

ISSN 1813-8489
Categorie C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

***iulie-septembrie 2018
nr. 3 (99)***

**Chișinău,
2018**

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. 3 (99), iulie-septembrie 2018

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, președinte al 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

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, Odessa, Ucraina, doctor în științe politice

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

MANOLE Tatiana – doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

RUSU Rodica – șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în științe politice, conferențiar universitar

ȘAPTEFRAȚI Tatiana – doctor, conferențiar universitar, Catedra științe administrative

TOFAN Tatiana – șef Catedră economie și management public, doctor în științe economice, conferențiar universitar

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Serghei PALIHOVICI

Puterea politică și administrația publică locală: relație determinantă în asigurarea democrației și autonomiei locale11

Mihai ȘLEAHTIȚCHI

Liderii – un obiect incontestabil al procesului de reprezentare socială19

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Ion GUCEAC, Pavel VOICU

Experiența statelor europene în asigurarea ordinii publice și respectarea drepturilor omului31

Silvia GORIUC, Adrian CRASNOBAEV

Aspecte cu referire la exercitarea dreptului constituțional de petiționare38

Andrei GUȘTIUC, Eugen BANUH

Controlul administrației publice centrale privind administrarea finanțelor publice44

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana TOFAN, Sergiu COJOCARU

Prioritățile strategice privind dezvoltarea micului business în Republica Moldova53

Elena VACULOVSHI, Cezara ABRAMIHIN

Aplicarea elementelor de coaching organizațional în dezvoltarea resurselor umane din administrația publică60

Oleg FRUNZE

Evoluția abordărilor de la cooperare internațională la cea transnațională67

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Tatiana SPĂTARU, Vadim VINTILĂ

Delimitări conceptuale privind pregătirea profesională a funcționarilor publici74

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Rodica RUSU, Anastasia MALAI

Politici de reîntoarcere a cetățenilor: experiențe internaționale și realități naționale81

Iordan Gheorghe BĂRBULESCU

Integrarea europeană văzută în procesualitatea sa91

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Ana VARZARI

Practica țărilor Uniunii Europene privind procesul de evaluare a performanței profesionale a funcționarilor publici102

Dinu MANOLE

Delimitări conceptuale ale administrației publice locale115

Grigore CARPOVICI

Rolul Agenției Servicii Publice în îmbunătățirea mediului de afaceri din Republica Moldova123

Abu Ahmad MUHAMMAD

Managementul dezvoltării culturii fizice și sportului în Israel133

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Serghei PALIHOVICI

Political power and local public administration: a crucial relationship in ensuring local democracy and autonomy11

Mihai ȘLEAHTIȚCHI

Leaders - an indisputable object of the social representation process19

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Ion GUCEAC, Pavel VOICU

The experience of European states in ensuring public order and respect for human rights31

Silvia GORIUC, Adrian CRASNOBAEV

Aspects regarding the exercise of the constitutional right of petition38

Andrei GUȘTIUC, Eugen BANUH

Central Public Administration Control on Public Finances Management44

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Tatiana TOFAN, Sergiu COJOCARU

Strategic Priorities for Small Business Development in the Republic of Moldova.....53

Elena VACULOVSHI, Cezara ABRAMIHIN

Applying organizational coaching elements to the development of human resources in public administration60

Oleg FRUNZE

Evolution of approaches from international to transnational cooperation67

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Tatiana SPĂȚARU, Vadim VINTILĂ

Conceptual delimitation of professional training for civil servants.....74

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Rodica RUSU, Anastasia MALAI

Policies for returning citizens: international experiences and national realities81

Iordan Gheorghe BĂRBULESCU

European integration seen in its processuality91

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Ana VARZARI

Practice of European Union countries on the process of assessing the professional performance of civil servants102

Dinu MANOLE

Conceptual delimitation of local government115

Grigore CARPOVICI

The Role of the public institution Public Services Agency in improving the business environment of the Republic of Moldova123

Abu Ahmad MUHAMMAD

Management of Physical Culture and Sports Development in Israel133

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Сергей ПАЛИХОВИЧ

Политическая власть и местное публичное управление: определяющие основы обеспечения демократии и местной автономии11

Михай ШЛЯХТИЦКИ

Лидеры – неоспоримый предмет социальных представлений19

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Ион ГУЧАК, Павел ВОЙКУ

Опыт европейских государств в обеспечении общественного порядка и соблюдения прав человека31

Сильвия ГОРЮК, Адриан КРАСНОБАЕВ

Вопросы реализации конституционного права на подачу жалоб38

Андрей ГУШТЮК, Еуджен БАНУХ

Контроль центрального публичного управления относительно использования публичных финансов44

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна ТОФАН, Серджиу КОЖОКАРУ

Стратегические приоритеты развития малого бизнеса в Республике Молдова53

Елена ВАКУЛОВСКИ, Чезара АБРАМИХИН

Применение элементов организационного coaching-a в развитии человеческих ресурсов публичного управления60

Олег ФРУНЗЕ

Эволюция подходов к сотрудничеству: от международного к транснациональному67

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Татьяна СПЭТАРУ, Вадим ВИНТИЛЭ

Концептуальные разграничения профессиональной подготовки
государственных служащих74

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Родика РУСУ, Анастасия МАЛАЙ

Политика возвращения граждан: международный опыт и национальная
действительность81

Иордан Георге БЭРБУЛЕСКУ

Европейская интеграция сквозь призму внутренних процессов91

Трибуна Молодого Исследователя

Анна ВАРЗАРЬ

Практика стран Европейского союза касающаяся процесса оценки
профессиональных достижений государственных служащих102

Дину МАНОЛЕ

Концептуальные разграничения местного публичного управления115

Григоре КАРПОВИЧ

Роль Агентства публичных услуг в улучшении деловой среды в Республике
Молдова123

Абу Ахмад МУХАММАД

Менеджмент развития физической культуры и спорта в Израиле133



Administrarea publică: teorie și practică



PUTEREA POLITICĂ ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ: RELAȚIE DETERMINANTĂ ÎN ASIGURAREA DEMOCRAȚIEI ȘI AUTONOMIEI LOCALE

POLITICAL POWER AND LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION: DECISIVE RELATIONSHIP IN ENSURING DEMOCRACY AND LOCAL AUTONOMY

CZU: 352 : 321(478)

Serghei PALIHOVICI,
doctor în științe politice,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyses the relationships between the political power and local public administration in the context of implementing the public administration reform. Decentralization, democracy and local autonomy are determinant factors of the public administration reform which constitute a real challenge for the political power in the Republic of Moldova. Even if the state recognizes the necessity of reforming the local public administration, a fact confirmed by the implementation of a number of normative acts and reforms on decentralization and local public administration, we are still far away from reforms with radical impact on the matter. Cooperation and collaboration with the local public administration represents for the authorities a demonstration of their capacity to consolidate the social forces with the goal of concentrating on the general interests of the society.

Keywords: public administration, reform, policy documents, decentralisation, democracy and local autonomy, local public administration, political power.

REZUMAT

În acest articol sunt analizate relațiile dintre puterea politică și administrația publică locală în contextul realizării reformei administrației publice. Descentralizarea, democrația și autonomia locală sunt determinantele procesului de reformare a administrației publice și constituie o adevărată provocare pentru puterea politică din Republica Moldova. Chiar dacă statul recunoaște necesitatea reformării administrației publice locale, fapt confirmat prin adoptarea, pe domeniul descentralizării și autonomiei locale, a unui șir de acte normative și documente de politici extrem de importante, suntem destul de departe de realizarea lor. Cooperarea și colaborarea cu administrația publică locală reprezintă pentru puterea politică demonstrarea capacității de a consolida forțele sociale în scopul concentrării în jurul intereselor generale ale societății.

Cuvinte-cheie: administrație publică, reformă, documente de politici, descentralizare, democrație și autonomie locală, administrație publică locală, putere politică.

Sunt aproape 27 de ani de când Republica Moldova trece printr-o etapă de schimbări social-politice și economice, marcată de reformarea continuă a subiecților funcționali ai puterii politice și mecanismelor de funcționare a acestora. Cu regret, contradicția dintre două tipuri de sisteme normativ-valorice, cel de până la independență și cel actual, a afectat și încă mai afectează funcționalitatea instituțiilor și elementelor care caracterizează existența și funcționarea statului. Această contradicție, manifestată prin instabilitatea funcționării puterii politice, lipsa unui sistem de valori autentic, lipsa conștiinței și identității naționale, pune la grea încercare însăși perspectiva de proliferare a statului.

Stabilitatea funcționării puterii politice este zdruncinată și de alte manifestări specifice țării noastre, gen: criza vechilor valori politice și caracterul firav al celor noi; tergiversarea separării depline a puterilor în stat; comportamentul politic neadecvat al cetățenilor ce nu reprezintă expresia necesității obiective; aprige confruntări de poziții și interese între instituțiile politice; criza integrității teritoriale; fenomenul de corupție care afectează întreaga societate; nivelul redus al culturii politice; raporturi incerte dintre stat și societatea civilă; subordonarea factorilor de decizie intereselor politice de conjunctură; relații externe dominate de dependența economică externă; accesul la resurse de materie primă și energetice; ordine constituțională afectată de coerență și consecutivitate politică; discreditarea reformelor și a procesului de democratizare; forțe și elite politice discreditate în conflicte de conjunctură și prin capacitatea de a se subordona intereselor naționale etc.

Desprinderea Republicii Moldova din imperiul sovietic, declararea independenței și, implicit, apariția pe harta lumii a unui nou stat au consemnat începutul edificării și a unui nou sistem administrativ. Procesul de edificare a viitorului sistem al

administrației publice a cunoscut mai multe perioade, marcate de evoluții și involuții, reforme profunde, spectaculoase chiar (reforma administrativ-teritorială din 1998), dar și antireforme (Legea administrației publice din decembrie 2001, care reinstala vechea organizare administrativ-teritorială). De atunci și până astăzi, reforma administrației publice constituie o preocupare permanentă a guvernelor care au alternat la cârma statului. Profunzimea, eficiența și eficacitatea acestor reforme au fost direct legate de voința politică, dar și de contextul politic intern și extern.

Istoria relativ scurtă a administrației publice din Republica Moldova ne demonstrează, că procesele de reformă, în mod special legate de administrația publică locală, au fost dintotdeauna sensibile și pe alocuri chiar incomode pentru puterea politică centrală. Prevalează ideea greșită, că acordând unităților administrativ-teritoriale mai multe drepturi, iar odată cu ele și mai multă autonomie, se diminuează din autoritatea, influența și posibilitățile puterii politice. Trebuie să spunem că un atare mod de abordare a relațiilor din cadrul unui sistem public de administrare reprezintă o reminiscență vădită a sistemului administrativ sovietic, o dovadă a dominării stereotipurilor legate de monopolul exercitării puterii, o tendință clară de realizare a controlului politic total asupra tuturor sferelor vieții. Dacă acțiunile unei guvernări pot fi încadrate și caracterizate prin prisma unei asemenea definiții, atunci tot ceea ce urmează reprezintă doar mimare de reforme, acțiuni propagandistice de susținere a comportamentului public în exercitarea atribuțiilor de administrare și, bineînțeles, rezultate zero la capitolul perspectivă, eficiență și eficacitate în activitatea autorităților administrației publice. Atâta timp cât UAT de ambele niveluri vor fi tratate de puterea centrală drept centre de concentrare și de difuzare a deciziilor transmise de la centru, fără să dispună de

instrumente legale de exercitare a puterii administrative în toate domeniile, nefiind înzestrate cu puterea economică corespunzătoare și fără capacități administrative pe măsură, nu putem vorbi despre descentralizare, democrație și autonomie locală.

Relația dintre puterea politică și administrația publică locală este caracterizată prin capacitatea puterii politice de repartizare și distribuire a relațiilor de putere, necesare și conforme cu forma și felul în care vede puterea politică ordinea socială. Din punct de vedere legal, puterea politică trebuie să se conducă în activitatea sa de principiul separării și colaborării puterilor în stat, ceea ce reprezintă fundamentul și baza de asigurare a funcționării și dezvoltării democratice a statului. Distribuirea echitabilă și eficientă a rolurilor de administrare a treburilor publice în societate reprezintă cheia succesului în asigurarea unei bune guvernări. Descentralizarea, democrația locală și autonomia locală constituie produsul comunicării și colaborării eficiente între administrația publică centrală și cea locală. Descentralizarea, democrația locală și autonomia locală sunt elemente indispensabile care trebuie să caracterizeze administrația publică locală. Compilația armonioasă a acestor elemente asigură realizarea cu succes a rolului primordial pe care trebuie să-l îndeplinească o autoritate publică în raport cu cetățenii săi (beneficiarii): prestarea eficientă, eficace și la un nivel prestabilit de calitate a serviciilor publice. Înțelegerea acestui deziderat înseamnă de fapt dezvoltarea pe termen lung a unui sistem administrativ sustenabil și consolidat, capabil să răspundă provocărilor și solicitărilor timpului. Prioritizarea acestui deziderat constituie dovada înțelegerii importanței necesității de dezvoltare a administrației publice locale, care să reprezinte un partener puternic pentru administrația publică centrală în eforturile comune de dezvoltare a statului.

Menționez, că orice reformă demarată

și realizată are la bază un șir de factori, care sunt de natură atât internă cât și externă. Reforma administrativă realizată în anul 1998, care rămâne a fi în istoria recentă a Republicii Moldova drept cea mai profundă reformă, a avut la originea sa câțiva factori de bază:

1. Voința clasei politice. După alegerile parlamentare din anul 1998, în Parlamentul Republicii Moldova s-a creat o majoritate democratică, care și-a făcut din reforma sistemului administrației publice o prioritate de bază.

2. Societatea civilă și autoritățile locale. Unul din sondajele sociologice efectuate de IFES Moldova în 1997 a arătat că numai 5% dintre respondenți au dat o apreciere pozitivă sistemului administrativ existent, iar 60% de respondenți simpli și 85% din totalul primarilor și consilierilor locali s-au pronunțat pentru schimbarea sistemului administrativ existent.

3. Influența exercitată de către Consiliul Europei prin intermediul Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei. Programele de asistență tehnică în vederea edificării structurale a noului sistem administrativ, promovate și susținute de către partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova.

Într-o concluzie, au fost întrunite condițiile necesare pentru realizarea acestei reforme importante, care trebuia să marcheze profund configurația politică, administrativă, economică și socială a țării.

Un factor important, care trebuia să ghideze și să influențeze autoritățile de la 1998 în deciziile de promovare a reformelor, dar care, potențial, și azi se prezintă a fi destul de actual, îl constituie soluționarea diferendului transnistrean. Descentralizarea puterii centrale este importantă și prin prisma identificării potențialelor soluții în rezolvarea conflictelor interetnice și teritoriale. Descentralizarea, regionalizarea și modificarea structurii administrativ-teritoriale ar pu-

tea reprezenta o soluție pentru integrarea statului. Nu există o mare deosebire dintre împuternicirile, puterea economică și capacitatea administrativă a unui „*Consiliu Regional*”, ipotetic vorbind, și tot ce reprezintă la acest capitol Adunarea Populară a UAT Găgăuzia. Cu excepția unor prerogative și împuterniciri, mai degrabă, de ordin politic, celelalte aspecte care caracterizează o unitate „*administrativ-teritorială regională*”, nu ar reprezenta diferențe majore între ele. Oferind mai multe drepturi UAT de nivelurile I și II, stabilim raporturi și relații simple și clare între APC și APL. Oferind mai multă putere și responsabilitate administrativă autorităților de nivelul II echilibrăm și raportul relațiilor între „*administrațiile regionale*”, administrația UAT Găgăuzia și, potențial, „*administrația regiunii transnistrene*”. Responsabilitatea pentru furnizarea serviciilor va aparține unor autorități locale care vor avea capacitatea administrativă și instituțională de a furniza acele servicii și vor putea să-și întărească această capacitate prin atragerea de personal calificat și educat. Noile autorități locale vor putea extinde furnizarea unor servicii comunale care sunt deja funcționale (cum ar fi colectarea deșeurilor) către localitățile rurale învecinate și implementa proiecte pentru a construi infrastructura necesară pentru furnizarea acestor servicii.

Lecțiile reformei administrativ-teritoriale din 1998 sunt foarte importante pentru a înțelege și a aprecia procesele de reformă prin care trece administrația publică astăzi. De-a lungul istoriei scurte a Republicii Moldova ca stat, am constatat și încă mai constatăm existența unor probleme sistematice, legate de capacitatea puterii politice, în primul rând, de a realiza propriile strategii, programe și planuri de guvernare, fapt confirmat și dovedit de rapoartele de monitorizare, analizele experților, opiniile exprimate de către partenerii de dezvoltare și de către

societatea civilă. Cea mai importantă problemă însă rămâne a fi restanța față de procesele de dezvoltare, care, implicit, se manifestă în gradul de bunăstare al cetățenilor. Am elaborat, aprobat și, parțial, am realizat mai multe activități de reformă, dar, mai puțin, am încercat să înțelegem și să ne răspundem de ce nu reușim.

