilor mișcări sociale (teoria noilor mișcări sociale) [10] urmăresc salvagardarea autonomiei personale și protejarea societății împotriva dominației din ce în ce mai apăsătoare a sistemului politico-administrativ asupra vieții de zi cu zi. Fiecare acțiune este reactivă în sensul în care protestează împotriva anumitor structuri existente, dar este și proactivă, întrucât are ca obiectiv transformarea societății în funcție de anumite valori. Participanții acestor mișcări sunt în cele mai multe cazuri exponenții „noi clase mijlocii”, alcătuite din salariați educați, angajați, mai ales în sectoare necorporatiste, care militează pentru recunoașterea unor opțiuni de alternativă. Pippa Norris definește noile mișcări, alături de rețelele transnaționale de advocacy, ca mecanisme alternative pentru activismul politic. [12]

O ultimă teorie promovează ideea **modelului alegerii raționale**, care susține că decizia de a lua parte la un protest este determinată de analiza în termeni de beneficii și costuri. Cu cât participă mai mulți indivizi, cu atât riscurile asociate participării scad, iar șansele de succes cresc. Goldstone afirma că evenimentele singulare sau crizele conduc la o schimbare de percepție și produc efectul de regrupare în jurul învingătorului. Grupurile acționează într-un moment considerat favorabil și ajung să creadă că schimbările lor pot face diferența. [8]

O societate fără probleme ar însemna o societate perfectă, însă în realitate această expresie este doar o utopie. Începând

cu proclamarea independenței și până în prezent Republica Moldova este antrenată într-un proces anevoios, complex și contradictoriu de trecere de la sistemul autoritar sovietic la un sistem de administrație publică modern și efectiv, bazat pe standardele europene și o rată înaltă de participare a societății civile în procesul decizional.

Prin prisma prevederilor constituționale, oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil. [1] Ca cetățeni au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor, iar în caz de nemulțumire în masă, atât Constituția cât și Legea privind întrunirile prevăd posibilitatea de a organiza și desfășura în mod pașnic mitinguri, demonstrații, manifestări, procesiuni sau orice alte întruniri. [2]

Stereotipurile și atitudinile tipice perioadei sovietice, când statul era omniprezent și se ocupa de toate, au rămas vii în memoria populației. Populația așteaptă ca deciziile cele mai importante să vină din partea statului, care trebuie să ofere locuri de muncă, să propună soluții pentru orice problemă la nivel local, să îmbunătățească situația economică și socială în țară, să intervină cât mai mult în economie etc.

Pentru un stat, existența anumitor probleme constituie forța motrice ce contribuie la stimularea dezvoltării durabile. Chiar dacă implică un anumit grad de stres și solicită atenție, problemele impulsionează viața politică și stimulează procesele socioeconomice. Însă problemele implică și costuri, mai ales atunci când soluțiile propuse nu corespund esenței și cauzelor problemelor. De cele mai multe ori, soluțiile propuse pentru probleme nu sunt eficiente.

Spiritul civic și dezacordul în raport cu deciziile guvernamentale se măsoară în funcție de numărul și amploarea protestelor civice. Mișcările sociale sunt o expresie a sentimentelor de teamă și insatisfacție față

de societate  i un apel pentru schimbarea  i soluționarea problemelor.  ncercarea de a evolua societatea moldovenească din punctul de vedere al frecven ei sau succesului mi c rilor sociale este vană. Nu din cauza absen ei acestor mi c ri sociale, ci din cauza lipsei de studii dedicate acestei categorii de fenomene în Republica Moldova, dar  i a culturii politice  i juridice slab dezvoltate în rândul cetătenilor.

Schimbarea culturii politice  i evoluția de la o cultură politică de tip parohial, supusă tradi iilor locale, către o cultură civică este un proces îndelungat. De la independen  , până în prezent, Republica Moldova a fost zbuciumată de o serie de proteste, dintre care cele mai cu renume au avut loc în iarna-primăvara anului 2002, aprilie 2009  i cele mai actuale din 2015-2016.

Protestele de la Chișinău din iarna-primăvara anului 2002 au izbucnit ca urmare a deciziilor controversate ale guvernării comuniste din Republica Moldova cu privire la sprijinirea moldovenismului, limbii moldovene ti, introducerea cursului de Istorie a Moldovei, în detrimentul Istoriei Rom nilor  i includerea limbii ruse ca obiect de studiu în  coli. Acțiunile de protest au fost ini iate de un grup parlamentar. Analizând acest protest prin prisma teoriilor expuse mai sus, remarcăm o trezire a con tiin ei naționale, o dorin   de schimbare a lucrurilor şi, desigur, o dovadă a maturit  ii politice. Protestele au fost susținute  i de peste 150 de ziari ti care semnaseră o declara ie prin care s-au solidarizat cu demonstran ii, condamn nd cenzura  i manipularea informației, practicate de autorități la radioteleviziunea de stat. Însă rezultatul nu a fost unul pe măsură. Protestele au fost declarate ilegale, iar revendicările cerute nu au fost îndeplinite de către autorități. [7]

Unul dintre cele mai cu răsunet proteste din Republica Moldova, intens mediatizate de organisme de presă naționale, precum  i cele internaționale a fost cel de la 7 aprilie 2009, numit şi Revolta de la Chișinău sau

Revolu ia Tweter. Pe lângă cauza principală a protestului – scrutinul parlamentar din 5 aprilie, incorect  i par ial liber, altă cauză era nivelul de viață scăzut. Cu venitul lunar mediu sub 250 USD și rata  omajului ridicată, Republica Moldova era considerată cea mai săracă țară din Europa. Guvernarea din 2001 n-a reușit să redreseze economia, iar perspectiva perpetuării situației timp de încă, cel pu in, patru ani era considerată  nacceptabil . [6]

Proteste de solidaritate cu manifesta ii din Chișinău au avut loc la Cimi lia, B l i, Ungheni, precum  i în alte   ri.  n România, au avut loc proteste în semn de solidaritate cu manifesta ii din Republica Moldova în ora ele București, Iași, Timi oara, Cluj-Napoca, Bra ov, Constan a, Suceava, Gala i, Hunedoara, Valea Jiului  i altele. Manifesta ii au avut loc  i în fa a Ambasadei Republicii Moldova de la Washington, precum  i în Boston, S.U.A.  i Londra, Regatul Unit.

 n urma acestor manifesta ii, a fost înlăturată clasa guvernantă, însă schimbarea a generat o serie de păreri contradictorii, diviz nd societatea în două tabere. Pe lângă progresele înregistrate de noua elită politică, a existat o serie de factori, precum fraudă bancară, ne n telegerile în coali ia de guvernare, care au scăzut din credibilitatea noii for e politice în fa a cetătenilor.

 n asemenea condiții protestele din toamna anului 2015, începute pe 6 septembrie 2015 cu un miting de amploare supranumit Marea Adunare Națională (la primul miting au participat circa 100.000 de oameni (potrivit organizatorilor), iar la cel de a doilea, circa 40.000 de oameni (potrivit poli iei)),  i care continuă  i în prezent prin proteste non-stop cu traiul în corturi în centrul Chi in ului  i cu manifesta ii periodice de protest pa nic, reprezintă o acțiune de protest continuu în legătură cu situația socioeconomică din Republica Moldova conturată în ultimii ani  i agravată de scandalul financiar-bancar din țară (cunoscut ca „Jaful secolului”). [8]

O importanță deosebită în formarea opiniei publice și implicarea activă a cetățeanului o au sursele media. Protestele de la Chișinău au fost reflectate și de presa internațională. Cele mai multe mijloace de informare în masă din Federația Rusă au interpretat acțiunile de protest drept o copie a Maidanului din Kiev și le-au calificat ca o dezamăgire a populației față de vectorul european al Republicii Moldova. Astfel, mai mulți experți au ajuns la concluzia că disputele social-politice din capitală sunt un instrument al presei ruse de destabilizare și manipulare a opiniei publice din Republica Moldova.

Analizând per general situația din Republica Moldova, putem concluziona că majoritatea cetățenilor sunt nemulțumiți de mersul lucrurilor, însă insuficiența maturității politice a acestora nu transformă nemulțumirea într-o reacție proactivă care ar genera schimbări. Protestele din Republica Moldova, analizate prin prisma teoriilor menționate, au fost provocate atât de nemulțumire cât și de grupurile de interese, care au reușit să mobilizeze lumea, însă nu au putut să se mențină pe poziții, până la realizarea obiectivului propus. Deoarece reprezintă o activitate neconvențională, impactul unui protest nu poate fi ușor cuantificat, fapt contrar activității politice clasice, precum participarea la scrutinele electorale sau înregistrarea ca membru de partid. Dovada activității protestelor este limitată la exemplele descriptive sau estimările pe baza datelor din evenimentele raportate de mass-media.

În raport cu alte state, unde societatea civilă este consolidată, iar protestul este o exprimare a opiniei publice la care clasa

politică se raportează, Republica Moldova rămâne codașă la acest capitol. Cu părere de rău, remarcăm că elita politică rămâne indiferentă față de cerințele societății, clăsându-se pe o treaptă superioară față de cetățenii de rând. Considerăm că această inegalitate va rămâne o problemă primordială pentru Moldova, atât timp cât societatea civilă nu se va implica activ în procesul decizional. Declanșarea spontană a protestelor, precum și cele planificate prin scoaterea forțată a populației la miting, fără promovarea și dezvoltarea unui spirit civic sănătos, conduce la rezultate incerte, opuse așteptărilor.

Cultura civică presupune existența a numeroși cetățeni competenți politic, iar pe termen mediu apariția unei culturi civice va conduce și la apariția unor politicieni mai responsabili, iar protestul va fi asociat nu doar cu o formă de participare a societății în dezvoltarea Republicii Moldova, ci și cu o reacție împotriva unor sau altor decizii politice. Implicarea în mișcările sociale, ca instrument și manifestare a democrației participative, îmbunătățește caracterul democratic și transparent al guvernării, iar prin mecanismele învățării prin acțiune sporește competențele civice ale unor categorii marginalizate, promovând, astfel, incluziunea socială în procesele politice. Protestul nu conține doar o condiție generatoare singulară, ca deprivarea sau mobilizarea resurselor, protestul este un rezultat complex al crizei, inclusiv mobilizarea resurselor, dar și contextul social. Protestul e o acțiune colectivă, cooperarea fiind rațională din punctul de vedere al grupului ca întreg, dar nu nepărat din perspectiva fiecărui participant individual.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea nr. 26 din 22.02.2008 privind întrunirile. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 80 din 22.04.2008.
3. Fr. Chazel. Mișcările sociale. În: Boudon R. (ed.) *Tratat de sociologie*. București, Humanitas, 1997, pag. 307.