Reforma administrației publice este esențială în eforturile noastre de dezvoltare și modernizare a statului. Procesul de reformă este continuu și permanent adaptat la realitățile și provocările cu care se confruntă societatea. Reforma administrației publice locale prin descentralizare, democrație și autonomie locală constituie premisa de bază în realizarea cu succes a reformei administrației publice. Chiar dacă statul recunoaște necesitatea reformării administrației publice locale, fapt confirmat prin adoptarea, pe domeniul descentralizării și autonomiei locale, a unui șir de acte normative și documente de politici extrem de importante, suntem destul de departe de realizarea lor. În special, pot fi menționate: Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018 (adoptată prin Legea nr. 68 din 2012 și modificată în anul 2016); Foia de parcurs în vederea realizării Recomandării 322 a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (semnată între Guvern și Consiliul Europei la 08.07.2016) și Strategia Reformei Administrației Publice (aprobată de Guvern pe data de 25.07.2016). Constatăm, că termenele de implementare a principalelor documente de politici (menționate mai sus) sunt depășite și nu există premise sustenabile că realizarea activităților asumate vor avea finalitate. Puterea politică a pierdut concentrarea pe problemele de interes major ale societății, dintre care cele mai importante țin de reforma administrației publice. Elanul de reformă a trecut și puterea politică actuală repetă, practic, prestația dezamăgitoare

în plan de finalizare a acțiunilor de reformă a guvernărilor anterioare. Concluziile și raționamentele de mai jos reprezintă, în același timp, dovezi, dar și explicații cu privire la încetinirea, pe alocuri, chiar stoparea acțiunilor de reformă asumate în documentele de politici, dar și cu referire la cadrul normativ existent:

- reforma administrației publice nu are un contur real de coeziune în Republica Moldova. „*Interesul comun*” nu este clar conturat și promovat pentru a obține sprijin din partea tuturor actorilor sociali din societatea noastră. Reforma administrației publice trebuie să îmbrace haina unui proiect național, cu o bază solidă de susținere și promovare;

- puterea politică nu beneficiază de sprijin politic suficient din partea cetățenilor, fapt care influențează într-o manieră decisivă gradul de susținere a reformelor inițiate și, implicit, succesul acestor reforme, indiferent de caracterul, conținutul și necesitatea lor;

- politizarea excesivă a reformei administrației publice. Abordările unilaterale, lipsa de transparență, procesul public insuficient de consultare, încercările de impunere prin mijloace administrative și propagandistice a punctului de vedere al partidului de guvernământ reprezintă elemente distructive în calea procesului de reformă și dovada politizării și asumării exclusive din partea puterii politice a potențialului succes în realizarea reformelor, dar, cu certitudine, și a unui eventual eșec;

- contradicțiile și conflictele instituționale, marcate de lipsa unui sistem normativ-valoric comun, care duc la ineficiența funcționării instituțiilor statului. Instituțiile statului rămân, încă, ancorate în stereotipurile de administrare ale sistemului administrativ vechi, iar noile abordări, noile valori nu sunt suficient de sustenabile;

- lipsa unei analize funcționale a sistemului administrației publice, care să sugereze

pași și soluții viabile de reformă. Strategia reformei administrației publice (SRAP) a fost elaborată în baza constatărilor și recomandărilor formulate urmare a revizuirii de referință a administrației publice din Republica Moldova efectuată de către SIGMA, aplicând lecțiile învățate în urma implementării reformei administrației publice centrale în perioada 2005-2013, urmând recomandările partenerilor de dezvoltare formulate în notele informative din martie 2015, angajamentele Guvernului, asumate prin Programul său de activitate, și bunele practici la nivelul statelor UE. În același timp, realizarea activităților de reformare a administrației publice centrale trebuia coroborată cu rezultatele unei analize funcționale a sistemului administrației publice pentru asigurarea unei sinergii dintre intervențiile reformatoare la nivel central și la nivel local în realizarea reformei, pentru evitarea suprapunerilor de competențe și pentru asigurarea eficienței și funcționalității depline a instituțiilor reformate;

- lipsa unor analize și evaluări a reformelor și antireformelor anterioare pentru a crea o bază sustenabilă de acțiuni în contextul implementării documentelor de politici actuale. Reforma administrativ-teritorială, de exemplu, este prea importantă, ori acțiunile de inițiere, conceptualizare și implementare care sunt întreprinse ne indică clar starea de confuzie și indecizie a autorităților responsabile. Suntem pe calea de a repeta greșelile anterioare, atunci când o reformă bună a pierdut sprijinul populației și a fost deturată cu consecințe grave asupra întregului sistem al administrației publice;

- reforma administrației publice nu poate fi implementată printr-o delimitare strictă a acțiunilor de reformă ce țin de APC și APL. Reforma administrației publice centrale trebuie realizată, având la bază principiul descentralizării, pentru evitarea acțiunilor de suprapunere și intervenții repetate. Lipsa de sinergie și reforme paralele

și concomitente pe ambele dimensiuni ale administrației publice poate reprezenta cauza de bază a unui eșec lamentabil în raport cu intențiile de reformare, care, cel puțin, „pe hârtie arată bine”;

- elaborarea unui cadru de reformă, implementarea căruia nu este coroborat cu termenele de realizare. Este salutar efortul de a realiza reforme bune într-un termen relativ scurt. Devine însă o mare problemă pentru imaginea puterii politice, dar și pentru întregul sistem administrativ, când aceste reforme nu sunt finalizate;

- lipsa voinței politice din partea puterii politice. Pornind de la abordarea sociologică a definiției puterii politice și de la aprecierea locului și rolului său în societate, puterea politică este expresia unei acțiuni de impunere a propriei voințe. Este de datorie și la discreția puterii politice să-și îndeplinească propriile angajamente asumate în fața propriilor cetățeni, dar și în raport cu partenerii de dezvoltare;

- contextul politic intern, influențat de modificarea sistemului electoral și intensificarea luptei de întărire și menținere a influenței politice. În contextul noului sistem electoral controlul administrativ, politic și economic reprezintă o necesitate vitală pentru guvernare, iar acțiunile reformatoare de descentralizare, de consolidare a democrației și autonomiei locale nu reprezintă o prioritate;

- viitoarele alegeri parlamentare din toamna anului 2018. Interesele politice și de grup sunt considerate mai importante în perspectiva alegerilor parlamentare, or respectarea cu strictețe a agendei de reforme vine în contradicție cu acțiunile de întărire a influenței politice asupra autorităților publice locale. O autoritate publică locală independentă în acțiuni și autonomă în decizii ar putea influența decisiv rezultatul alegerilor parlamentare;

- lipsa unui dialog instituționalizat efectiv și continuu între subiecții reformei

administrației publice și puterea politică. Sunt cinci forumuri principale de luare a deciziilor la nivel politic care discută agenda RAP: ședințele de Guvern, Consiliul Național pentru RAP, Comitetul interministerial pentru planificare strategică, Comisia guvernamentală pentru integrare europeană și Comisia paritară pentru descentralizare. Niciunul dintre ele nu presupune participarea plenară și efectivă a reprezentanților autorităților publice locale în procesul de luare a deciziilor, poate doar cu excepția Comisiei paritare pentru descentralizare, activitatea căreia, în ultima perioadă, a fost neglijată;

- lipsa unei platforme de dialog între Parlamentul Republicii Moldova și autoritățile publice locale;

- lipsa unui mecanism de analiză și consultare a actelor normative în procesul de adoptare a lor. Este necesară introducerea mecanismului de expertiză „descentralizare” care să implice, în primul rând, în procesul de elaborare și adoptare toate părțile interesate și să evite adoptarea actelor normative, care contravin principiilor legiferate de descentralizare, democrație și autonomie locală;

- nu există o corelare dintre principalele documente de politici și angajamente asumate pe domeniul descentralizării, democrației și autonomiei locale cu prevederile legii bugetului de stat, precum și a politicii bugetar-fiscale pentru anul 2018, care ar trebui să prevadă măsuri concrete de consolidare a autonomiei financiare și întărire a bazei fiscale. De asemenea, cadrul legal sectorial reprezintă un element important de confuzie și contradicție pentru activitatea APL. În același timp, constituind „baza juridică” invocată pentru proliferarea abuzurilor și exigențelor de control;

- înțelegerea greșită a proceselor ce țin de descentralizare, democrație și autonomie locală. În acest sens, unele măsuri întreprinse cu caracter mai mult simbolic, formal

și de corelare/ajustare la cadrul normativ al descentralizării sunt prezentate în calitate de măsuri importante de descentralizare financiară. De exemplu, acordarea dreptului APL de a schimba destinația terenurilor agricole, a se adresa direct Curții Constituționale sau de a iniția evaluarea bunurilor imobile din cont propriu, constituie niște drepturi firești ale APL, care rezultă din sensul tuturor prevederilor constituționale și legale, inclusiv internaționale, în vigoare pentru Republica Moldova încă de zeci de ani în urmă. În același sens, creșterea limitelor maxime ale impozitului pe imobil până la 0,4% din baza impozabilă nu poate fi considerată o măsură reală de descentralizare financiară în sensul recomandărilor Consiliului Europei privind acordarea unor surse de venit suplimentare către APL, deoarece nu reprezintă o sursă suplimentară, nu aduce schimbare de sistem și efectele sale sunt foarte izolate și limitate, referindu-se mai mult la mun. Chișinău. Anume evoluțiile sau involuțiile în domeniul veniturilor proprii ale bugetelor locale servesc drept indicator care atestă creșterea sau reducerea gradului de autonomie financiară locală. La acest capitol, în Republica Moldova are loc un regres evident și descreștere a gradului de autonomie locală. Cota veniturilor proprii din bugetele locale fiind înlocuită prin surse venite de la bugetul de stat cu destinație specială;

- lipsa unui sistem instituționalizat de monitorizare și raportare vizavi de imple-

mentarea documentelor de politici, dar și a cadrului normativ pe domeniul reformei administrației publice, care ar eficientiza acțiunile și intervențiile de reformă.

Eficacitatea puterii politice este determinată de buna funcționare a tuturor instituțiilor, care se constituie într-un sistem social. Caracterul relației dintre puterea politică și aceste instituții determină conținutul puterii politice. Conținutul democratic al puterii politice este demonstrat doar când puterea politică funcționează ca o entitate coerentă, cu vectori care nu hărțuiesc, ci consolidează pe o bază comună forțele sociale în scopul concentrării în jurul intereselor generale ale societății. Scopurile puterii politice trebuie să se încadreze în limitele de legitimitate, conferite și stabilite de către societate.

Relația dintre puterea politică și administrația publică locală trebuie să fie bazată pe un fundament solid de colaborare și cooperare. Descentralizarea, democrația și autonomia locală sunt parte a cadrului de legitimitate, necesar de respectat și de urmat. Deschiderea către schimbul de opinii este prima condiție a ieșirii din capcana unilateralismului și a abordărilor partizane, exclusiviste și fără de perspective pentru societatea luată în ansamblu. Iar condiția de bază de dezvoltare normală a societății o constituie o putere politică stabilă, democratică și eficientă, apropiată de popor și pusă sub controlul din partea acestuia.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264.
2. Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018. În: <http://www.lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344005&lang=1>
3. Principiile administrației publice. În: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf>
4. Principiile administrației publice. În: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Moldova-Rom.pdf>

5. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Publicată: 02.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31.

6. IDIS Viitorul, Situația democrației locale și gradul de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova. În: <http://www.viitorul.org/ro/library>

7. Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: <http://www.md.undp.org/>

8. Zavgur A., Moșneaga V., Rusnac Gh. Puterea politică și conflictul social (studiu istorico-politologic), Chișinău, 1999.

9. Benchei D. Puterea politică ca fenomen social. Politologie, manual pentru specialitățile non-profil. Chișinău: GEP USM, 2007.

10. Popa V. Aspecte legale ale administrației publice locale în Moldova.

Prezentat: 15 iunie 2018.

E-mail: serpalihovici@yahoo.com

LIDERII - UN OBIECT INCONTESTABIL AL PROCESULUI DE REPREZENTARE SOCIALĂ

LEADERS - AN INDISPUTABLE OBJECT OF THE SOCIAL REPRESENTATION PROCESS

CZU: 316.6

Mihai ȘLEAHTIȚCHI,
doctor în psihologie, doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The process of social representation designates a form of specific knowledge which, „acting simultaneously on the stimulus and the response”, links a subject to an object. In its case, we are in fact dealing with a „way of communicating with the outside”, with „turning to the world of phenomena and deeds”, with an „articulation of the personality to the social context”, with a „mechanism with which theories about the social environment are built”, with a „style of conduct towards the outside”, or, finally, with a „restoration, a reconstruction of the environment through the perspective of our philosophy of life”. By saying „social representation,” we actually mean a „modeling of an object into and through behavioral and material linguistic relations”. With this object, the type of representation in question is „in a relation of symbolization (taking its place) and „interpretation” (giving it meaning), being in a variant of expression or in a form of construction of the real”.

Keywords: social representation, object of social representation, the specificity of the object of social representation.

REZUMAT

Procesul de reprezentare socială desemnează o formă de cunoaștere specifică, care, „acționând simultan asupra stimulului și asupra răspunsului”, leagă un subiect de un obiect. În cazul lui, avem de-a face esențialmente cu „un mod de a comunica cu exteriorul”, cu o „orientare în lumea fenomenelor și a faptelor”, cu o „articulare a personalității la contextul social”, cu un „mecanism prin care se construiesc teorii despre mediul social”, cu „un stil de conduită orientată spre exterior” sau, în sfârșit, cu o „refacere, o reconstrucție a ambientului prin prisma filosofiei noastre de viață”. Spunând „reprezentare socială”, noi, de fapt, ne referim la o „modelizare a unui obiect în și prin raporturi lingvistice, comportamentale și materiale”. Cu acest obiect, tipul vizat de reprezentare se află „într-un raport de simbolizare (îi ține locul) și de „interpretare” (îi acordă semnificații), constituindu-se într-o formă de expresie a subiectului”.

Potrivit unui punct de vedere de largă răspândire, pentru ca acest lucru să se întâmple, trebuie îndeplinite, cel puțin, cinci condiții.

Cuvinte-cheie: reprezentare socială, obiect al reprezentării sociale, specificitatea obiectului reprezentării sociale.

Intervenind, la 1961, în *La psychanalyse, son image et son publique*, cu prima definiție a reprezentărilor sociale, S. Moscovici arată că acestea constituie expresia unui „sistem de valori, de noțiuni și de practici relative la obiectele mediului social” [1]. Construcția determinativă „relativ la obiectele mediului social”, purtând însemnele unui autentic *punctum saliens*, nu apare, bineînțeles, de dragul formei sau în intenția de a produce „o idee în plus”. Sensul includerii sale este de o cu totul altă natură: de a pune în evidență faptul că orice reprezentare socială înfățișează esențialmente un proces prin care indivizii *interiorizează realitatea*, descifrând-o, reconstruind-o, încărcând-o cu semnificații și integrând-o plenar în sistemul axiologic existent. Acest punct de vedere este pentru S. Moscovici atât de important, încât, după ce îl lansează în *La psychanalyse, son image et son publique*, el se vede obligat să se raporteze la el și cu alte ocazii:

- **anul 1969** (*Préface la studiul Santé et Maladie* realizat de C. Herzlich): „Reprezentările sociale nu fac o ruptură între universul exterior și universul interior al individului” [2];

- **anul 1984** (*The Phenomenon of Social Representations*): „Un lucru este sigur: formele principale ale ambientului nostru psihic și social sunt fixate în reprezentările sociale, iar noi înșine suntem modelați în funcție de acestea” [3];

- **anul 1986** (*L'ère des représentations sociales*): „Reprezentările sociale sunt sociale prin natura raportului întreținut de indivizi cu obiectul reprezentat” [4].

Cu timpul, ceea ce afirmă S. Moscovici devine un lucru de netăgăduit și pentru mulți alți cercetători din domeniul psihologiei sociale. Vom enumera, succint, doar câteva cazuri:

- **N. Fischer**: „Reprezentarea socială este un proces de elaborare perceptivă și mentală a realității care transformă obiectele sociale (persoane, contexte, situații) în categorii simbolice (valori, credințe, ideologii) și le confe-

ră un statut cognitiv, permițând înțelegerea aspectelor vieții obișnuite printr-o racordare a propriei noastre conduite la interiorul interacțiunilor sociale” [5];

- **J.-C. Abric**: „Specificul unei reprezentări sociale rezidă în a constitui un sistem coerent în limitele căruia dimensiunile sociale produc o stare cognitivă specifică, adaptată la obiectele care se regăsesc în aceste dimensiuni” [6];

- **D. Jodelet**: „Reprezentarea socială este o formă practică de cunoaștere care leagă un subiect de un obiect, un proces de elaborare a realului care „acționează simultan asupra stimulului și asupra răspunsului” [7];

- **A. Neculau**: „Reprezentările sociale desemnează un stil de conduită, un mod de a comunica cu exteriorul, o orientare în lumea obiectelor și o operație de clasificare a acesteia” [8];

- **N. Roussiau, C. Bonardi**: „Reprezentările sociale redau organizări complexe de opinii socialmente construite, referitoare la un obiect social, rezultând dintr-un ansamblu de comunicări care permit stăpânirea mediului în funcție de elementele simbolice proprii sau ale grupului de apartenență” [9];

- **P. Moliner, P. Rateau, V. Cohen-Scali**: „Reprezentările sociale trebuie privite ca niște ansambluri organizate de elemente cognitive (opinii, informații, credințe) referitoare la un obiect social” [10];

- **I. Marková**: „Orice obiect sau fenomen, fie el fizic (de exemplu, o bucătărie), interpersonal (de exemplu, o prietenie), imaginar (de exemplu, monstrul de la Loch Ness) sau sociopolitic (de exemplu, o democrație), poate deveni obiectul unei reprezentări sociale” [11];

- **J.-M. Seca**: „Putem considera reprezentările sociale în generalitatea lor, făcând *din ele asamblări, asocieri, aranjamente, articulații* sau „combinații de ansambluri de semne” mai mult sau mai puțin ierarhizate, calificate drept „siplexuri” (...) extrase din „universurile” obiectelor ce compun lumea” [12].

Procesul de reprezentare socială, așadar, desemnează o formă de cunoaștere specifică, care, „acționând simultan asupra stimulului și asupra răspunsului”, *leagă un subiect de un obiect*. În cazul lui, avem de-a face, în fond, cu „un mod de a comunica cu exteriorul”, cu o „orientare în lumea fenomenelor și a faptelor”, cu o „articulare a personalității la contextul social”, cu un „mecanism prin care se construiesc teorii despre mediul social”, cu un „stil de conduită orientată spre exterior” sau, în sfârșit, cu o „refacere, o reconstrucție a ambientului prin prisma filosofiei noastre de viață”¹. Operând cu noțiunea de „reprezentare socială”, noi, de fapt, ne referim la o „modelizare a unui obiect în și prin raporturi lingvistice, comportamentale și materiale”. Cu acest obiect, după cum susțin unii autori – M. Curelaru, de pildă [13] – tipul vizat de reprezentare „se află într-un raport de simbolizare” (*îi ține locul*) și de „interpretare” (*îi acordă semnificații*), constituindu-se într-o *formă de expresie a subiectului*.

Pornind de la constatarea că „o caracteristică principală a reprezentării sociale este aceea că ea reprezintă întotdeauna un obiect, că se raportează la un loc, o situație, un fapt, o persoană, un eveniment sau o idee”², să vedem în continuare cum se prezintă specificitatea obiectului avut în vedere sau, mai exact, ce premise trebuie să existe pentru ca un anume element al mediului social (o persoană, o situație, un eveniment, un fapt, un fenomen sau o idee) să suscite emergența unei reprezentări sociale, a unei „rețele de idei, metafore și imagini” susceptibile să dezvolte „o viziune comună asupra

lumii”, un „sistem de înțelegere și interpretare a realității”, o „strategie de integrare comunitară a indivizilor sau grupurilor”.

Primul care oferă claritate în acest sens este chiar S. Moscovici. În aceeași inegalabilă *La psychanalyse, son image et son publique* [14], el observă că se poate vorbi despre, cel puțin, trei criterii de identificare a ceea ce poate fi luat drept obiect reprezentational. Mai întâi de toate, este important să existe condiții optime pentru dispersia informației cu referire la obiectul reprezentational, o „libertate de circulație a acestuia și accesul tuturor la ea” (într-un asemenea context, „obiectul va determina opinii pestrițe și poziționări dintre cele mai felurite ale grupurilor sau indivizilor”). Apoi, contează dacă obiectul avut în vedere este în stare să producă efectul de *focalizare*, generând un proces prin care „unele trăsături ale lui se accentuează, iar altele se ocultează” (celor din urmă revenindu-le statutul de „elemente neadaptate sistemului de valori al actorilor sociali”). Ultimul criteriu, care vine în completarea primelor două abordări, vizează *presiunea la inferență*, o stare care se traduce prin *necesitatea de a ajunge la o explicație consensualizată și la un cod comun* în raport cu „elementele mediului social” (fenomenul se concretizează prin „conversații, descrieri și evaluări ale obiectului în scopul de a obține un acord asupra conținutului respectivei reprezentări sociale”).

Exigențele formulate de către S. Moscovici contribuie, pe parcurs, la apariția unor noi interpretări cu referire la maniera în care trebuie să decurgă validarea obiectului

1. Expresiile sunt preluate de la A. Neculau. Vezi, în acest sens, Neculau A. Prefață // A. Neculau (coord.). Psihologia câmpului social: reprezentările sociale. – Iași: Editura Polirom, 1997, p. 9 sau/și Neculau A. Prefață // A. Neculau (coord.). Psihologia câmpului social: reprezentările sociale. – București: Societatea Știință & Tehnică S.A., 1995. – P. XVII.

2. Formularea îi aparține, și de această dată, lui A. Neculau. Pentru confirmare, vezi Neculau A. Prefață // A. Neculau (coord.). Psihologia câmpului social: reprezentările sociale. – Iași: Editura Polirom, 1997, p. 9 sau/și Neculau A. Prefață // A. Neculau (coord.). Psihologia câmpului social: reprezentările sociale. – București: Societatea Știință & Tehnică S.A., 1995. – P. XVII.

reprezentational. Afirmând acest lucru, ne referim, cu precădere, la ceea ce reușesc să întreprindă, de la 1993 încoace, P. Moliner, C. Flament și M. L. Rouquette (cel dintâi remarcându-se, în mod special, prin *Cinq questions à propos des représentations sociales* [15] sau *Images et représentations sociales. De la théorie des représentations à l'étude des images sociales* [16], iar ultimii – prin *L'anatomie des idées ordinaires. Comment étudier les représentations sociales* [17]).

Contribuția lui P. Moliner rezidă în emiteră și demonstrarea punctului de vedere, potrivit căruia ar trebui întrunite, cel puțin, *cinci condiții* pentru ca un anume element al mediului social să poată intra în posesia calificativului de obiect reprezentational. *In brevi*, condițiile la care face trimitere cunoscutul profesor de psihologie socială de la Universitatea Paris 13 Nord (*Sorbonne Paris Cité*) arată astfel:

- **polimorfismul** (obiectul reprezentării trebuie să dispună de mai multe fațete, de o anumită diversitate în câmpul social; or, reprezentarea obiectului urmează să capete conotații particulare/coloraturi specifice determinate de respectivele particularități ale populației sau/și ale mediului);

- **raportarea la grupul social** (cercetătorul trebuie să surprindă legătura existentă între un grup social și obiectul reprezentării; or, „reprezentările sunt construite, dezvoltate și purtate de grupurile sociale”);

- **identitate și coeziune** (cercetătorul trebuie să se încredințeze că obiectul reprezentării se află în raport cu anumite mize sociale, în mod special cu cele care vizează identitatea și coeziunea grupului; or, membrii unui grup tind să ia în considerare obiectul care îi face să-și vadă specificitatea și să se simtă solidari);

- **raportarea la „altul social”** (cercetătorul trebuie să constate existența unei relații strânse între obiect și alte instanțe sociale aflate în interacțiune reală sau imaginară cu grupul care produce respectiva reprezenta-

re; or, „dacă nu ar exista un „altul social” la care grupul să se raporteze, reprezentarea nu ar avea sens și nici nu ar exista”);

- **inexistența ortodoxiei** (obiectul reprezentării nu trebuie să se raporteze la grupuri care se supun unor instanțe reglatoare sau de control; or, în cazul reprezentărilor sociale, „procesele de organizare și structurare decurg natural, fără presiuni sau imixțiuni externe”).

Cât privește contribuția adusă de C. Flament și M. L. Rouquette, se poate spune că acestora le revine meritul de a acredita ideea, potrivit căreia procedura de profilare a obiectului reprezentării sociale poate fi una „minimalistă”, ea incluzând doar două criterii – *saliența sociocognitivă* și *practicile sociale*. De ce *saliența sociocognitivă*? Pentru că, logic gândind, un anume obiect poate suscita emergența curenților reprezentationali doar atunci când este „înzestrat” cu *funcția de concept* (se are în vedere proprietatea obiectului „de a se constitui într-o abstracție, de a trimite la o clasă de obiecte, de a se înscrie într-o etichetare generică”) și când tot lui îi este caracteristică o *prezență masivă în comunicarea socială* (frecvența cu care el apare în circulația curentă a informației – pe dimensiunea comunicării interpersonale, a celei intergrupale sau a celei localizate în mass-media – trebuie să fie ridicată). Și în cazul *practicilor sociale* argumentele sunt la fel de concludente: un anume obiect poate provoca apariția curenților reprezentationali doar dacă între el și activitățile de zi cu zi ale indivizilor sau/și grupurilor există o legătură de necontestat (în intenția de a stabili această legătură, cercetătorul poate pune în evidență mai multe aspecte: „absența sau prezența practicii, recurența practicii, modul particular de realizare a unei practici, precum și acțiunile subsumate planificării și materializării scopului”).

Constatând că de la începutul anilor '60 ai secolului trecut și până în prezent s-a lucrat cu mult interes asupra aspectelor legate

de problema obiectului reprezentării sociale, tuturor celor interesați oferindu-li-se mai multe căi de soluționare a acesteia, ne vedem în drept să afirmăm că *nu tot ce există în câmpul social poate dezlănțui apariția unor „teorii ale simțului comun orientate spre înțelegerea și stăpânirea realității”*. Este important deci să avem în vedere că înainte de a începe un studiu în domeniul reprezentărilor sociale trebuie să fie stabilit, în mod obligatoriu, dacă obiectele supuse investigației nu fac „o ruptură între universul exterior și universul interior al individului”, corespunzând criteriilor avansate de S. Moscovici sau P. Moliner, C. Flament sau M. L. Rouquette.

Acestea fiind spuse, să recurgem, în continuare, la un exercițiu sau – mai bine zis – la un studiu de caz prin mijlocirea căruia se va urmări dacă liderii, în calitatea lor de „forțe susceptibile să mobilizeze, organizeze și să ghideze orice tip de societate”, fie ea demo-

cratică și pluralistă sau totalitară și despotică³, pot sau nu pot fi luați drept obiect al reprezentării sociale. Din lipsă de spațiu, nu vom avea libertatea să punem în aplicare toate modelele de validare a obiectului unei reprezentări sociale, ci doar unul dintre ele. Alegerea va cădea, în cele din urmă, pe modelul inventat de P. Moliner, dată fiind „anvergura” lui (cu cinci criterii de identificare, el este, indubitabil, cu cea mai mare întindere), dar și indicatorii de prezență în sursele de specialitate (se are în vedere atât frecvența de apariție, cât și numărul cuvintelor rezervate pentru prezentare).⁴

Să înfățișeze, așadar, liderii un obiect al reprezentării sociale ?

Pentru început, întrebându-ne dacă liderii, indiferent de spațiul în care se produc, sunt la fel (identici, complet asemănători), va trebui să constatăm că ei se înscriu într-un autentic *spectrum of diversity*. Or, în realita-

3. Vezi, în acest sens, Bass B. M. *Leadership. Psychology and Organizational Behaviour*. – New York: Harper and Brothers, 1960; Neculau A. *Liderii în dinamica grupurilor* / Prefață de acad. V. Pavelcu. – București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1977; Burns J. M. *Leadership*. – New York: Harper & Row, 1978; Hollander E.P. *Leadership dynamics*. – New York: The Free Press, 1978; Vlăsceanu M. *Psihologia organizațiilor și conducerii*. – București: Editura Paideia, 1993; Șleahțișchi M. *Liderii* – Chișinău: Editura Știința, 1998; Șleahțișchi M. *Eseu asupra reprezentării puterii. Cazul liderilor*. – Chișinău: Editura Știința, 1998; Paraire Ph. *Les grands leaders de l'histoire mondiale*. – Paris: Larousse-Bordas, 1996 (versiunea românească: Paraire Ph. *Mari lideri ai istoriei mondiale* / Traducere de D. Bodea. – Chișinău: Editura ARC, 1999); Covey St. R. *Etica liderului eficient sau Conducerea bazată pe principii* / Traducere de A. Ionescu. – București: Editura ALLFA, 2000; Betea L. *Psihologie politică: individ, lider, mulțime în regimul comunist*. – Iași: Editura Polirom, 2001; Maxwell J. C. *Cele 21 de legi supreme ale liderului* / Traducere de M. Șerban. – București: Editura AMALTEA, 2001; Iluț P. *Liderii și conducerea* // P. Iluț. *Valori, atitudini și comportamente sociale: teme actuale de psihosociologie*. – Iași: Editura Polirom, 2004. – P. 182-189; Zlate M. *Leadership și management*. – Iași: Editura Polirom, 2004; Grint K. *Leadership: Limits and Possibilities*. – New York: McMillan, 2005; Williams M. *Leadership for Leaders*. – London: Thorogood Publishing, 2005; Petrescu I. *Liderul între granițele științei și artei*. – București: Editura Expert, 2010; Arădăvoaice G. *Liderul performant – fundamente psihologice*. – București: Editura Militară, 2014 sau/și Adair J. *Cum să formezi lideri. Cele șapte principii-cheie pentru dezvoltarea eficace a liderilor*. – București: Editura Meteor Press, 2014.

4. Pentru confirmare, vezi, de exemplu, Neculau A. (coord.). *Psihologia câmpului social: reprezentările sociale* / Prefață de A. Neculau; traducere de I. Mărășescu și R. Neculau. – București: Societatea Știință & Tehnică S.A., 1995; Vlăduț M. *Metodologia cercetării reprezentărilor sociale* // C. Constantinescu (coord.). *Stereotipuri, reprezentări și identitate socială*. – Pitești: Editura Universității din Pitești, 2000. – P. 87-91; Neculau A., Curelaru M. *Obiecte ale reprezentării sociale* // A. Neculau (coord.). *Manual de psihologie socială*. – Iași: Editura Polirom, 2003. – P. 289-290; Curelaru M. *Reprezentări sociale* / Prefață de A. Neculau. – Ediția a II-a, revăzută. – Iași: Editura Polirom, 2006. – P. 33-40 sau/și Seca J.-M. *Reprezentările sociale* / Traducere de E. Dîrțu. – Iași: Institutul European, 2008. – P. 74-83 (în versiunea originală: Seca J.-M. *Les représentations sociales*. – Paris: Armand Colin, 2002. – P. 72-81).

te, tipul de actori sociali la care ne referim își face apariția în varii combinații și sub diferite forme. Ar fi eronat să spunem că există o singură specie de lideri, că profilul lor se impune prin unele și aceleași caracteristici definitorii, iar liniile comportamentale pe care le afișează se supun unora și acelorași principii. După cum ne-am convins nu o singură dată, fiind inițiați - cu bună intenție ori din întâmplare - în modul de viață a tot felul de grupuri, colectivități sau organizații - ei pot fi *charismatici* (caracterizându-se prin capacitatea de a „atinge profund, prin grația ce o evocă, inimile și spiritele celor cu care contactează”) sau *situaționali* (demonstrând că „pot întreprinde acțiuni de organizare și coordonare pe potriva caracteristicilor specifice ale împrejurărilor în care se află”), *tranzacționali* (dovedind că „pot incita la activități recurgând cu măiestrie la recompense contingente și la o ținută managerială de excepție”) sau *reformatori* (așezând la vedere „exemple de moralitate demne de urmat” și demonstrând neconținut că „pot condiționa schimbări majore în modul de activitate și cel de a fi al oamenilor”), *formali* (fiind numiți ori aleși) sau *informali* (având un statut neoficial, nescris), *aventurieri* (fiind „oameni energici, cu voință tare, dar de moment”) sau *ctitori* (întruchipând „persoane capabile să exercite, grație unei voințe durabile, un impact benefic asupra celor din jur”), *autoritari* (distingându-se prin „tendința de a concentra în mâinile lor procedura de luare a deciziilor și modalitățile de transpunere a acestora în realitate”) sau *democrați* (oferind celor din jur „șansa de a se ralia proceselor de proiectare, luare și implementare a deciziilor”), *permisivi* (lăsând ca organizarea și coordonarea proceselor cu caracter social „să se desfășoare de la sine”) sau *birocrăți* (având obiceiul să „aplice legile și regulamentele numai în litera lor, fără preocuparea de a le înțelege subtextul”), *oportuniști* (demonstrând o evidentă înclinație spre „luarea unor atitudini lipsite de principialitate”) sau *utopiști* (acceptând în mod prioritar

„idei, planuri sau proiecte care fac abstracție de condițiile obiective existente”), *altruști* (arătând că le place să fie „implicați integral în problemele coechipierilor”) sau *dezertori* (fiind „extrem de evazivi în asumarea responsabilităților”), *oscilanți* (preferând să ia decizii „numai în temeiul unor evenimente recente, evitând soluționarea problemelor pe termen lung”) sau *populiști* (manifestând un interes special pentru „problemele legate de menținerea armoniei relaționale”, în detrimentul „interesului pentru sarcini și rezultate”), *secătuiți* (cu o „preocupare scăzută pentru oameni și problemele acestora”) sau *demagogi* (orientați spre „asigurarea unei concordanțe optime între natura impulsivă a celor din preajmă și interesele subtile ale luptei pentru putere”). Arătându-se lumii în variante dintre cele mai diferite, liderii, fără îndoială, formează un obiect eminamente *polimorf*, adică un obiect care corespunde cu plenitudine „unei clase de obiecte” sau care, în virtutea energiilor deținute, „poate regrupa mai multe obiecte”.