4. Goldstone J. A. Toward a Fourth Generation of Revolutionary Theory.// „Annual Review of Political Science,” no. 4, 2001, pag. 139-187.
5. <https://en.wikipedia.org/wiki/2015%E2%80%9316_protests_in_Moldova>.
6. <https://ro.wikipedia.org/wiki/Protestele_de_la_Chi%C8%99in%C4%83u_din_2009>.
7. <https://ro.wikipedia.org/wiki/Protestele_de_la_Chi%C8%99in%C4%83u_din_2002>.
8. <https://ro.wikipedia.org/wiki/Protestele_din_Republica_Moldova_in_2015%E2%80%9316_prezent>.
9. Metzger M. Dynamics of Influence in Online Protest Networks: Evidence from the 2013 Turkish Protests./ MPSA Conference, 2014.
10. Melucci A. The new social movements: a theoretical approach. Social science information. 1980, pag. 19, 199-226.
11. Meyer D. S. Protest and political opportunities.// „Annual Review of Sociology,” 2004, pag. 30, 125-145.
12. Norris P. Democratic Phoenix: agencies, repertoires & targets of political activism. John Kennedy School of Government, 2002.
13. Olson M. The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.
14. Ted Gurr. Why men rebel? Paradigm Publishers, 2010, pag. 49-50.

Prezentat: 23 mai 2016.

E-mail: bumbudoina@gmail.com

Conceptual bases for the research of regional political identity

Svetlana ROSTETSKA,
the candidate of the political science,
assistant professor of the department of political science and law,
the State Institution «South Ukrainian National
Pedagogical University named after K. D. Ushynsky»

REZUMAT

În acest articol sunt analizate principalele abordări conceptuale ale investigării identității politice regionale, în special abordările primordială, modernistă și postmodernistă. Este demonstrat că procesul de formare a identității politice regionale are un caracter contradictoriu, fiind una dintre principalele provocări ale lumii contemporane. Se argumentează, de asemenea, precum că pentru spațiul postcomunist este caracteristică constituirea unor noi principii politice de interacțiune a puterii și societății, prin urmare – se formează o nouă identitate politică regională.

РЕЗЮМЕ

В статье анализируются основные концептуальные подходы к исследованию региональной политической идентичности, в частности – примордиальный, модернистский и постмодернистский. Показано, что процесс формирования региональной политической идентичности носит противоречивый характер, являясь одним из основных вызовов современному миру. Обосновано, что для посткоммунистического пространства характерно становление новых политических принципов взаимодействия власти и общества, а следовательно – формируется новая региональная политическая идентичность.

The problem for determining of conceptual bases of research of the regional political identity is updated in the transitional process from traditional to industrial society and from industrial – to postindustrial.

The urgency for determining the research conceptual bases is due to the fact that the regional political identity formational process is controversial. It is one of the main challenges of the modern world. After the collapse of the Soviet Union, the Post-communist society is heterogeneous according to ethnic, religious, cultural and

linguistic factors, the level of economic development of territories and regions. There is a process of new political principles formation for the cooperation between the government and society in the post-communist space, and thus the new regional political identity is forming.

The regional political identity plays an important role in the national identity structure; it can serve as a basis for a special perception of national political issues and is based on common territory, economic life features, and certain systems of values, eth-

nic and religious communities. Each of these reasons, under certain conditions can cause the overblown of regional identity. Mostly the strengthening of regional identity appears as result of difficult relations with the center and the restrictions (or presence of mass ideas about such restrictions); regional, political, socio-economic and spiritual interests. In such a case, in the identities' ranking, the regional identity stands on the forefront of nationwide damage .

Regional identity is one of the basic elements of the "region" modeling as a specific socio-political space. The announcement of the territories summation by the "region" is possible only with certain characteristics: commonality of historical destiny, unique cultural characteristics preferred only to this group (material and spiritual), geographical unity of the territory, a common type of economy. In other words, for the regional identification, the fundamentally important concept is the idea of territorial relations, arising on the bases of common or neighbor living of social groups' members of various sizes and cultural identification [4, p. 15].

Conceptual bases for the regional political identity research have been changing under the influence of modernization and urbanization, and the modern day research development is associated with the industrialization, democratization, political parties' activity, mass-media's development, the emergence of political communities, groups and organizations.

The main researches of the political identity in the modern society are highlighted in the works of authors such as B. Anderson, P. Berger, W. Beck, M. Gibernau, E. Giddens, S. Hantynhton, E. Erikson, M. Castells, F. Fukuyama, B. Abushenko, A. Astafyev, M. Holovaty, I. Ilyin, N. Kostenko, I. Kudrya, A. Panarin, Y. Pavlenko, A. Stegnyy and others.

In the works of E. Erikson, there are highlighted the following aspects of identity: as a «sense of identity», «the identity forma-

tion process», «identity as a result». M. Castells emphasizes on three forms for identity construction. First, the legitimizing identity associated with the process of rationalization by a political actor and his belonging to a certain social-political institution. Secondly, the identity of resistance that occurs in those social actors, who shape the mechanisms of resistance and survival, based on principles which differ from the commonones in the society or are opposed to them. Thirdly, the design identity that occurs in the process of a new identity's constructing, when actors define their own position in the social and political space, trying to change the whole structure of social relations [2, p. 20].