Având claritate în legătură cu prima condiție înaintată de P. Moliner („obiectul reprezentării trebuie să fie polimorf, dispunând de mai multe fațete în cadrul câmpului social”), să determinăm, în cele ce urmează, dacă în cazul liderilor este valabilă și cea de-a doua condiție - „existența grupului social”. Conform acestei condiții, vom reaminti, „cercetătorul trebuie să surprindă legătura existentă între grupul social și obiectul reprezentării”. Obiectul reprezentării poate interveni direct în geneza grupului, „participând la structurarea și la construirea identității lui”, sau poate interveni în activitatea grupului deja constituit. Oricum, indiferent de felul în care se manifestă, obiectul urmează să aibă „în spatele său” un grup, de a cărui prezență depinde întreaga-i perspectivă existențială, inclusiv perspectiva ancorării în spațiul reprezentational.

Să dispună liderii de un asemenea suport? Răspunsul, credem, nu poate fi decât unul afirmativ. De argumentele necesare pu-

tem da ușor de tot, deschizând, la întâmplare, oricare dintre cărțile consacrate actorilor sociali avuți în vedere și relațiilor pe care ei le întrețin cu lumea din jur (la nivel de grupuri, organizații sau mulțimi).

Deținând statutul de „persoane care își exercită la maximum influența, orientând și coordonând activitatea altora”, liderii, precum se va putea observa în rândurile de mai jos, se înscriu perfect nu doar în condiția *polimorfismului* sau în cea a *raportării la grup*, ci și în condițiile care vizează *motivele reprezentării, raportarea la un „altul social” sau inexistența ortodoxiei*.

Într-adevăr, ce anume motivează elaborarea unei reprezentări cu referire la lideri? Care sunt factorii care fac posibilă „asamblarea, apoi transmiterea și perenizarea” acesteia? Ar fi, evident, eronat să nu recunoaștem că într-un asemenea context contează extrem de mult dorința firească a grupului de a-și asigura *menținerea propriei identități*. La fel, s-ar cuveni să luăm în calcul și faptul că în orice împrejurare grupul tinde să-și *păstreze spiritul de unitate*, dezvoltând discursuri consensuale în legătură cu obiectele pe care le întâlnește în calea sa. Or, în ambele cazuri, când contează *menținerea identității de grup* și când este important să nu se facă abstracție de *păstrarea coeziunii de grup*, emergența unei reprezentări sociale cu referire la lideri ar însemna, *ad finem*, că respectivul grup există cu adevărat (având în frunte niște personaje care pot formula obiective majore și strategii de realizare a acestora), că el dispune de resursele necesare supraviețuirii și că tot el, „minimalizând opozițiile și diferențele”, poate, relativ ușor, să se „reunească în jurul unor puncte consensuale”, a unei viziuni pe deplin împărtășite. Faptul că tendința grupului de a-și menține identitatea și coeziunea internă este intim legată de prezența liderilor a fost remarcat nu o singură dată în literatura de specialitate.

Mergând pe ideea că grupurile elaborează reprezentări cu referire la lideri în tenta-

tiva de a-și asigura menținerea identității și coeziunii interne, este imperios necesar să precizăm că *noțiunea de miză nu poate fi înțeleasă decât dacă se ține cont de relațiile pe care respectivele grupuri le întrețin cu alte grupuri*. Cum comentează, bunăoară, P. Moliner expresia „obiectul de reprezentare are valoare de miză socială”? Potrivit lui [28], „(...) a spune că obiectul de reprezentare are valoare de miză socială înseamnă a plasa acest obiect în centrul unei interacțiuni sociale”. Mai mult decât atât, dacă „stăpânirea obiectului corespunde unei mize”, aceasta se întâmplă deoarece el, obiectul, consună perfect cu o necesitate care „nu-și află justificare decât în interacțiunea grupului cu alte grupuri”. Raliindu-ne observațiilor lui P. Moliner, putem să afirmăm următoarele: mizele care stau la baza elaborării reprezentărilor cu referire la lideri miza de coeziune + miza identitară) redau tipul de „fapte scontate” care exprimă raporturile existente între grupul din care emerg respectivele reprezentări și alte grupuri, reale sau imaginare, numeroase sau mai puțin numeroase. Esențialmente, valoarea reprezentatională a obiectului „liderii” se bazează pe inserția acestuia într-o impunătoare *dinamică socială*⁵. Astfel, și în cazul liderilor, asistăm la o „reprezentare a ceva, produsă de către cineva în raport cu altcineva”.

Ultimul aspect pe care vrem să-l punem în discuție, în intenția de a avea și un *argumentum ad consequentiam* pe dimensiunea validării liderilor în calitate de obiect al reprezentării sociale, se reduce la următoarele: în cazul lor nu trebuie să existe, la nivel de societate, o instanță de control sau un mecanism de reglare prin care, de zi cu zi, s-ar impune un punct de vedere *anume*, o ideologie *intenționat direcționată* sau un sistem interpretativ *părtinitor* cu referire la „cum le este chipul și datoria”.

Întrebându-se, cu ceva timp în urmă, dacă se poate vorbi de o reprezentare socială a naturii la membrii activi ai mișcărilor ecologiste sau dacă se poate spune că o comu-

nitate de medici confruntată cu apariția bolii SIDA este în stare să dezvolte o reprezentare socială cu privire la acest fenomen, P. Moliner a răspuns că *este puțin probabil*⁶. De ce? Pentru că ambele grupuri reunes „experți”. Chiar dacă ecologiștii și medicii au, ca toți ceilalți membri ai societății, experiențe personale, opinii și prejudecăți, toate aceste ansambluri de elemente cerebrale nu au avut oricum timpul să se „autonomizeze în una sau mai multe reprezentări sociale”. Motivul, conform eminentului cercetător francez, rezidă în intervenția unor „instanțe de control

și de reglare” prin care s-a impus „nu o reprezentare a naturii pentru ecologi sau a bolii SIDA pentru medici, ci o ideologie în cazul celor dintâi și un sistem științific de interpretare la ceilalți”⁷. Această injoncțiune denotă o „voință netă de omogenizare a conduitei individuale”, amintind că ele nu trebuie în niciun caz să depășească cadrul precis al „codului deontologic al profesiei” sau cel al „paradigmelor care vizează natura”. *Vólen-s-nólen-s*, ne aflăm în fața unui „sistem ortodox”, a unui sistem care exprimă, în termenii lui J. P. Deconchy [29], „ansamblul dispozitivelor

5. Intervenind, încă pe la sfârșitul anilor '40 – începutul anilor '50 ai secolului al XX-lea, cu una din primele analize multidimensionale a liderilor, D. Krech și R. Crutchfield identifică și descriu un număr de paisprezece funcții ale acestora: executor, planificator, responsabil cu disciplina, expert, reprezentant al grupului în exterior, controlor al relațiilor interne, distribuitor de recompense și pedepse, arbitru, exemplu, simbol al grupului, substitut al responsabilității individuale, ideolog, imagine a tatălui, țap ispășitor. Dintre funcțiile enumerate, precum putem observa, cel puțin patru vizează dinamica socială: două – pe interior (controlor al relațiilor interne + responsabil cu disciplina) și două – pe exterior (reprezentant al grupului în exterior + simbol al grupului). Aproximativ la fel văd funcțiile de lider și H. Haroux cu J. Praet, care, ceva mai târziu, pe la mijlocul anilor '50, vorbesc nu doar despre funcția de planificare sau cea de controlor al relațiilor interne, ci și despre funcția de reprezentant al grupului în relațiile exterioare. Drept consecință, liderul trebuie să fie „cel mai binecunoscut și respectat, să fie apt pentru contacte cu cei din afară, să fie eficient în relațiile sale, să-i câștige pe cei străini pentru interesele grupului său”. Ulterior, ideile avansate de D. Krech și R. Crutchfield, H. Haroux și J. Praet se regăsesc – într-o formă sau alta – și la alți autori (ne referim, cu precădere, la B. M. Bass, E. P. Hollander sau W. R. Lassey). Pentru confirmare, vezi, D. Krech, R. Crutchfield. *Théorie et problèmes de psychologie sociale*. – Paris: P.U.F., 1952 (Tome second); H. Haroux, J. Praet. *Psychologie des leaders*. – Louvain: Nauwelaerts, 1955 (Tome I); B. M. Bass. *Leadership, Psychology and Organizational Behavior*. – New York: Harper and Brothers, 1960; E. P. Hollander. *Leaders, Group and Influence*. – New York: Oxford University Press, 1964; W. R. Lassey. *Leadership and Social Change*. – Iowa: University Associates Press, 1971 sau/și A. Neculau. *Funcțiile liderului în grup* // A. Neculau. *Liderii în dinamica grupurilor* / Prefață de acad. V. Pavelcu. – București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1977. – P. 139-154.

6. Vezi, în acest sens, Moliner P. *Cinq questions à propos des représentations sociales* // *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*. – 1993. – No. 20. – P. 12-13 sau/și Moliner P. *Cinci întrebări în legătură cu reprezentările sociale* // A. Neculau (coord.). *Psihologia câmpului social: reprezentările sociale* / Traducere: I. Mărășescu, R. Neculau. – București: Societatea Știință & Tehnică S.A., 1995. – P. 186-187.

7. Referindu-se, cu titlu de exemplu, la Declarația Consiliului de Ordine al medicilor francezi, emisă la 28 ianuarie 1988 în legătură cu SIDA, P. Moliner extrage următorul pasaj: „Orice atitudine medicală în privința unei noi patologii trebuie să se înscrie în cadrul deontologic comun al îndatoririlor medicilor”. Mai mult, el atrage atenția asupra faptului că această cerință cu caracter imperativ „este urmată de un întreg ansamblu de prescripții privind practicile de depistare, de respectare a secretului profesional și de formare continuă a medicilor”, prescripțiile în cauză fiind „justificate (...) în raport nu doar cu pozițiile Consiliului de Ordine, dar și în raport cu dispozițiile legale și cu preconizatele cercetări științifice”. Concluzia la care se ajunge arată astfel: „Apare deci aici o intervenție a instanțelor sau a altor instituții care controlează și reglează funcționarea corpului medical”. Pentru confirmare, vezi, Moliner P. *Cinq questions à propos des représentations sociales* // *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*. – 1993. – No. 20. – P. 12-13 sau/și Moliner P. *Cinci întrebări în legătură cu reprezentările sociale* // A. Neculau (coord.). *Psihologia câmpului social: reprezentările sociale* / Traducere: I. Mărășescu, R. Neculau. – București : Societatea Știință & Tehnică S.A., 1995. – P. 186-187.

sociale și psihosociale apte să regleze activitatea subiectului ortodox în grupul ortodox” („subiectul ortodox” fiind cel care „acceptă și cere ca gândirea și conduitele sale să fie reglate de către grup”, iar „grupul ortodox” – cel care „integrează în doctrina sa motivația sistemelor de reglare pe care le stabilește”).

Să constituie liderii categoria de actori sociali care „acceptă și cer ca gândirea și conduitele lor să fie controlate și reglate de către grupuri”? Sau, în alți termeni, să fie adevărată afirmația conform căreia în societatea de astăzi există sisteme de control și de reglare, care, fiind deliberat focusate pe lideri, blochează apariția reprezentărilor cu referire la aceștia, substituindu-le cu varii elaborări de extracție ideologică sau postulate cu caracter științific? Nu, evident. Or, chiar dacă admitem că pe alocuri (partide, sindicate, structuri academice centrate pe studiul sistematic al *leadership-ului* etc.) există „consilii de ordine” care se impun printr-o „voință netă de omogenizare a conduitelor individuale”, accentuând mereu că aceste conduite „nu trebuie în niciun fel să depășească cadrul precis al codurilor deontologice existente”, liderii, oricum, vor constitui, în majoritatea absolută a cazurilor, acel obiect care va suscita inevitabil emergența unei sau mai multor reprezentări sociale. De ce a existat – și continuă să existe! – o reprezentare a banilor la medici (fapt demonstrat, la 1992, de către P. Vergès)? Sau o reprezentare a psihanalizei la membrii partidului comunist (fapt demonstrat, încă la 1961, de către S. Moscovici)? Fiindcă, după cum relevă P. Moliner [30], respectivele „sisteme ortodoxe” nu au fost vreodată organizate în funcție de bani (în primul caz) sau în

funcție de psihanaliză (în cel de-al doilea caz). Să existe, așadar, o reprezentare a liderilor la scriitori, vânzători, pescari, deținuți, studenți, pictori, actori sau persoanele de vârstă a treia? La șomeri, vânzători, contabili, bibliotecari sau taximetriști? Suntem predispuși să credem că da. Raționamentul? Ca și în cazul reprezentării banilor la medici sau în cel al reprezentării psihanalizei la membrii partidului comunist, în mediul tuturor acestor categorii de actori sociali nu există o „specializare a autorității” în raport cu cei care „mobilizează, organizează și conduc activitățile grupurilor înspre fixarea și atingerea unor scopuri concrete”. Altfel spus, atât în cazul scriitorilor sau vânzătorilor, deținuților sau actorilor, bibliotecarilor sau taximetriștilor, cât și în multe alte cazuri (la categoriile sociale amintite i-am mai putea adăuga, de exemplu, pe adolescenți sau chelneri, silvicultori sau drumari, pedagogi sau psihologi) viața de zi cu zi nu este „strâmtorată” de existența unor instanțe create cu scopul declarat/oficial de a exercita atribuții de supraveghere pe segmentul reprezentării liderilor, ceea ce înseamnă că, de fapt, tipul vizat de reprezentare se înscrie în logica unui proces evolutiv firesc, cu etape, finalități și „fără presiuni sau imixtiuni venite din exterior”.

Rezumând, ne vedem în drept să specificăm că liderii pot fi validați fără nicio rezervă în calitate de obiect al reprezentărilor sociale. Argumentul de bază rezidă în faptul că lor, prin felul în care își fac apariția și își fundamentează strategiile comportamentale, le este dat să corespundă întru totul celor mai cunoscute criterii de recunoaștere a ceea ce poate suscita emergența unor „viziuni co-

8. Expresia îi aparține lui S. Moscovici, care o utilizează, pentru întâia dată, la 1961, în *La psychanalyse, son image et son publique*. Disponând de o puternică încărcătură semantică, ea se regăsește, cu timpul, în studiile mai multor specialiști din domeniu, dar mai ales în cele semnate de P. Moliner. Pentru confirmare, vezi, de exemplu, Moliner P. *Cinq questions à propos des représentations sociales* // *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*. – 1993. – No. 20. – P. 14 sau/și Moliner P. *Cinci întrebări în legătură cu reprezentările sociale* // A. Neculau (coord.). *Psihologia câmpului social: reprezentările sociale* / Traducere: I. Mărășescu, R. Neculau. – București: Societatea Știință & Tehnică S.A., 1995. – P. 188.

mune asupra lumii” sau a unor „principii generatoare de luări de poziție”. Or, mai întâi de toate, liderii „apar în societate sub diferite forme”. Apoi, tot ei fac dovada faptului că au întotdeauna de partea lor un grup social care „poate construi, dezvolta și purta o reprezentare socială cu referire la ei” și care, afișând un asemenea gen de atașament, își asigură de facto „menținerea identității

și coeziunii interne”. Și, în sfârșit, cu aceiași lideri „ne aflăm în fața unei reprezentări sociale”, deoarece lor le este caracteristic să întrețină în deplină măsură „relații strânse cu alte instanțe sociale aflate în interacțiune cu grupul din care face parte” și, totodată, să nu se afle sub dominația unor „instanțe reglatoare sau de control care le-ar interzice să existe în conștiința celorlalți”.