In the traditional society, the political identity can be seen as the essence of community and individual property, which belongs to the person from his birth and cannot be changed. The modern theoretical visions of political identity pose it as a phenomenon that "is being constructed" by the individual, group and society during a given time. The constructivist approach emphasizes on the dynamic changes in the formational process of political identities, which are caused by globalization, forming of the information society and the crisis of national identity.

According to M. Tsvetkova, «If the political system of society is tough enough (totalitarianism, for example), the policy of identity formation is part of it. If the political system is democratic, the creation of identity is essential for the political system as a factor of the cohesion of society and maintaining of the state integrity. Identity can also serve as a tool to make the system administration (government). The policy pursued in a society is the root element of state citizens' identity formation and, this way, the weakening of its «Ego» in everyday life. The following can be said: the closer a society is to a democratic society model, the more diverse are the identities; the more stable is the individual idea of identity, the

more stable becomes the psychology [7, p. 336].

Conceptualization of the political identity phenomenon is realized in three directions. Firstly, the research of the regional political identity as a set of political principles, legal grounds for awareness of citizens of their political community (the answer to the question «Who are we?»). Secondly, the research of political ideas (ideology, mythology, advertising, symbolism) which form the essence of political identity by the correlation with "Other" in the binary opposition "We-They". Thirdly, the research of the historical events that have shaped the specific type of political identity.

According to I. Timofeev, «Political identity in circumstances of nation-state of modern type serves as the identity politics' subject, i.e. the concerted action of the state since its formation, serving the function the political community integration, legitimating the political regime, mobilizing citizens. At the same time, the targeted design of political identity is limited by historical context, political traditions, culture and other factors» [5, p. 35].

Conceptualization of the regional political identity is associated with freedom, necessity, political activity, psychological characteristics of the individual, the emergence of the political system representative model, increasing of the efficiency of public administration, the development of pluralism and democracy.

The phenomenon of political identity was considered in accordance with cognitive matrices of the traditional society, modern and postmodern. Thus, in terms of postmodernism, there must be taken into account the presence of multiple individual identification strategies. According to the Russian author A. Trufanova «the conditions of modern society offer an infinite number of possible identifications, each of which allows a person to create certain I - image. The human's I consists of a set I - images,

each of those corresponds to a particular aspect of external reality and inner individuality of a human, but only they together, make their world view into a single picture, create a complete human personality and allow each time to develop any particular aspect of reality from different points of view, so together these points of view create the most complete picture of the world» [6, p. 15].

The category of regional political identity has a multidimensional nature; its meaning consists of various factors of social and political interaction, diversity of human experience and practical activities of individuals, groups and communities. Naturally, with a change of historical, social, political and economic conditions the core of the regional political identity's nature changes.

The problem of political identity formation is integrated into the historical context, it is linked to the state's past, its traditions, political system. That is why the identity research is characterized by interdisciplinarity, it needs the appeal to empirical data and theories average (special theories), and most important - the search for adequate scientific methodology.

The study of regional political identity is based on the rejection from the unilateral understanding of the identity structure and interpretations of the last as a complex, multi-level and a changing political phenomenon.

In the most general sense, the identity is understood as a process that reflects the idea of the political actor regarding himself and is accompanied by sense of its own continuity, which allows him to take his life as a duration experience and the unity of consciousness, opening the opportunity to act consistently [1, c. 39].

At the same time, the conceptual bases of the regional political identity study are defined by scope of political science reflection of reality, which is due to the following factors.

Firstly, the interdependence of individual and political (as collective) identity. Secondly, the development and further radicalization of the national component of collective identity. Thirdly, the erosion of social institutions and social-political structures of modern society. Fourthly, the moral relativism, the practical absence of universally accepted standards and samples of moral behavior. Fifthly, the development of information technology and the media, leading to mediatization of policy, designing of social and political agenda of the mass-media.

Regional identity is able to perform a variety of functions. The cognitive function lies in the expanding of the knowledge system about the region, creates a sense of «small homeland», a kind of «regional patriotism». The communicative (integrative) function provides an appropriate degree of regional community cohesion, identifies the ways of social interaction between its members and mechanisms of social interaction. Simultaneously, it helps in the case of need (or its simulation), the communicative psychological distance of building, that separates this community from others. The emotional function creates a sense of ownership of the regional community and security with its help from the blows of fate. The compensatory function operates in the same direction, which turns a defining role in «traumatized» society. The instrumental function creates mechanisms for fixing in the minds the positive identity, disposition to the priority of own values, rising of the self-respect. But equally it can stimulate the distorted images of other identities, megalomania and xenophobia [3, p. 80].

It is necessary to accept the fact, that never before in the world history, «the identity problem was not that much crucial or even fatal. And it never before covered almost all the states and peoples of the world. This is due to the growing and highly controversial process of globalization. A number of globalization processes – democratizati-

on, economization, information, cultural standardization, the universality of values – directly affect the aggravation of the problem. Thus, the democratization of the modern world requires the transition to the general rules of the game both in domestic and foreign policy, changing the hierarchy of the main elements of society [...] At the same time identity gets into a tight grip of the economy, globalization is steadily leading to the formation of a single world economic space, making viable models of national security and political development based on isolationism» [2, p. 22].

The study of regional and national identity of the modern era is characterized by the following provisions:

- understanding of the national identity as a natural given (primordial approach) yields the interpretation of identity as a result of socio-economic development (modernist approach);

- construction of identity and ideas about it (B. Anderson writes about the “imagined communities”) happens through the introduction of a unified educational system, national myth, political maps, museums, etc.;

- modernization of traditional society has led to «unspelling of the world» (M. Veber), the rule of the rationality structures in all spheres of public life. Gradually the sacred dimension of identity disappears, which is now shaped by social and political technologies;

- national identity becomes the primary means of social-political mobilization, and the image of a unified nation promotes the unification of society in the face of political, economic and external challenges.

Summarizing the results of determining the conceptual foundations of the regional political identities research, the following should be noted.

Claiming «the plurality of meanings», the equivalence and convention of the moral-ethical values, criticizing «logo-centrism»,

calling into a question the humanistic ideas of the Enlightenment and proclaiming the end of the project «human» and the end of history, the postmodernism emphasizes on the variability of the identity concept.

The postmodern society is characterized by new types of identity associated with self-realization and self-identity of the personality and, at the same time, the weakening of the traditional types of social identification (mostly: class, group, ideology). The role of gender factor in shaping identity is increasing, including the regional political

identity. Regional political identity is not only an important component of social identity, but also a kind of key to designing a regional political space and simultaneously a measure of legitimating and social risks.

On the way of rationalizing the regional political identity phenomenon, there appears the state of consciousness and the political culture of both citizens and authorities, primitivism of this concept in everyday life, its mythology and its devaluation in the mass-media, public opinion, activity of the political parties and leaders.

REFERENCES

1. Бортников В. «Розмежування» в Україні в контексті ціннісної ідентифікації населення / В. Бортников // «Політичний менеджмент», 2007. – № 1 (22). – С. 37–47.
2. Кортунув С. В. Национальная идентичность: Постижение смысла / С. В. Кортунув. – М.: Аспект Пресс, 2009. – 589 с.
3. Нагорна Л. П. Регіональна ідентичність: український контекст / Л. П. Нагорна. – К.: ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – 405 с.
4. Попова О. В. Развитие теории политической идентичности в зарубежной и отечественной политической науке./ О. В. Попова.// «Идентичность как предмет политического анализа». Сборник статей по итогам Всероссийской научно-теоретической конференции. – ИМЭМО РАН, 2011. – С. 13–29.
5. Тимофеев И. Н. Политическая идентичность России в постсоветский период: альтернативы и тенденции./ И. Н. Тимофеев. – М., 2006. – 202 с.
6. Труфанова Е. О. Человек в лабиринте идентичностей./ Е. Труфанова.// «Вопросы философии». – 2010. – № 2. – С. 13–22.
7. Цветкова М. В. Идентичность как политико-психологическая проблема / М. В. Цветкова.// Сборник научных статей факультета политологии МГУ «SCHOLA 2009». Социология и психология политики. – 2009. – С. 335–338.

Prezentat: 5 iunie 2016.

E-mail: svetlana.naumkina@gmail.com

A aniversări



Om care nu și-a pierdut principialitatea niciodată

Din cohorta înțelepților, care s-au aflat la începuturile Academiei de Administrație Publică și nu și-a pierdut niciodată principialitatea și devotamentul față de profesia aleasă, face parte și colegul nostru, Teodor Popescu, doctor, conferențiar universitar, care, la început de aprilie, a rotunjit onorabila vârstă de 80 de ani.



D o m -
n u l Teodor
P o p e s c u
s - a n ă s c u t
l a 11 a p r i -
l i e 1936,
î n s a t u l
N ă p ă d e n i ,
p l a s a
C o r n e ș t i ,
j u d e ț u l
B ă l ț i , R o -
m ă n i a (a z i -
r a i o n u l
U n g h e n i ,

Republica Moldova) într-o familie de țărani moldoveni muncitori, dedați cu trup și suflet pământului. Activitatea de muncă a început-o în anul 1954, în calitate de șef de bibliotecă în satul Minzătești, raionul Cornești. Urmează serviciul militar în termen, în rândurile Armatei Sovietice, apoi, după revenirea la vatră de la cătănie, susține examenele de admitere la facultatea de istorie a Universității de Stat din Chișinău, pe care o absolvă cu succes în anul 1963. Calitățile sale de manager, cunoscute încă de pe timpul studenției, i-au permis după absolvire să se manifeste din plin în funcția de director-adjunct și profesor de istorie al școlii medii din satul Ciulucani, raionul Lazovsk (actualmente - Telenești).

Tânăr, bine dispus și cu prestanță, intră peste puțin timp în vizorul Secției raionale de învățământ Telenești care-l numește

numai după patru luni de activitate pedagogică în calitate de director al Școlii medii din Ghiliceni din același raion, funcție pe care o deține până în august 1965. Cariera pedagogică a dlui Teodor Popescu continuă în ascendență și, ulterior, este învrednicit de funcția de director al Școlii medii nr. 2 din Ungheni, funcție pe care o onorează până în februarie 1967.

Fiind o persoană sensibilă, înzestrat cu mai multe calități deosebite, strâns atașat de valorile acestui plai mioritic, dl Teodor Popescu devine ulterior director al Ansamblului „Joc”, acesta stabilind în perioada aflării sale în această postură (1967-1971) noi performanțe și realizări artistice, devenite notorii nu numai în republică, dar și peste hotarele ei.

Deși iureșul jocului, al dansului popular moldovenesc îl mai domină, dragostea față de istorie îi dă din ce în ce mai insistent de știre. În 1971, este numit șef de secție la Muzeul de Istorie al Partidului Comunist al Moldovei.