BIBLIOGRAFIE

1. Moscovici S. *La psychanalyse, son image et son publique*. – Paris: P.U.F., 1961/1976. – P. 43.
2. Moscovici S. *Préface // C. Herzlich. Santé et Maladie. Analyse d’une représentation sociale*. – Paris: Mouton, 1969. – P. 7-12.
3. Moscovici S. *The phenomenon of social representations // R.M. Farr, S. Moscovici (eds.). Social Representations*. – Cambridge: Cambridge University Press, 1984. – P. 15.
4. Moscovici S. *L’ère des représentations sociales // W. Doise, A. Palmonari (eds.). L’étude des représentations sociales*. – Paris, Neuchâtel: Delachaux et Niestlé, 1986. – P. 34-80.
5. Ficher N. *Les concepts fondamentaux de la psychologie sociale*. – Paris: Dunod, 1987. – P. 118.
6. Abric J.-C. *Coopération, compétition et représentations sociales*. – Cousset: Del Val, 1987. – P. 77.
7. Jodelet D. *Les représentations sociales*. – Paris: P.U.F., 1989. – P. 38.
8. Neculau A. *Prefață // A. Neculau (coord.). Psihologia câmpului social: reprezentările sociale*. – Iași: Editura Polirom, 1997. – P. 9.
9. Roussiau N., Bonardi C. *Les représentations sociales. État des lieux et perspectives*. – Sprimont: Mardaga, 2001. – P. 57.
10. Moliner P., Rateau P., Cohen-Scali V. *Les représentations sociales. Pratique des études de terrain*. – Rennes: P.U.R., 2002. – P. 35.
11. Marková I. *Vechi și nou în reprezentările sociale // I. Marková. Dialogistica și reprezentările sociale / Argument de A. Neculau; traducere de M. Talpalaru*. – Iași: Editura Polirom, 2004. – P. 206.
12. Seca J.-M. *Reprezentările sociale / Traducere de E. Dîrțu*. – Iași: Institutul European, 2008. – P. 66.
13. Curelaru M. *Reprezentări sociale / Prefață de A. Neculau*. – Ediția a II-a, revăzută. – Iași: Editura Polirom, 2006. – P. 33-34.
14. Moscovici S. *La psychanalyse, son image et son publique*. – Paris: P.U.F., 1961/1976. – P. 246-252.
15. Moliner P. *Cinq questions à propos des représentations sociales // Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*. – 1993. – No. 20. – P. 5-14 (versiunea românească: Moliner P. *Cinci întrebări în legătură cu reprezentările sociale // A. Neculau (coord.). Psihologia câmpului social: reprezentările sociale / Traducere: I. Măărășescu, R. Neculau*. – București: Societatea Știință & Tehnică S.A., 1995. – P. 180-187).
16. Moliner P. *Images et représentations sociales. De la théorie des représentations sociales à l’étude des images sociales*. – Grenoble: P.U.G., 1996.

17. Flament C., Rouquette M.L. *L'anatomie des idées ordinaires. Comment étudier les représentations sociales.* - Paris: Armand Colin, 2003.
18. Le Bon G. *Psychologie des foules.* - Paris: Alcan, 1921. - P. 85, 87 (versiunea românească: Le Bon G. *Psihologia maselor / Traducere, cuvânt înainte și note de dr. L. Gavrilu.* - București: Editura Științifică, 1991. - P. 77, 79)
19. Ortega y Gasset J. *La rebelión de las masas.* - Madrid: Alianza Editorial, 1983. - P. 134 (versiunea românească: Ortega y Gasset J. *Revolta maselor / Traducere de C. Lupu.* - București: Editura Humanitas, 1994. - P. 136).
20. Freud S. *Why War? // The Standard Edition of the Complete Psychological Works of Sigmund Freud.* - Vol. 22 (trans. J. Strachey). - London: Hogarth Press, 1964. - P. 212.
21. Moscovici S. *L'âge des foules.* - Paris: Fayard, 1981. - P. 52, 56 (versiunea românească: Moscovici S. *Știința maselor // S. Moscovici. Psihologia socială sau Mașina de fabricat zei / Selecția textelor și postfață de A. Neculau; traducere de O. Popârda.* - Iași: Editura Universității „Al. I. Cuza”, 1994. - P. 96, 100).
22. Neculau A. *Liderii în dinamica grupurilor / Prefață de acad. V. Pavelcu.* - București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1977. - P. 165.
23. Le Bon G. *Psychologie des foules.* - Paris: Alcan, 1921. - P. 85, 87 (versiunea românească: Le Bon G. *Psihologia maselor / Traducere, cuvânt înainte și note de dr. L. Gavrilu.* - București: Editura Științifică, 1991. - P. 77, 79).
24. Neculau A. *Liderii în dinamica grupurilor / Prefață de acad. V. Pavelcu.* - București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1977. - P. 177.
25. Moscovici S. *L'âge des foules.* - Paris: Fayard, 1981. - P. 55 (versiunea românească: Moscovici S. *Știința maselor // S. Moscovici. Psihologia socială sau Mașina de fabricat zei / Selecția textelor și postfață de A. Neculau; traducere de O. Popârda.* - Iași: Editura Universității „Al. I. Cuza”, 1994. - P. 101).
26. Sillamy N. *Lider // N. Sillamy. Dicționar de psihologie / Traducere, avanprefață și completări privind psihologia românească de dr. L. Gavrilu.* - București: Editura Univers Enciclopedic, 1996. - P. 180.
27. Paraire Ph. *Les grands leaders de l'histoire mondiale.* - Paris: Larousse-Bordas, 1996. - P. 11-12 (versiunea românească: Paraire Ph. *Mari lideri ai istoriei mondiale / Traducere: D. Bodea.* - Chișinău: Editura ARC, 1999. - P. 12-13).
28. Moliner P. *Cinq questions à propos des représentations sociales // Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale.* - 1993. - No. 20. - P. 12 (versiunea românească: Moliner P. *Cinci întrebări în legătură cu reprezentările sociale // A. Neculau (coord.). Psihologia câmpului social : reprezentările sociale / Traducere: I. Mărășescu, R. Neculau.* - București: Societatea Știință & Tehnică S.A., 1995. - P. 185).
29. Deconchy J.P. *Systèmes de croyance et représentations idéologiques // S. Moscovici (ed.). Psychologie sociale.* - Paris: P.U.F., 1984. - P. 331-355.
30. Moliner P. *Cinq questions à propos des représentations sociales // Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale.* - 1993. - No. 20. - P. 14-15 (versiunea românească: Moliner P. *Cinci întrebări în legătură cu reprezentările sociale // A. Neculau (coord.). Psihologia câmpului social : reprezentările sociale / Traducere: I. Mărășescu, R. Neculau.* - București: Societatea Știință & Tehnică S.A., 1995. - P. 187-188).

Prezentat: 7 septembrie 2018.

E-mail: mihaisleahitchi@yahoo.com

Societatea civilă și statul de drept ---



EXPERIENȚA STATELOR EUROPENE ÎN ASIGURAREA ORDINII PUBLICE ȘI RESPECTAREA DREPTURILOR OMULUI

THE EXPERIENCE OF EUROPEAN STATES IN ENSURING PUBLIC ORDER AND RESPECTING HUMAN RIGHTS

CZU: 351.75+342.7(4)

Ion GUCEAC,
academician, doctor habilitat în drept, profesor universitar

Pavel VOICU,
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

The title of article is: „The experience of European states to ensure the public order and the ensuring of human rights”.

The purpose of scientific research is to investigate multidimensional problems and the ensuring of public order by one of the specialized institutions of the state - police, research carried out in the light of the European practices.

The author performs a comparative analysis of the normative and organizational framework for regulating the various aspects related to the provision of public order in the European Union, aiming to identify the prospects of ensuring public order in the near future in the Republic of Moldova.

Keywords: *human rights, Council of Europe, European Union, European Court of Human Rights, police, public order.*

REZUMAT

Scopul cercetării științifice constă în a supune cercetării multiaspectuale problematica asigurării ordinii publice de către una dintre instituțiile specializate ale statului – poliția, cercetare realizată prin prisma practicilor europene de respectare a drepturilor omului.

Studiul tratează atât probleme de ordin teoretic, cât și probleme de ordin practic, astfel scopul investigației fiind formularea unor idei și propuneri cu referire la sporirea eficienței activității poliției, în special în asigurarea ordinii publice și respectării drepturilor omului.

Pentru realizarea scopului propus a fost efectuată o analiză comparativă a cadrului normativ și organizațional de reglementare a diverselor aspecte ce țin de asigurarea ordinii publice în mai multe state din Uniunea Europeană, fiind identificate perspectivele asigurării ordinii publice în viitorul apropiat în Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: *drepturile omului, Consiliul Europei, Uniunea Europeană, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, poliție, ordine publică.*

Experiența pe plan internațional a statelor ne oferă imaginea orientativă prin care statul de drept crește fundamental în ceea ce privește nivelul de dezvoltare socială prin promovarea politicilor de reglementare a drepturilor omului. Dacă analizăm corelația dintre drepturile omului și asigurarea ordinii publice, constatăm faptul că realizarea acesteia la nivel național este efectuată prin instituția specializată denumită poliție.

În lumea contemporană, drepturile omului sunt abordate la nivel național și internațional având în vedere apărarea instituțiilor statale și implicând problema condiției umane din punct de vedere juridic prin protecția persoanei și a bunurilor acesteia.

În afară de metodele de reglementare juridică indicate, problemele de protecție a ordinii publice și asigurarea securității publice sunt prevăzute de normele dreptului internațional.

Comunitatea internațională a avut în trecut, dar și în prezent, ca obiectiv cooperarea între organele polițienești din diferite state, în funcție de interese, așezarea geopolitică, de conlucrarea în regiuni, state, teritorii, astfel încât ordinea și securitatea publică să fie prevenite, menținute sau, după caz, restabilite.

Declarația pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului din 10 decembrie 1948 include norme de reglementare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în domeniul protecției ordinii publice, precum și posibilitățile restrângerii drepturilor și libertăților la nivelul legislației naționale. În art. 28 al Declarației caracterizează ordinea publică (socială) ca o parte integrantă a dreptului, la asigurarea căreia sunt realizate pe deplin toate drepturile și libertățile. În art. 29 din această Declarație este stabilită baza categoriei de ordine publică prin obligația fiecărui individ față de societate, pentru că numai în societate este posibilă o dezvoltare liberă și amplă a

personalității [5]. Consecința desfășurării reuniunii în ceea ce privește activitatea poliției a fost cuantificată prin încheierea unui tratat.

O altă încercare de a se pronunța vehement împotriva criminalității a avut loc la Hamburg în anul 1905 în cadrul primului Congres Internațional al Criminaliștilor. Orașul Dresden găzduiește în anul 1909 constituirea Uniunii Internaționale a Poliției [1, p.190].

În anul 1914, la Monaco, în cadrul Conferinței Internaționale a Poliției Criminale, a fost luată în discuție crearea de jure a unei poliții judiciare internaționale – INTERPOL [1, p.191]. Republica Moldova a aderat la O.I.P.C. – INTERPOL în anul 1994 prin Ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 234 [9], iar la data de 10 mai 1995, prin Hotărârea nr. 294, Guvernul Republicii Moldova constituie Biroul Național Central INTERPOL din Republica Moldova [8]. Din cercetările efectuate s-a constatat că una dintre cauzele criminalității o constituie conflictele și tensiunile sociale, astfel acestea având un caracter internațional ce emană de la o situație sau eveniment național.

Un alt pas către cooperarea internațională a organelor de poliție are loc la New York în anul 1920, unde se iau în discuție „acțiunile comune ale organelor menționate” [1, p.191], urmare acestor întruniri, în anul 1923, la Viena este „adoptată decizia de constituire a Comisiei Internaționale de Poliție Criminală” [13, p.179], iar următoarele congrese s-au desfășurat conform relatărilor autorilor menționați în: 1926 - orașul Berlin, 1934 - Viena, 1935 - Copenhaga, 1936 - Belgrad, 1937 - Londra, 1938 - București [1, p.193].

Prin Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 [2], sunt stabilite unele cerințe care, în afară de drepturile și libertățile stabilite, prevăd limitarea lor în scopul asigurării respectării ordinii publice și securității publice. Acest act

normativ este publicat în Republica Moldova de către Ministerul Afacerilor Interne la data de 30.12.1998 în Tratatul Internațional cu nr. 1, prin art. nr. 342, și intră în vigoare la data de 01.02.1998. În acest act juridic sunt stabilite drepturile și libertățile omului, garantate în dreptul internațional. Astfel, în alin. 1, art. 6 din această Convenție este prevăzută posibilitatea restrângerii dreptului de acces la judecată din considerentele asigurării ordinii publice pentru mass-media și public. Alin. 2, art. 8 permite în interesele ordinii publice intervenirea autorităților în exercitarea dreptului la respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a corespondenței. Alin. 2, art. 9 stipulează că libertatea manifestării religiei sau convingerilor pot fi supuse restricțiilor prevăzute de lege sau care sunt necesare în interesele securității publice pentru asigurarea ordinii publice. Alin. 2, art. 10 prevede realizarea libertății de exprimare în cadrul formalităților, condițiilor, restricțiilor sau sancțiunilor, prevăzute prin lege în interesele ordinii publice. La fel, conține restricții prevăzute de lege în ceea ce privește libertatea de întrunire și de asociere.

Actul internațional amintit deține o importanță incontestabilă prin faptul că stabilește în conținutul său dreptul la ordine publică și determină modul de realizare a acestui drept prin recunoașterea și consolidarea obligațiilor omului față de societate. Considerăm cu certitudine rolul însemnat prin normele ce stabilesc problemele fundamentale de stabilirea, determinarea și realizarea drepturilor și libertăților garantate în Republica Moldova.

Diversitatea temelor ce au aceeași natură în domeniul ordinii publice și securității publice este repercutată în următoarele acte internaționale ce vizează problema cercetată în articolul de față. În acest sens, amintim Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale care în art. 8 stabilește posibilitatea limitării în interese-

le ordinii publice a dreptului fiecărui om la crearea sau aderarea la uniuni profesionale pentru apărarea intereselor sale economice și sociale. Un alt act normativ este Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice care prevede posibilitatea limitării dreptului la libertatea de circulație și de alege a domiciliului, divulgarea și publicarea informațiilor cu privire la audierile judiciare, dreptului la religie și alte convingeri, la ordine, sănătate și moralitate, dreptului la deținerea și divulgarea informației și ideilor de orice gen indiferent de frontierele de stat, fie oral, în scris, prin imprimare sau forme de artă, ce, la rândul său, poate fi supus anumitor limitări pentru asigurarea securității de stat, ordinii publice, sănătății sau moralității cetățenilor, limitarea dreptului la întruniri pașnice în interesele securității publice sau de stat, ordinii publice, asigurării sănătății și moralității cetățenilor sau protecției drepturilor și libertăților altor persoane, dreptul fiecărei persoane la crearea sindicatelor și aderarea la acestea pentru apărarea intereselor sale, aceste drepturi pot fi limitate în condițiile legii în interesele statului, precum și altor drepturi și libertăți fundamentale în scopul asigurării ordinii publice și securității publice.

Dintre actele internaționale ce au direct sau tangențial legătură cu menținerea, respectarea și prevenirea ordinii publice, securitatea publică, drepturile și libertățile cetățenilor, amintim următoarele convenții: la 10 decembrie 1984 a fost adoptată Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 473-XIII din 31.05.1995, în vigoare din 28 decembrie 1995 [3]; Convenția O.N.U. din 14 decembrie 2000 împotriva crimei organizate transnaționale, ratificată de Republica Moldova prin Dispoziția Guvernului Republicii Moldova nr. 23-d din 10.03.2003 [4].

Republica Moldova a adoptat prin Rezoluția nr. 690 din 1979 a Adunării Generale O.N.U. nr. 34/169 din 17 decembrie 1979 Declarația cu privire la poliție în baza căreia a fost elaborat Codul de conduită polițienească al Republicii Moldova; Codul de conduită al Națiunilor Unite pentru persoanele responsabile de aplicarea legilor și Rezoluția 690/1979 a Adunării parlamentare a Consiliului Europei referitoare la Declarația privind Poliția.

Uniunea Europeană dorește să consolideze relațiile cu vecinii săi. Printre aceștia se află și Republica Moldova, în acest sens U.E. promovează „asocierea pe plan politic, integrarea economică, creșterea mobilității” pentru a asigura parteneriate care se bazează pe interese comune, securitatea și apărarea, combaterea criminalității și respectarea drepturilor omului.

Luând în considerare actele normative menționate, Republica Moldova le ratifică urmărind să asigure recunoașterea, aplicarea universală și efectivă a drepturilor pe care ea le enunță, considerând ca scop apărarea și preîntâmpinarea evenimentelor ce se pot produce cu privire la menținerea ordinii publice, dar și drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Astfel, consecința acestor ratificări constituie măsuri care garantează unitatea drepturilor naționale la nivel universal.

Uniunea Europeană, în baza Tratatului de la Lisabona din 2009, urmare conflictelor existente în spațiul Europei în vederea menținerii ordinii sub toate formele sale (ordinea de drept, ordinea publică, ordinea socială) și a păcii au trimis misiuni. „În decembrie 2008, UE a trimis în Kosovo o misiune formată din 1.900 de persoane, activând în domeniul justiției și poliției, care să ajute la menținerea ordinii [6]. Concluzionăm că UE oferă sprijin, inclusiv statului Republica Moldova, în vederea consolidării democrației drept un element esențial în sistemul politico-juridic de dezvoltare și menținere a or-

dinii de drept, a ordinii publice și securității interne și internaționale.

Comisia Europeană, respectând Tratatul de la Maastricht, propune Republicii Moldova la data de 20 iulie 1992 „semnarea acordurilor de parteneriat și cooperare cu statele succesoare ale U.R.S.S., iar la 28 noiembrie 1994 a fost semnat Acordul de Parteneriat și Cooperare între UE și Republica Moldova” [15]. Intrarea în vigoare, părți semnatare fiind Republica Moldova și UE la 1 iulie 1998 a „Acordului de Parteneriat și Cooperare”, „relațiile celor două entități au fost plasate într-un cadru legislativ oficial. Noul acord propunea și bazele juridice ale aplicării programului TACIS - Technical Aid to the Commonwealth of Independent States - de asistență în Moldova” [15]. A fost instituit pe o perioadă de 10 ani având ca obiective: „continuarea dialogului politic, promovarea comerțului și a investițiilor, cooperarea între domeniul legislativ, economic, social, financiar și cultural, susținerea eforturilor Republicii Moldova de a consolida democrația, de a dezvolta economia și de a finaliza tranziția la economia de piață” [15].

La 18 septembrie 2000, la Bruxelles, Comitetul de Cooperare Parlamentară Republica Moldova - Uniunea Europeană conchide că pentru aderarea la structurile europene este necesară modernizarea sistemului legislativ și consolidarea statului de drept.

Interesele fundamentale ale statului și cetățenilor Republicii Moldova duc la transformarea profundă a instituțiilor, practicilor și legislației după tipologia țărilor ce fac parte din UE, „creează premisele necesare pentru aderarea ulterioară a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Așadar, după două decenii de apropiere tot mai intensă, Republica Moldova colaborează cu structurile comunitare în domenii dintre cele mai variate, iar aportul financiar, tehnologic, cultural și uman al UE este unul dintre cele mai importante în democratizarea Republi-

cii Moldova, în creșterea nivelului de trai al locuitorilor și revigorarea economică a țării” [15].

Suntem de acord cu opinia autorului Ruslan Uja care consideră că „un rol important în activitatea poliției îl au instrumentele internaționale” [14, p. 56] reliefate prin constituirea: Curții Europene pentru Drepturile Omului, Comitetului de Miniștri, EUROPOL-ului, care au abordat probleme ale activității de poliție, respectând valorile popoarelor - esența libertății individuale, politice și de guvernare - prin respectarea legii ca bază a democrației. Misiunea poliției în toate statele fiind aceea de a respecta „normele de conduită în societate, ordinea și liniștea publică” [14, p. 56].

În opinia autorului Tudor Tomozei, activitatea poliției într-o societate democratică influențează respectarea „drepturilor fundamentale ale omului, printre care dreptul la viață, dreptul la libertate și dreptul la libertatea persoanei” [12, p. 5], acestea fiind garantate prin lege tuturor cetățenilor statului respectiv.

Așa cum am observat mai sus drepturile omului influențează activitatea poliției ceea ce face să existe contradicții, discordanțe și limitări prevăzute de lege. De aceea, în domeniul ordinii publice elementele amintite au la bază instrumentele juridice internaționale privitoare la drepturile omului versus reglementările juridice la nivel național.

Considerăm asemenea autorului Tudor Tomozei importante următoarele contradicții în ceea ce privește starea actuală a Republicii Moldova și normele internaționale având ca obiect drepturile omului și ordinea publică.

Ca o primă contradicție amintim art. 4 din Constituția Republicii Moldova care prevede faptul că „dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne

prioritate au reglementările internaționale” în contradicție cu art. 6 regăsit în documentul Reuniunii de la Copenhaga din 28 iunie 1990 [10] care recunoaște „dreptul fiecărui stat de a interveni ori de câte ori ordinea democratică este amenințată” [12, p. 6]. Republica Moldova, prin actul normativ nr. 107 din 10.09.1991 hotărăște aderarea Republicii Moldova la instrumentele juridice internaționale referitoare la drepturile omului [7], astfel Parlamentul Republicii Moldova în art. 1 prin care recunoaște „rolul excepțional al instrumentelor internaționale care configurează drepturile și libertățile fundamentale ale omului, adoptate de O.N.U. și instituțiile sale speciale, precum și de către Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa la Reuniunile de la Helsinki, Madrid, Viena, Copenhaga, Paris” [7] astfel, Republica Moldova aderă la instrumente juridice internaționale prevăzute în actul prezentat. Astfel se realizează prin implicarea forțelor de ordine publică apărarea și protejarea în conformitate cu normele legale obligațiile internaționale.

Alte contradicții sunt considerate de profesorul Tudor Tomozei ca fiind „necesitatea respectării drepturilor omului și exigențele de menținere a ordinii și siguranței sociale” [12, p. 6]. Aici constatăm raportul dintre instrumentele juridice naționale și internaționale ca acte juridice de legalitate și activitatea poliției ca instituție însărcinată în menținerea ordinii publice.

O contradicție se regăsește și în „exercitarea atribuțiilor de intervenție a poliției și asigurarea drepturilor părților implicate în unele conflicte sociale” [12, p. 6]. Astfel, părțile implicate în conflict consideră ca acțiunile să fie corecte din partea ambelor tabere implicate în conflict.

De asemenea, regăsim incongruență și în cerința „respectării drepturilor omului și nivelul de protecție a funcționarului de poliție” [12, p. 7]. Astfel, prin Rezoluția 690 din 1979 a Adunării Parlamentare a Consi-

liului Europei [11] și Observațiile Consiliului de Miniștri ce includ reguli distincte privitoare la protecția polițiștilor.

Discordanțele în cauzele relatate apar cu privire la respectarea drepturilor omului și rigurozitatea menținerii ordinii publice, iar clauzele limitative sunt, în principiu, prevăzute de lege conform criteriilor unei societăți democratice pentru „apărarea siguranței publice, apărării ordinii publice, protecției sănătății și moralei sau apărării drepturilor celui alt” [12, p. 7].

Prezentând limitările, discordanțele și contradicțiile, astfel, concluzionăm că temelia activității poliției reprezintă, prin respectarea normelor naționale și internaționale, constituirea și consolidarea democrației.

Forțele poliției au o implicație directă asupra drepturilor fundamentale ale omu-

lui, putând produce efecte pozitive sau negative asupra comunității umane, determinante fiind măsurile și modul în care le aplică asupra cetățenilor.

Drepturile și libertățile cetățenilor în activitatea poliției sunt realizate prin mijloace administrative și juridice, drepturile omului fiind considerate drepturi universale ce se regăsesc implementate în legislațiile naționale prin legi individuale sau prin ratificarea de tratate, convenții și acorduri.

Republica Moldova, în vederea cooperării cu statele din Uniunea Europeană, urmează să eficientizeze sistemul de ordine publică și siguranță printr-o abordare proactivă, orientată către nevoile de securitate în serviciul cetățeanului, precum și prin asigurarea unui mediu caracterizat prin ordine, libertate și justiție.

BIBLIOGRAFIE

1. Boeșteanu Constantin, Cușnir Valeriu, Grati Veaceslav, Dogotari Ian. Drept polițienesc. Chișinău, 2006. Academia „Ștefan cel Mare”. Tipografia: Elena VI.

2. Convenția din 04.11.1950 pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. În vigoare de la 3 septembrie 1953. Adoptată în Republica Moldova de Ministerul Afacerilor Interne. Publicată: 30.12.1998 în „Tratate Internaționale” nr. 1, art. nr. 342. Data intrării în vigoare: 01.02.1998, art. 6, alin.1; art. 8, alin. 2; art. 9, alin. 2 și art. 10, alin. 2.

3. Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante. Adoptată la New York la 10 decembrie 1984. Adoptată și deschisă spre semnare de Adunarea Generală a Națiunilor Unite prin Rezoluția 39/46 din 10 decembrie 1984. A intrat în vigoare la 26 iunie 1987, conform dispozițiilor art. 27(1). Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 1, pag.129. Aderat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 473-XIII din 31.05.95. În vigoare pentru Republica Moldova din 28 decembrie 1995.

4. Convenția O.N.U. din 14 decembrie 2000 împotriva crimei organizate transnaționale, ratificată de Republica Moldova prin Dispoziția nr. 23-d din 10.03.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-47 din 19.03.2003.

5. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948. Emitent: Organizația Națiunilor Unite. Publicată în Broșura din 10 decembrie 1948. Art. 28 și art. 29. În: http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/internationala/Declaratia_Universala_a_Drepturilor_Omului.pdf (vizitat: 22.05.2018).

6. Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova. PESC. Într-un singur glas. În: http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/key_eu_policies/common_foreign_security_policy/index_ro.htm (vizitat: 22.05.2018).

7. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 107 din 10.09.1991 privind aderarea

Republicii Moldova la instrumentele juridice internaționale referitoare la drepturile omului. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6 din 30.10.1991.

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 294 din 10.05.1995 cu privire la Biroul central național Interpol din Republica Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 033 din 15.06.1995.

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 334 din 08.07.1991 despre aprobarea Regulamentului cu privire la serviciul în organele afacerilor interne. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2 din 30.12.1991, art. 3.

10. Reuniunea de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE. Documentul nr. 1990 din 29.06.1990. Ministerul Afacerilor Externe, Republica Moldova. Publicat: 30.12.1998 în „Tratate Internaționale” nr. 1, art. 286, art. 6.

11. Rezoluția 690 (1979) privind Declarația despre Poliție. În: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta79/ERES690.htm> (vizitat la 29.05.2018).

12. Tomozei Tudor. Probleme privind poliția. Abordate pe plan european. Drepturile omului și poliția. Materialele Conferinței Științifice din 21.12.2000. Catedra Drept Public, Liga pentru Apărarea Drepturilor Omului, Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”, Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova, Chișinău, 2001.

13. Tullet Tom. Inside Interpol. Ed. Frederik Muller. London, 1963.

14. Uja Ruslan. Probleme privind poliția. Abordate pe plan european. Drepturile omului și poliția. Materialele Conferinței Științifice din 21.12.2000. Catedra Drept Public, Liga pentru Apărarea Drepturilor Omului, Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”, Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova, Chișinău, 2001, p. 56.

15. Uniunea Europeană. Moldova Europeană. Pagina Proiectului „Responsabilitate individuală și cetățenie activă” poate fi consultată în Compartimentul „Informare Europeană” al Portalului. Puncte de reper. În: <http://infoeuropa.md/uniunea-europeana-si-moldova/> (vizitat la 16.06.2018).

Prezentat: 9 iulie 2018.

E-mail: guceac@mail.ru

ASPECTE CU REFERIRE LA EXERCITAREA DREPTULUI CONSTITUȚIONAL DE PETIȚIONARE

ASPECTS REGARDING THE EXERCISE OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF PETITION

CZU: 342.736

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
șef Catedră științe juridice,
Academia de Administrare Publică

Adrian CRASNOBAEV,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

SUMMARY

The right of petitioning has a social function, which consists in establishing a constitutional guarantee available to citizens to draw the attention of the competent public authorities to concrete situations of violation of legitimate rights and interests, without having to resort to the intervention of a courts, thus being treated in the classical French constitutional doctrine and as a constitutional guarantee for the defense of liberties.

The citizen who resorts to this possibility is protected by the constitutional rule against any acts of persecution, punishment and punishment for petitions addressed by law, and if the public authorities refuse to respond to requests received in the form of petitions, their addressees open the administrative litigation path.

Keywords: *fundamental right, petition, petitioner, public authority, legitimate rights and interests.*

REZUMAT

Dreptul de petiționare are o funcție socială, care constă în stabilirea unei garanții constituționale aflate la îndemâna cetățenilor de a atrage atenția autorităților publice competente asupra unor situații concrete de încălcare a unor drepturi și interese legitime, fără a fi nevoie să se mai recurgă la intervenția unei instanțe judecătorești, fiind astfel tratat în doctrina constituțională franceză clasică și ca o garanție de ordin constituțional pentru apărarea libertăților.

Cetățeanul care recurge la această posibilitate este protejat de norma constituțională, împotriva oricăror acte de persecuție, sancționare și pedepsire a sa pentru petițiile adresate potrivit legii, iar dacă autoritățile publice refuză să răspundă la cererile primite sub formă de petiții, adresanții acestora au deschisă calea contenciosului administrativ.

Cuvinte-cheie: *drept fundamental, petiție, petiționar, autoritate publică, drepturi și interese legitime.*

O funcție esențială a statului o constituie protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, având în dotare un sistem complex ce include atât măsuri de supraveghere și control asupra comportamentului legal al subiecților de drept pentru a depista cazurile de încălcare a dreptului, măsuri de apărare juridică, forme procesuale de protecție a dreptului, cât și abilitază diferite autorități de stat și instituții cu atribuții de garantare și apărare a drepturilor și libertăților fundamentale.

În fapt, dreptul la apărare reprezintă un aspect important al dreptului la un proces echitabil, care se află în serviciul eficienței realizării dreptului constituțional al cetățenilor de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, de rând cu dreptul la asistență juridică, care se afirmă ca unul dintre aspectele fundamentale ale unui proces echitabil, dar și o garanție eficientă.

Dreptul la apărare, ca valoare socială, este necesar oricărui mediu sociouman, iar recunoașterea acestui drept reprezintă un numitor comun în toate sistemele procedurale ale statelor democratice, lucru ce derivă și din faptul că statele sunt semnatare ale documentelor internaționale ce consacră în mod expres acest drept.

Persoana poate să-și apere drepturile sale atât pe cale judiciară, cât și pe cale extrajudiciară, iar drepturile și libertățile sale fundamentale sunt garantate atât prin acte naționale cât și internaționale. Deoarece dreptul de petiționare oferă posibilitatea persoanelor să se adreseze instituțiilor de stat în vederea asigurării oricărui alt drept al acestora, acesta reprezintă un drept de a se apăra pe cale extrajudiciară, precum și o modalitate de rezolvare a unor probleme personale sau colective.

Dreptul de petiționare este un drept fundamental, ce conferă cetățenilor posibilitatea de a se adresa organelor de stat, uni-

puneri, sesizări, reclamații și cereri privind interesele personale sau obștești și obligația acestor organisme de a primi, examina și rezolva petițiile, precum și de a comunica petiționarilor soluțiile adoptate [1, p. 306].

Respectiv, dreptul de petiționare este un drept ce-și găsește reflecția în libertatea de exprimare, libertatea de opinie și libertatea de gândire, aceasta presupunând existența unui pluralism de idei, crearea ideilor și comunicarea acestora.

Prin urmare, petiția reprezintă atât una din formele de a-și realiza libertatea de exprimare, libertatea de opinie și libertatea de gândire, dar și o modalitate prin care cetățenii sau organizațiile legal constituite își valorifică dreptul de a sesiza ori de a cere unei autorități publice o explicație sau o solicitare, în numele unui interes general sau particular.

În principiu, o petiție se adresează de către cel interesat, indiferent dacă drepturile și interesele sale legitime au fost vătămate sau neglijate în cadrul unor raporturi sociale determinate, acelei autorități de stat care deține puterea și care are, potrivit acestei puteri, competența să analizeze petiția și să o soluționeze, într-un anumit termen, potrivit dispozițiilor legale în vigoare.

Constituționalizarea dreptului de petiționare a urmărit, cel puțin, două scopuri principale:

- în primul rând, se garantează dreptul cetățenilor de a-și exprima liber opiniile personale, sugestiile, cererile, nemulțumirile, chiar și plângerile referitoare la activitatea diferitelor autorități publice sau a unor funcționari ori demnitari ai statului;

- în al doilea rând, cetățeanul care recurge la această posibilitate, este protejat de norma constituțională, împotriva oricăror acte de persecuție, sancționare și pedepsire a sa pentru petițiile adresate potrivit legii. Mai mult chiar, dacă autoritățile publice refuză să răspundă la cererile primite sub formă de petiții, adresanții acestora au deschisă calea contenciosului administrativ,

reglementat de art. 53 din Constituție și art. 4 al Legii nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare.

Dreptul de petiționare reprezintă o garanție generală pentru celelalte drepturi și libertăți, care prin esența lor reprezintă și o modalitate eficientă de rezolvare a unor probleme personale sau care privesc o colectivitate [2, p. 104; 4, p. 58]. Prin urmare, scopul principal al petiției individuale este de a apăra interesul personal al individului care a adresat petiția organelor statului competente de rezolvare a problemei respective, iar cel al petiției colective este satisfacerea interesului public asigurat de interesul social comun, adică realizarea căruia este decisivă pentru asigurarea garanției de existență și dezvoltare.