Aflarea Dumnealui în această funcție i-a trezit interesul nu numai față de activitatea de cercetare, ci și vizavi de necesitatea de împărtășire a cunoștințelor sale în domeniul istoriei. Astfel, peste doi ani, devine lector la Institutul Pedagogic „Ion Creangă” din Chișinău, unde susține cu brio în anul 1979 teza de doctor în istorie cu tema „Activitatea Comitetului Central al Partidului Comunist al Moldovei privind implementarea realizărilor tehnico-științifice în industrie”, iar șase ani mai târziu i se conferă titlul științifico-didactic de conferențiar universitar. Ocupă mai apoi funcția de șef al Catedrei Științe Sociale la Institutul de Perfecționare a Cadrelor Didactice, iar între anii 1989-1991 devine rector al acestei instituții - instituție de o relevanță aparte pentru reciclarea cadrelor pedago-

gice din republică. Apoi, pentru o perioadă de peste un an de zile, exercită funcția de director de serviciu la IGP.

La Academia de Administrare Publică activează din ziua fondării acesteia în anul 1993. A deținut funcțiile de șef al Direcției de organizare a procesului de instruire, șef Catedră științe umanistice, șef al Sectorului (secției) știință, șef al Secției doctorat, șef Catedră administrare de stat și municipală, iar actualmente este conferențiar universitar la Catedra științe politice și relații internaționale a acestei instituții prestigioase de învățământ superior. Pe parcursul activității sale didactico-științifice destul de prodigioase a reușit să elaboreze și să publice peste o sută de articole și publicații științifice, temele sale de cercetare oscilând de la sistemele politice comparate, fenomenul descentralizării până la instituțiile și procesele politice. Manualul Domniei sale, „Politologia,” a devenit cartea de căpătâi pentru sute de masteranzi care au pășit pragul Academiei de-a lungul timpului și au putut să soarbă din înțelepciunea ei.

Personal, l-am cunoscut pentru prima dată pe dl Teodor Popescu în anul 1996, când am devenit audient la studii postuniversitare, specialitatea Relații internaționale, frecvență redusă, fiind delegat la studii de către conducerea Parlamentului Republicii Moldova. Mi-a făcut o impresie plăcută. Principialitatea și integritatea morală, omenia, inteligența și dorința de a face lucrurile cât mai bine s-au dovedit a fi componentele de bază, pe care a crescut colosul acestei personalități.

Fiind înzestrat cu un har deosebit și cu o inteligență aparte, are o ocupație care îl fascinează încă din timpurile tinereții - pedagogia. Actualmente, predă cu pasiune științele politice masteranzilor la specialitatea Relații internaționale a Academiei de Administrare Publică. Este liber în expunerile sale, exigent față de tinerii învățăcei, știe să mobilizeze auditoriul studentesc folosind cu succes metoda socratică care îi

face pe masteranzi să asimileze materialul în baza deducțiilor logice și nu a memorizării mecanice, este explicit și absolut convins de veridicitatea opiniilor sale. Despre principialitatea și obiectivitatea sa în relațiile cu discipolii săi, manifestate, mai ales, pe parcursul probelor de evaluare a cunoștințelor, la Academie circulă adevărate legende.

Teodor Popescu oferă generos bogata sa experiență masteranzilor, formând și dezvoltând interesul acestora pentru lumea vastă a cunoștințelor. Contribuie cu succes la formarea cadrelor competente în domeniul relațiilor internaționale.

Tinerii care-i frecventează orele îi ascultă cu interes pledoariile și prelegerile sale, îl apreciază la justa valoare pe profesorul lor, acordându-i respectul cuvenit. Contribuția Domniei sale pe acest făgaș n-a rămas neobservată de conducerea țării. Prin Decretul prezidențial nr. 1665 din 22 mai 2008 dlui Teodor Popescu i-a fost conferită medalia „Meritul Civic” pentru activitate metodică-didactică prodigioasă, contribuție la pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici și înalt profesionalism.

Printre vocațiile sale se numără sculptura și, deși o practică ca amator, creațiile sale dedicate femeii impresionează prin frumusețea și unicitatea lor, înfrumusețând pe drept expozițiile tematice organizate sub egida Academiei.

Fiind o persoană apropiată de natură, pe care o iubește atât de mult, dl Teodor Popescu practică de mulți ani albinăritul, simțindu-se extrem de captivat în compania acestor ființe atât de muncitoare care, odată cu venirea primăverii, îi umplu sufletul de bucurie, aducându-i poate aminte, nu știu a câta oară, că succesele se obțin printr-o muncă asiduă, iar frumusețea vieții constă în respectarea și perpetuarea adevărilor veșnice.

Este un familist bun, apreciat cu dărnicie de către soția sa Nina – și ea un pedagog înnăscut, la care ține atât de mult, ambii

formând un cuplu de excepție, care știu să prețuiască frumusețea vieții și perenitatea clipelor trăite împreună.

Cu prilejul frumoasei aniversări de 80 de ani îi dorim, din partea membrilor Catedrei științe politice și relații internaționale, dar și a tuturor colaboratorilor Academiei multstimatului nostru coleg, conferențiar

universitar, dlui Teodor Popescu o sănătate haiducească, optimism, armonie și perfecțiune, bucurie în familie, fericire și cât mai multe virtuți în nobila muncă de cercetător, pedagog și ctitor al noii generații.

La mulți ani, stimate coleg, la și mai multe realizări!