Reieșind din conținutul art. 52 al Constituției Republicii Moldova, dreptul de petiționare se caracterizează prin următoarele:

- cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor;

- organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă;

- exercitarea dreptului de petiționare este scutită de taxă;

- autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.

În virtutea celor expuse „supra”, ar fi de reiterat faptul că dreptul de petiționare are o funcție socială, care constă în stabilirea unei garanții constituționale aflate la îndemâna cetățenilor de a atrage atenția autorităților publice competente asupra unor situații concrete de încălcare a unor drepturi și interese legitime, fără a fi nevoie să se mai recurgă la intervenția unei instanțe judecătorești, fiind astfel tratat în doctrina constituțională franceză clasică și ca o garanție de ordin constituțional pentru apărarea libertăților.

În opinia prof. Andrei Smochină, dreptul constituțional de petiționare poate fi examinat sub două aspecte principale: obiectiv și subiectiv. În sensul obiectiv, dreptul de petiționare este o instituție a dreptului constituțional, ce reprezintă în sine totalitatea normelor de drept, ce asigură realizarea dreptului constituțional al fiecăruia cu înaintarea petițiilor către organele statului de drept într-o participare la treburile statului și revendicarea unor drepturi încălcate.

Indiferent de faptul că procedura de realizare a dreptului constituțional de petiționare este reglementată de multiple acte normative ce aparțin diferitelor ramuri de drept, de exemplu, prin înaintarea reclamațiilor în instanțele de judecată, li se aplică normele codului de procedură civilă și normele contenciosului administrativ, rolul de bază în mecanismul realizării dreptului constituțional îi aparține totuși normelor de drept constituțional [6, p. 51].

În sensul subiectiv, dreptul constituțional de petiționare presupune o totalitate de abilități, competențe speciale care formează conținutul lui, precum și generarea unor drepturi în procesul examinării petiției de către instituția petiționată:

- a) să expună personal argumente organului sau persoanei oficiale care examinează petiția;

- b) să beneficieze de serviciile avocatului;

- c) să prezinte organului sau persoanei oficiale care efectuează examinarea materialelor suplimentare ori să solicite organului sau persoanei oficiale de a cere aceste materiale;

- d) să ia cunoștință de materialele examinării dacă aceasta nu aduce atingere intereselor, drepturilor și libertăților altor persoane;

- e) să primească răspuns în scris, oral sau în formă electronică despre rezultatele examinării și/sau înștiințarea despre remiterea petiției organului sau persoanei oficiale, de competența căreia ține soluționarea chestiunilor abordate;

f) să ceară repararea pagubei în modul stabilit de legislație;

g) să solicite în scris sau în formă electronică sistarea examinării petiției;

h) alte drepturi prevăzute de legislația în vigoare.

De regulă, dreptul de petiționare se exercită în speranța obținerii unui răspuns favorabil, care fie întârzie să apară, fie nu apare niciodată, fie apare invers decât s-a solicitat. Există însă și situații în care dreptul de petiționare, odată exercitat, se întoarce împotriva celui care îl exercită, atunci când acest drept se exercită în fața autorităților publice cu activitate administrativ-jurisdicțională, sesizată să ia măsuri din oficiu cu privire la o problemă de interes general. Dornică să evite autosesizarea, dar nu și să ignore în totalitate problema, autoritatea publică alege să confere problemei un nepretins caracter personal, pe care îl atribuie din oficiu petiționarului, împotriva intenției, scopului și voinței acestuia. Într-o asemenea situație, în aparentă dispută se regăsesc dreptul de petiționare, gratuitatea sa garantată constituțional și libera sa exercitare în fața autorităților publice, pe de o parte, și dreptul la apărare, cu sarcinile sale financiare aferente, pe de altă parte.

Astfel, cum rezultă din reglementarea constituțională, accesul la justiție, care presupune o cerere adresată instanței, nu este identic cu dreptul de petiționare, fiecare dintre aceste drepturi având determinări specifice și exclusive. De regulă, cererea în justiție se rezolvă în cadrul unei proceduri jurisdicționale, iar petiția, de regulă, în cadrul unei proceduri administrative, având o anumită specificitate de natură necontencioasă.

Împărtășim opinia prof. Tudor Drăganu, care afirmă că între aceste două drepturi există unele deosebiri, care le atribuie o individualitate proprie, și anume:

- spre deosebire de dreptul de petiționare, al cărui obiect poate fi atât valorificarea

unor drepturi și interese personale, cât și a unor interese obștești, liberul acces la justiție este chemat să protejeze numai drepturi subiective și, în cazurile prevăzute de lege, interese personale;

- pe calea dreptului de petiționare pot fi valorificate chiar interese personale sau obștești eventuale, iar în cazul liberului acces la justiție acesta poate fi invocat, în principiu, doar în vederea apărării unor drepturi subiective sau, atunci când este cazul, a unor interese individuale născute și actuale;

- dreptul de petiționare este aplicabil în raporturile persoanelor cu toate organele statului, începând cu parlamentul și mergând până la autoritățile administrației publice locale, pe când liberul acces la justiție vizează raporturile lor cu o singură categorie de organe: instanțele judecătorești;

- liberul acces la justiție nu poate fi valorificat în fața instanțelor judecătorești decât de persoanele fizice sau juridice, care au capacitatea procesuală de folosință și capacitatea procesuală de exercițiu (capacitatea de a sta în judecată), pe când dreptul de petiționare poate fi exercitat chiar și de cei care sunt lipsiți de capacitatea procesuală de folosință și de exercițiu, cum ar fi, de exemplu, cazul minorilor, care nu pot sta în proces decât cu asistența părinților sau, în lipsa acestora, a tutorelui;

- exercitarea dreptului de petiționare dă naștere în sarcina organului sesizat numai la obligația de a răspunde în termenul prevăzut de lege, în timp ce liberul acces la justiție obligă instanțele judecătorești să examineze în fond litigiul și să pronunțe o hotărâre care, după epuizarea căilor de atac sau dacă acestea nu sunt exercitate în termen, se bucură de autoritatea lucrului judecat;

- dreptul de petiționare nu presupune în mod necesar existența unui litigiu juridic, adică a unei situații în care o parte susține în contradictoriu cu alta că un drept subiectiv a fost încălcat sau ordinea de drept a fost violată, iar liberul acces la justiție se exercită

tocmai în vederea soluționării unei asemenea situații;

- exercitarea dreptului de petiționare este întotdeauna gratuită, în timp ce, în cazul liberului acces la justiție, o asemenea dispoziție lipsește, fiind cunoscute și admise anumite limitări ale acestuia [3, p.18-20].

Deosebirea substanțială dintre dreptul de petiționare și liberul acces la justiție se concretizează în faptul că, pe baza liberului acces la justiție, partea interesată se adresează în vederea recunoașterii dreptului său, a anulării actului administrativ ilegal sau a acordării de despăgubiri unui organ imparțial, altul decât cel care a emis actul, în timp ce atunci când acționează în temeiul dreptului de petiționare, ea sesizează însuși organul autor al actului sau autoritatea superioară acestuia, ambele interesate, direct sau indirect, ca decizia administrativă să rămână în picioare.

Ca orice drept, fundamental inclusiv, dreptul de petiționare poate fi restricționat în condițiile art. 54 din Constituție, însă restrângerea trebuie să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și să nu afecteze însăși substanța dreptului fundamental garantat, respectiv:

- în condițiile limitative prevăzute de lege;

- atunci când restrângerea este necesară într-o societate democratică;

- numai dacă restrângerea este necesară în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției;

- cu respectarea criteriului proporționalității, respectiv fără a atinge existența dreptului sau a libertății.

La examinarea propriu-zisă a petițiilor, executorul urmează să stabilească dacă cele

invocate de petiționar sunt de competența organului pe care îl reprezintă sau țin de competența mai multor organe. În cazul în care este de competența organului pe care îl reprezintă și a subdiviziunii structurale din care face parte, executorul urmează să analizeze motivele de fapt și de drept care au stat la baza acesteia, să determine temeiul juridic în baza căruia s-a adresat solicitantul și să stabilească posibilitatea de examinare, să acumuleze informații ce vizează chestiunile invocate de petiționar. Dacă însă petiția este una ce vizează mai multe subiecte, care țin de competența mai multor organe, iar problemele expuse nu se intercalează, petiția poate fi examinată de toate organele separat. Astfel, originalul petiției se expediază acestui organ în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care este informat petiționarul.

În conformitate cu art. 8, alin. (1) al Legii nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare *„petițiile se examinează de către organele corespunzătoare în termen de 30 de zile, iar cele care nu necesită o studiere și examinare suplimentară – fără întârziere sau în termen de 15 zile de la data înregistrării”*. Prin norma legală citată, legiuitorul a instituit două termene generale, fără însă a determina care sunt petițiile care nu necesită o studiere și examinare suplimentară. Astfel, în prezența respectivei lacune, în practică, în marea majoritate a cazurilor, petițiile sunt examinate în termen maxim de 30 de zile lucrătoare. În situațiile în care petițiile conțin o problemă mai complexă, care necesită o examinare suplimentară, sau care urmează a fi efectuată de către un alt organ, termenul de examinare poate fi prelungit cu cel mult 30 de zile lucrătoare.

Termenul de prelungire poate fi aplicat și în situațiile în care petiționarii cu reacredință expediază aceluiași organ sau aceiași persoane oficiale concomitent și/sau consecutiv mai multe petiții sesizând aceeași problemă. Din considerentul că

petiționarii nu întotdeauna au cultura juridică necesară, adesea aceștia adresează petițiile organelor, în conformitate cu convingerile lor, care, consideră ei, că le-ar soluționa petiția, ori depun mai multe cereri consecutiv, fiind în așteptarea răspunsului la fiecare din ele. În acest sens, legiuitorul a statuat la art. 9, alin. (11) faptul că în cazul în care petiționarul adresează aceluiși organ sau aceleiași persoane oficiale concomitent și/sau consecutiv mai multe petiții sesizând aceeași problemă, acestea se vor comasa și se vor examina, cu respectarea termenelor prevăzute, iar petiționarul urmează să primească un singur răspuns, care trebuie să facă referire la toate petițiile primite și să conțină răspuns la solicitările petiționarului.

Despre prelungirea termenului de examinare a petiției urmează a fi informat petiționarul, în scopul evitării înaintării unei acțiuni în ordinea contenciosului administrativ, deoarece în conformitate cu prevederile art. 16, alin. (1) al Legii nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare „petițio-

narii, care consideră că drepturile lor sunt lezate și nu sunt de acord cu deciziile organului sau persoanei oficiale care au examinat petiția, au dreptul de a se adresa în instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data comunicării deciziei, dacă, conform legii, se adresează direct în instanță, sau de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă, sau, în caz dacă în intervalul menționat nu au primit răspuns - din ziua când trebuiau să-l primească”.

În ordinea celor analizate, ținem să remarcăm faptul că prin intermediul petițiilor, autoritățile publice, statul comunică cu cetățenii, în rezultatul căreia pot afla despre abuzurile propriilor angajați, pot face anumite concluzii referitor la politicile pe care trebuie să le adopte în viitor sau felul în care urmează să fie modificată legislația, fiind perceput ca un mijloc sigur de control, deoarece un control real și efectiv nu poate veni de sus, ci de jos, din masa însăși a administrațiilor, cărora interesul propriu le stimulează vigilența.

BIBLIOGRAFIE

1. Cârnaț T. Drept constituțional. Chișinău: Print-Caro SRL, 2010, 513 p.
2. Constituția României, revizuită. Comentarii și explicații. București: All Beck, 2004, 363 p.
3. Drăganu T. Liberul acces la justiție. București: Lumina Lex, 2003, 263 p.
4. Foca M. Drept constituțional. Drepturi și libertăți fundamentale. Constanța: Europa, 2005, 192 p.
5. Legea nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 6-8 din 24.01.2003.
6. Smochină A. Noțiunea și elementele structurale ale dreptului de petiționare. În: Studii Juridice Universitare, nr. 3-4 din 2015, p. 45-51.

Prezentat: 24 septembrie 2018.

E-mail: teodorina@rambler.ru

CONTROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE PRIVIND ADMINISTRAREA FINANTELOR PUBLICE

CONTROL BY CENTRAL PUBLIC ADMINISTRATION ON PUBLIC FINANCING ADMINISTRATION

CZU: 336.13:351.9

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

Eugen BANUH,
doctorand, Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

The title of the article is: "Control by central public administration on public financing administration". As the article title suggests, scientific research will be directed to highlighting the main constituent elements of financial control. In fact, given the complexity of the financial control issue, we decided in this study to refer only to the role of the Parliament and Government in the control of public finance management. Control over the execution of the state budget and the budgets of the administrative-territorial units represents a stage of the budgetary process, the necessity of which is based on the restrictions to be taken into account when allocating to destinations and using the budgetary resources. Therefore, the efficiency of public finance management control by the Parliament and the Government will bring transparency and efficiency in terms of public revenues and expenditures.

Keywords: financial control, Parliament, Government, public finance management, Court of Auditors.

REZUMAT

Așa cum sugerează titlul articolului, cercetarea științifică va fi orientată spre evidențierea principalelor elemente constitutive ale controlului financiar. De fapt, având în vedere complexitatea problematicii controlului financiar, am decis ca în acest studiu să ne referim doar la rolul Parlamentului și al Guvernului în activitatea de control al administrării finanțelor publice. Controlul asupra executării Bugetului de Stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale reprezintă o etapă a procesului bugetar a cărei necesitate se fundamentează pe restricțiile ce trebuie luate în considerare la alocarea pe destinații și utilizarea resurselor bugetare. Prin urmare, eficiența controlului administrării finanțelor publice din partea Parlamentului și Guvernului vor aduce transparență și eficiență în ceea ce privește veniturile și cheltuielile publice.

Cuvinte-cheie: control financiar, Parlament, Guvern, administrarea finanțelor publice, Curtea de Conturi.

Administrarea finanțelor publice este domeniul ce a suscitat mereu interesul atât al factorilor decizionali cât și, în mod special, al cetățenilor. Tocmai acesta și este motivul unei incursiuni în domeniul administrării finanțelor publice de către administrația publică centrală.

Într-o altă ordine de idei, ne-am propus să vedem în ce măsură cadrul legal actual în materie financiară asigură buna funcționare a tuturor actorilor cu atribuții în domeniul supravegherii administrării finanțelor publice.

Înainte de a trece la cercetarea propriu-zisă, vom menționa că, la începutul anului 2018, a fost publicat clasamentul Open Budget Index 2017 (Indicele Transparenței Bugetare). Republica Moldova a fost inclusă pentru prima dată în istorie în acest indice. Țara noastră a înregistrat un scor de 58 de puncte din 100, având cu 16 puncte mai mult decât media globală (42 puncte) și, respectiv, clasându-se pe locul 33 la nivel mondial [6, p.13].

Clasamentul a relevat faptul că Republica Moldova ocupă o poziție confortabilă la mai mulți indici. Unica excepție ține de faptul că la capitolul „Nivelul de participare a cetățenilor” Moldova a înregistrat doar 7 puncte din 100 posibile [6, p. 59], ceea ce înseamnă că există foarte mari carențe în ceea ce privește participarea publicului și asigurarea de către administrația publică centrală a unor condiții favorabile participării cetățenești la administrarea finanțelor publice.

O situație mai bună înregistrează Republica Moldova la capitolul „Supravegherea instituțiilor – Parlamentul și Curtea de Conturi”, fiindu-i atribuite 59 de puncte din 100 [6, p. 57]. Deși se atestă o situație mai bună decât nivelul de participare cetățenească, supravegherea și controlul administrării finanțelor publice din partea autorităților publice centrale rămâne a fi domeniul cu carențe și nevoie de îmbunătățire.

Controlul asupra executării Bugetului de Stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale reprezintă o etapă a procesului bugetar a cărei necesitate se fundamentează pe restricțiile ce trebuie luate în considerare la alocarea pe destinații și utilizarea resurselor bugetare.

În Republica Moldova, ca stat suveran și independent, controlul financiar funcționează din anul 1991, însă activitatea de restructurare, perfecționare și formare a unui sistem optim al controlului de stat a luat amploare abia în 1994, odată cu adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Noii Concepții privind Controlul de Stat în țară. Acest document prevede crearea unui sistem de control financiar de stat, adecvat noilor condiții de tranziție a Republicii Moldova la relațiile de piață. Conform Concepției, controlul financiar de stat se exercită de către:

- Parlament, prin intermediul Curții de Conturi, constituită la începutul anului 1995;
- Guvern, prin intermediul Inspecției Financiare de pe lângă Ministerul Finanțelor;
- firme de audit constituite în baza legislației respective.