Orest TĂRIȚĂ,
șef Catedră științe politice și relații internaționale
a Academiei de Administrare Publică,
doctor în științe politice, conferențiar universitar

Anatolie Bantuș – pilon al științei dreptului administrativ

Domnul Anatolie Bantuș, profesor universitar, doctor în drept, activează la Catedra științe juridice a Academiei de Administrare Publică din anul 2003. Pe parcursul acestor ani, a instruit generații întregi de absolvenți, care astăzi au devenit personalități de notorietate în societate. Domnia sa posedă un stil academic propriu, inconfundabil, remarcându-se prin profunzimea cunoștințelor și gândirea strategică, devenind, astfel, o personalitate distinsă, implicată activ în cercetarea științifică.

Se știe că știința a fost și este o forță puternică de dezvoltare a societății, că numai prin știință este posibil progresul acesteia, că știința deschide în fața omului posibilități enorme, contribuie efectiv la soluționarea întregului spectru de probleme cu care se confruntă statul și societatea. Recunoașterea de către societate a importanței și rolului științei a determinat constituirea acesteia într-o instituție socială deosebită, perpetuarea căreia are la bază procesul de reproducere a cadrelor științifice.

Anatolie Bantuș este un profesor de elită în domeniul juridic, cercetător, autor și coautor la peste 100 de lucrări științifice de incontestabilă valoare, publicate în țară și în străinătate, în culegeri științifice și reviste de specialitate de rezonanță. Cercetările multidisciplinare efectuate, de unul singur sau în colaborare, au condus, prin modul de abordare dinamică și rezultatele obținute, la reevaluarea unor concepte din literatura juridică. În cadrul activității sale de cercetare fundamentală „Edificarea statului de drept” a lucrat la compartimentul „Statutul funcționarului public” investigând teoria funcției publice, delimitarea sensului său dublu ca funcție publică și ca funcție de prestație, diferențierea statutului funcționarului public de angajatul unei autorități publice.

Originalitatea interpretărilor, studiilor de caz prezentate studenților săi, înaltul profesionalism, dar și empatia pe care o transmite auditoriului fac ca sălile de curs în timpul orelor Domniei sale să fie mereu pline. Se distinge prin energie intelectuală aparte și este predispus mereu la dialog și schimb de idei, atât de necesar unor specialiști în domeniul dreptului și administrației publice.



Eleganța stilului, analiza critică, temeinicia argumentării diverselor aspecte, ce țin de administrația publică, dreptul administrativ fac din lucrările dlui profesor Anatolie Bantuș surse de referință de nelipsit de pe masa de lucru a oricărui factor decizional, a oamenilor politici, a cercetătorilor, a formatorilor de opinie și, în special, a tineretului studios, cărora nu trebuie să le fie indiferent viitorul acestui stat.

Lucrările sale reflectă tradițiile și idealurile naționale, formulele și soluțiile optime de natură să permită guvernarea țării, să dea expresie noilor realități politice, sociale și economice ale epocii și să confere drepturilor cetățenești o garantare promptă și eficace.

Toate acestea au făcut ca rezultatul activității sale – lucrările personale publicate și cele colective coordonate – să se

situeze la nivelul cel mai înalt și să aibă o rezonanță națională și chiar internațională, care face cinste științei juridice autohtone. Profesorul Anatolie Bantuș a participat cu comunicări la numeroase conferințe științifice, colocvii și simpozioane cu profil juridic ținute în diverse capitale ale lumii: București, Paris, Budapesta, Kiev, Moscova etc.

Este o personalitate cunoscută și consacrată pe plan internațional, activează din 2002 până în prezent în cadrul Acordului parțial deschis EUR-OPA Riscuri Majore ale Consiliului Europei. Din 2006 până în prezent este expert internațional în drept la Consiliul Europei, a contribuit esențial la implementarea unor proiecte în pregătirea cadrelor de juriști, conlucrând cu Institutul de Politici de Stat și Constituționale din Budapesta.

Fiind un cercetător cu calități excepționale și cu o preocupare permanentă de perfecționare, profesorul Ana-

tolie Bantuș se impune celor din jur prin inteligența sa vie, prin umorul său de calitate și prin pornirea sinceră și sufletească de a-i ajuta pe colegi și pe discipoli cu sfaturi și, pur și simplu, cu un cuvânt cald, părintesc adresat din bunătate și mărinimie.

Ține de natura omului, ca periodic să facă totalurile activității sale, fie pentru o anumită perioadă de timp, fie pentru existența sa în general. Dl profesor Anatolie Bantuș a rotunjit pe 12 aprilie 2016 onorabila vârstă de 60 de ani, ajungând la ora marilor împliniri, având în palmares o carieră profesională marcată de realizări frumoase și discipoli recunoscători.

Aniversarea zilei Dumnealui de naștere ne oferă plăcutul prilej de a-i adresa cele mai sincere și cordiale felicitări, urări de sănătate deplină, împlinirea dorințelor și tuturor așteptărilor, însoțite de noi realizări remarcabile în întreaga activitate științifică și didactică.

***Catedra științe juridice a
Academiei de Administrare Publică***



Andrei BLANOVSCI

(14 august 1929 – 10 aprilie 2016)

Seara zilei de 10 aprilie 2016 ne-a adus o veste tristă: s-a stins din viață un om de o rară capacitate intelectuală și spirituală, de o inexprimabilă corectitudine și rezistență, de o divină bunătate, cumsecădenie și căldură sufletească – cel care a fost Andrei BLANOVSCI.

Parcă mai ieri a fost omagiat la cei 85 de ani împliniți, parcă mai ieri intra în aulele Academiei cu un licăr deosebit în ochi, parcă mai ieri îl vedeam energic, cu multe idei pe care le împărtășea la catedră, la bibliotecă, în cercul colegilor...

Născut la 14 august 1929 în satul Budăi, raionul Telenești, într-o familie de țărani, a avut o copilărie și o adolescență marcate de timpurile grele de până și după război. Cu toate acestea, a absolvit cu succes școala medie Telenești, după care și-a început activitatea de muncă în calitate de profesor la școala din Crăsnășeni. Urmează studiile la Școala pedagogică din Orhei, serviciul militar, apoi, revenind la baștină, este ales în calitate de prim-secretar al Comitetului Raional Telenești al komsomolului.

Fiind o fire înzestrată cu spirit meditativ, s-a angajat cu însuflețire în anevoiosul proces de dezvoltare a societății, în identificarea unor soluții adecvate, a căilor și metodelor relevante prin care s-ar fi putut îmbunătăți viața oamenilor de la sat. Aceste calități i-au permis să se implice intens în procesul de dezvoltare a agriculturii în perioada în care deținea funcția de președinte de colhoz în satul natal.

Fascinat de domeniul economiei și înțelegând necesitatea și importanța aceluia pentru dezvoltarea unui stat, Andrei



Blanovschi își face studiile la doctoratură (pe atunci – aspiratură) la cea mai prestigioasă instituție de învățământ postuniversitar din or. Moscova de pe acele timpuri – Academia de Științe Sociale pe lângă Comitetul Central al P.C.U.S. – și susține cu brio teza de candidat (azi doctor) în științe economice.

Grație experienței și calităților deosebite profesionale

și personale, Andrei Blinovschi a fost ales în funcția de prim-secretar al Comitetului raional de partid Dubăsari, mai târziu fiind ales în calitate de deputat în Sovietul Suprem al R.S.S.M.

Îndemnat de aceste preocupări, Andrei Blinovschi a rămas fidel și activității de cercetare, domeniu în care și-a spus cuvântul atât în calitate de savant, cât și în calitate de practician. Timp de zece ani a deținut funcția de director al Institutului de Cercetări Științifice în domeniul Economiei Agriculturii, concomitent realizând și activitatea didactică la Universitatea de Stat din Moldova.

Din anul 2000 Andrei Blinovschi este conferențiar la Catedra economie și management public a Academiei de Administrație Publică.

Cercetătorul Andrei Blinovschi a devenit și un profesor excelent, care a educat numeroase generații de studenți, masteranzi și doctoranzi în domeniul științei economice, fiind apreciat de către discipolii săi, care își amintesc cu considerațiune de cursurile predate de dumnealui.

Profesorul Andrei Blinovschi este autorul și coautorul a circa 200 de lucrări științifice și didactice, în care sunt reflectate

evoluția științei economice și a gândirii economice de-a lungul timpului, formarea noii mentalități în acest domeniu, abordarea teoretică a economiei din sectorul public, particularitățile constituirii și evoluției economiei naționale a Republicii Moldova etc.

Viața și activitatea lui Andrei Blavovschi constituie un exemplu viu de dăruire totală muncii. Orice funcție ar fi deținut, eforturile sale continue au fost mereu orientate spre materializarea unor idealuri, iar

omenia, tactul și răbdarea au rămas cartea de vizită a Domniei sale.

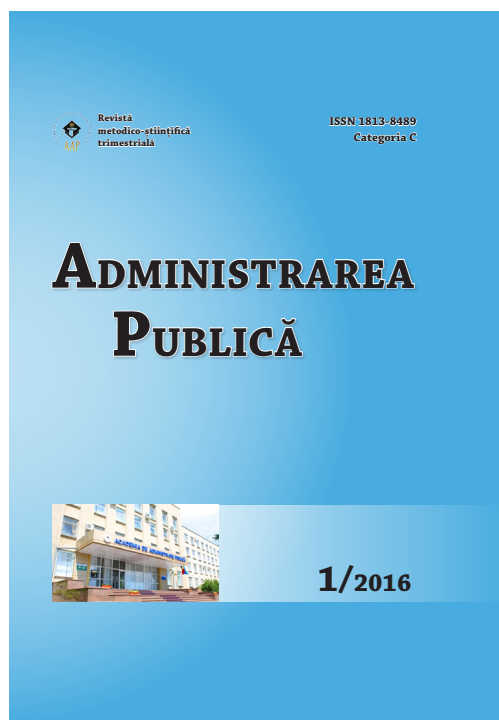
În memoria celor care l-au cunoscut, cercetătorul, profesorul și omul Andrei Blavovschi va rămâne o sursă inepuizabilă de energie, un focar de noi idei, om de o cumsecădenie rar întâlnită în zilele noastre, care pe parcursul întregii vieți a desfășurat o luptă neostenită pentru crearea unei atitudini deschise asupra acțiunilor, lucrurilor și a oamenilor.

Veșnică să-i fie amintirea.

***Senatul, rectoratul și colectivul profesoral-didactic
al Academiei de Administrare Publică***

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodică științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2016, editate de **Academia de Administrare Publică**.



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, designer**

Luminița BOICIUC - **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

Data la cules: 01.04.2016

Bun de tipar: 07.06.2016

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489