Obiectul controlului financiar este modul de aplicare și de executare a legislației, a normativelor, de prevenire și de înlăturare a aspectelor negative, de consolidare și perfecționare a celor pozitive, urmărindu-se scopul de a spori eficiența oricărei activități. Obiectivul controlului este de a stabili erorile comise, abaterile, lipsurile, pentru a le corecta și a le evita în viitor.

Ținând cont de principiul separației puterilor, controlul executării Bugetului de Stat se exercită de mai multe organe împuternicite, fiind de natură politică, jurisdicțională și administrativă.

Controlul politic se exercită și de către Parlament prin dezbaterile și adoptarea proiectelor de buget și a contului general anual de executare a Bugetului de Stat,

împreună cu anexele sale. Acest control se exercită și în cursul executării bugetului aprobat, a bugetului public național, prin examinarea rapoartelor periodice, pe care Guvernul le prezintă în mod obligatoriu în fața Parlamentului, la fel și printr-un șir de controale asupra administrării și gestionării fondurilor publice. O altă formă a controlului parlamentar-legislativ este reprezentată de examinarea și adoptarea eventualelor legi rectificative, prin care autorizația parlamentară anuală este revizuită.

Controlul jurisdicțional se efectuează de către organismele specializate ale statului în scopul stabilirii răspunderii juridice a subiecților implicați în procesul executării bugetare, în cazul încălcării disciplinei financiare. Curtea de Conturi are atribuții jurisdicționale, ea controlează activitatea tuturor ordonatorilor de credite bugetare [5, pag. 98].

Controlul administrativ include atât controlul exercitat de către organele centrale cât și de către organele instituțiilor publice. Ca organ specializat al administrației speciale de stat, Ministerul Finanțelor are atribuții permanente de control asupra operațiunilor de executare a Bugetului de Stat, vizând atât încasarea veniturilor cât și efectuarea cheltuielilor înscrise în bugetul public. De asemenea, Ministerul Finanțelor are atribuția de asigurare a executării echilibrate a bugetului și cheltuirea cu eficiență a resurselor financiare alocate. În acest scop, se urmărește modul de respectare a legilor care reglementează instituirea și perceperea veniturilor bugetare, a Legii Bugetului de Stat, precum și oportunitatea efectuării cheltuielilor bugetare.

Aceste forme sunt legate reciproc. Controlul preventiv sau apriori este atunci când se efectuează înainte de încasarea sau plata unei anumite sume de bani – cu titlu de venit bugetar și, respectiv, de cheltuieli publice.

La soluționarea problemelor financiare participă o multitudine de organe, care fac parte din sistemul democrației reprezentative, din autoritatea administrativă sau sunt organe specializare ale puterii executive ori compartimente financiare în întreprinderi și instituții. Din ele fac parte:

a) organele puterii reprezentative centrale și locale de stat (Parlamentul, consiliile raionale, municipale, orașenești, comunale, sătești);

b) organele administrației de stat centrale și locale (Guvernul, ministerele, preturile, primăriile).

Din categoria instituțiilor financiare specializate fac parte:

a) Ministerul Finanțelor și subdiviziunile sale, Banca Națională, Curtea de Conturi, instituțiile de credit, societățile de asigurări și reasigurări etc.;

b) compartimentele financiare, care funcționează la ministere și alte organe centrale ale administrației de stat, la preturi și primării, precum și la întreprinderi și instituții.

Dintre organele menționate, unele sunt investite prin lege cu dreptul de a lua decizii (Parlamentul, consiliile locale), altele sunt însărcinate cu executarea deciziilor organelor superioare (Guvernul, primăriile etc.).

De exemplu, Parlamentul este organul legislativ suprem al statului, el aprobă legi, acceptă programul Guvernului etc.

Guvernul este organul executiv suprem, el asigură realizarea politicii financiare a statului (politica bugetar-fiscală); elaborează anual proiectul Bugetului de Stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat, al fondurilor de asigurare obligatorie de asistență medicală, iar după aprobarea lor răspunde de realizarea lor, îndeplinind, totodată, și o mulțime de alte funcții care îi revin.

În continuare, prezentăm organele de control financiar exercitat în sistemul financiar-bugetar al Republicii Moldova:

Organul de control financiar	Cui se subordonează?	Obiectul controlului
Curtea de Conturi	Parlamentului	Controlul utilizării resurselor bugetare alocate organelor centrale de stat.
Serviciul Fiscal de Stat	Guvernului	Controlul asupra surselor de venit în bugetul statului și în toate componentele Bugetului Public Național.
Inspekția Financiară	Guvernului	Controlul subdiviziunilor, entităților și instituțiilor subordonate organelor centrale de stat. Controlul operativ în vederea prevenirii activităților nelegale.
Serviciile de control de pe lângă Direcțiile raionale finanțe și ale altor structuri administrativ-teritoriale	Consiliului raional sau municipal, după caz	Controlul executării bugetelor administrativ-teritoriale: de nivelul al doilea raionale, a bugetelor municipale și a bugetelor locale de nivelul întâi.

În orice țară, totalitatea instituțiilor sale de control formează sistemul de control al acelei țări. Ca orice sistem, și sistemul de control este alcătuit din subsisteme, respectiv, instituțiile sale, ordonate și grupate într-o ierarhie bine determinată. Statul are menirea să funcționeze pentru societate și în acest scop e obligat să administreze rațional resursele materiale, nemateriale și financiare naționale. Deoarece aceste resurse sunt întotdeauna limitate, în mod obiectiv a apărut funcția controlului. Ea poate fi realizată în două ipostaze: prima – când organele de stat se autocontrolează, acest control fiind determinat ca „intern”, iar a doua ipostază presupune crearea unui organ specializat independent, cu un statut înalt, menit să evalueze corect și imparțial cât de eficient statul administrează resursele financiare și de altă natură încredințate [9, pag. 303].

Esența deplină a studiului, analizei și cercetării ansamblului formelor controlului activității economice și sociale este o rezultantă a existenței instituțiilor și organismelor statului la nivelul națiunii – Parlament, Guvern, organe ale administrației publice centrale și de specialitate pe domenii de control al activi-

tății economice și sociale, control structurat, organizat și desfășurat după norme legale organice și de alt rang. Prin sistemul juridic al dispozițiilor normative, statul asigură, pe de o parte, un control riguros, iar pe de altă parte, reglementează, are un rol important în controlul efectuat prin sistemul normelor legale în apărarea intereselor generale ale societății. În fiecare țară, locul și rolul instituțiilor de control sunt stabilite prin Constituțiile și legile fiecărei țări, reglementări care fixează atribuțiile, drepturile, obligațiile și răspunderile, precum și structurile organizatorice și de conducere ale acelor instituții. Din punctul de vedere al funcțiilor îndeplinite și obiectivelor urmărite, instituțiile de control se pot împărți în două mari categorii: cele care sunt organizate ca instituții specializate de control, de regulă aparținând statului și care exercită controlul din afara unităților economice și bugetare, pe scurt - realizează un control extern și cele care sunt organizate și funcționează în interiorul unităților economice și bugetare, pe scurt - realizează un control intern sau, cum se mai spune, un control propriu al unităților economice și bugetare.

Conform legislației, sistemul controlului în Republica Moldova include: organul de control financiar extern, organele specializate de control financiar intern și firmele de audit, respectiv:

- controlul financiar extern în Republica Moldova este exercitat de către Ministerul Finanțelor prin instituțiile sale subordonate, Curtea de Conturi a Republicii Moldova;

- controlul financiar intern este exercitat de organele învestite cu funcții de control de către organele autorităților publice centrale și locale;

- controlul financiar nestatal se efectuează de către firmele de audit.

Subiecții controlului economico-financiar în Republica Moldova sunt persoanele fizice și juridice, instituțiile finanțate de la Bugetul de Stat și bugetele locale. Organele și serviciile controlului se instituie în baza Constituției și legilor organice respective [9, pag. 370].

Organele controlului economico-financiar se instituie de către: Parlament, Guvern, autoritățile publice centrale și locale – organele de control economico-financiar de stat, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de forma lor de proprietate și genul de activitate – organele de control economico-financiar, participanții la activitatea de antreprenariat – firmele specializate de audit.

În ceea ce privește Parlamentul, acesta este organul legislativ suprem și unica autoritate legislativă a țării. El adoptă legi privitor la toate domeniile vieții sociale, inclusiv la cele economico-financiare și monetare. Legat de domeniul finanțelor publice, deosebit de importantă este adoptarea legii privind finanțele publice, legile de stabilire a diverselor tipuri de impozite și taxe de la diverși contribuabili, legea privind asigurările sociale de stat, legea bancară, legea finanțelor publice locale, legile anuale de adoptare a Bugetului de Stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, al fondurilor speciale, precum și legea de adoptare a

execuțiilor bugetare anuale a acestora.

De menționat că finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice și includ bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor pentru exercitarea funcțiilor ce sunt în competența acestora conform legislației și a funcțiilor delegate de Parlament la propunerea Guvernului.

Întru executarea sarcinilor menționate, printre atribuțiile Parlamentului se numără: dezbateră și aprobarea programelor de guvernare, incluzând și componența financiară a acestor programe, legiferarea activității financiare începând cu aprobarea legii finanțelor publice, reglementarea prin legi a diferitelor laturi ale activității financiare publice, între care cele privitoare la: sistemul de impozite, taxe și contribuții, care sunt numai de competența acestuia, atunci când sunt destinate bugetului administrației centrale; legiferarea asigurărilor sociale sau a asigurărilor de bunuri, persoane și răspundere civilă; legiferarea instituțiilor financiare publice, inclusiv a celor de control financiar (Parlamentul asigură și controlul asupra Bugetului de Stat în faza de închidere a exercitiului bugetar).

În domeniul finanțelor publice, Parlamentul are următoarele competențe și responsabilități de bază: a) adoptă acte legislative în domeniul finanțelor publice; b) adoptă legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, modificările și completările la legislația ce rezultă din politica bugetar-fiscală; c) adoptă legile bugetare anuale și legile privind modificarea bugetelor; d) examinează raportul semi-anual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia; e) aprobă rapoartele anuale privind executarea Bugetului de Stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

La nivel central, principalele activități și termene-limită ale calendarului bugetar sunt [3, art. 47]:

a) Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și prezintă Parlamentului proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, în caz de necesitate, proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative – până la 1 iunie;

b) Parlamentul adoptă legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, modificări și completări la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor – până la 15 iulie;

c) Guvernul prezintă Parlamentului raportul semianual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pe anul bugetar în curs – până la 15 august;

d) Guvernul aprobă și prezintă Parlamentului proiectele legilor bugetare pe anul următor – până la 15 octombrie;

e) Parlamentul adoptă legile bugetare pe anul următor – până la 1 decembrie;

f) Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină întocmesc și prezintă spre auditare Curții de Conturi rapoartele anuale privind executarea Bugetului de Stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală – până la 15 aprilie a anului următor anului bugetar încheiat;

g) Curtea de Conturi efectuează auditul rapoartelor anuale privind executarea Bugetului de Stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat și prezintă raportul de audit Guvernului și Parlamentului – până la 1 iunie;

h) Guvernul aprobă și prezintă Parlamentului rapoartele anuale privind executarea Bugetului de Stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat – până la 1 iunie;

i) Parlamentul aprobă rapoartele anuale privind executarea Bugetului de Stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat – până la 15 iulie.

La nivel local, principalele activități și termene-limită ale calendarului bugetar sunt: a) autoritatea executivă locală elaborează și prezintă consiliului local proiectul bugetului local pe anul următor – până la 20 noiembrie; b) consiliul local adoptă bugetul local pe anul următor – până la 10 decembrie; c) autoritatea executivă locală prezintă consiliului local raportul anual privind executarea bugetului local pentru anul bugetar încheiat – până la 15 martie; d) consiliul local aprobă raportul anual privind executarea bugetului local pentru anul bugetar încheiat – până la 1 aprilie.

De menționat că, în ultima perioadă, se atestă o preocupare a autorităților publice în ce privește instituirea unui cadru legal mai consistent, de natură să permită autorităților publice centrale realizarea unui control eficient privind administrarea finanțelor publice.

În șirul acestor eforturi se înscriu, de exemplu:

1. Legea Republicii Moldova nr. 260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova. Vechea lege, aplicându-se un deceniu, căzuse în desuetudine, optându-se, până la urmă, pentru adoptarea unei noi legi.

2. Legea Republicii Moldova nr. 271 din 15.12.2017 privind auditul situațiilor financiare. Intrarea în vigoare a legii este prevăzută de la data de 01.01.2019. Legea vine să înlocuiască vechea lege privind activitatea de audit.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1149 din 20.12.2017 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Strategia de dezvoltare a

managementului finanțelor publice 2013-2020. Textul hotărârii, de o consistență solidă, creează un fundament juridic pentru realizarea prevederilor Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016) și crearea unui sistem modern de management al finanțelor publice.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 56 din 17.01.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind monitoringul financiar al autorităților publice la autogestione, al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.124 din 02.02.2018 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia. Respectivul program vine să substituie vechiul Program de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017.

În **concluzie**, analizând atribuțiile funcționale primordiale ale Guvernului, acesta promovează în viață și exercită controlul asupra respectării și executării legilor Republicii Moldova, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului de către organele administrației publice locale.

Îmbinând cele două organe ierarhic superioare, putem deduce că relația dintre Guvern și Parlament este extrem de complexă, această relație nu este doar de interacțiune, complementare reciprocă, ci și de control. Sensul, direcția acestui control este dinspre Parlament spre Guvern, Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa și, cel puțin, o dată pe an Guvernul ține în fața Parlamentului o dare de seamă despre activitatea sa.

Acest fapt este firesc, întrucât Parlamentul exprimă voința națiunii, or această

expresie trebuie să se regăsească și asupra Executivului. Organul legislativ suprem dispune de numeroase mijloace prin care controlează, direcționează existența și activitatea Guvernului, cum ar fi: votul de învestitură dat Executivului la formarea acestuia, precum și al programului său de guvernare; moțiunile de cenzură ale Parlamentului care pot demite Guvernul; legile elaborate de Legislativ și impuse Guvernului spre aplicare și executare; bugetul, acesta deși are ca responsabili principali în elaborare Ministerul Finanțelor și Guvernul, el este însă votat de Parlament; interpelările verbale, scrise ale parlamentarilor la adresa membrilor Guvernului, a acestuia în ansamblu; comisiile de anchetă ale Parlamentului.

Cu toate acestea, astăzi, în lumea politică modernă se constată un proces de creștere a rolului Executivului. El nu este întâmplător sau subiectiv, ci ține de o serie de factori ca: complexitatea și dinamica vieții sociale contemporane. Acest fenomen impune luarea unor decizii rapide și pertinente, pe care Parlamentul prin mecanismul său greoi și de durată nu este în măsură să le îndeplinească; inițiativa legislativă ca și posibilitatea de a emite hotărâri face din Guvern un partener important și în acest domeniu de conducere. Prin aceste posibilități Guvernul este în măsură să impună, să dea o anumită orientare, tentă politicii generale a societății; prin natura activității sale, prin raportul direct cu realitatea socială, Guvernul este în măsură să sesizeze eventualele cerințe, necesități, disfuncționalități și să intervină prin măsuri, decizii rapide și pertinente în rezolvarea sau deblocarea lor.

După părerea lui Gheorghe Avornic, organul suprem al puterii executive, Guvernul, este organul de conducere generală a activității executive pe întreg teritoriul țării. Pe plan central, Guvernului și se subordonează ministerele, precum și o serie de consilii și comitete, direcții generale și alte

instituții centrale. Aceste organe au atribuții importante în direcția conducerii unei anumite ramuri sau domeniu de activitate. Guvernul elaborează hotărâri sau ordonanțe pe baza și în vederea executării legilor în vigoare, prin reglementarea în mod nemijlocit a anumitor relații sociale într-un sector sau altul de activitate ce se află în competența sa [1, p. 260].

Deși este o caracteristică a dezvoltării contemporane, creșterea rolului Executivului în conducerea socială trebuie să rămână în cadrul legal, orice depășire sau încălcare a aces-

tuia putând genera efecte sau consecințe negative pentru viața democratică.

Se propune crearea unei *comisii guvernamentale* privind examinarea rezultatelor Indicelui Transparenței Bugetare – 2017, în sensul identificării acțiunilor ce ar putea face ca Republica Moldova să avanseze la capitolele la care a înregistrat carențe.

O altă propunere ține de adoptarea unui *plan de măsuri* privind îmbunătățirea clasamentului Republicii Moldova în indicele transparenței bugetare din 2018 și din anii ce vor urma.

BIBLIOGRAFIE

1. Avornic Gheorghe, *Tratat de teoria generală a statului și dreptului*, volumul I, Chișinău, 2009, 460 p.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.04.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1/506 din 12.08.1994, în vigoare din 27.08.1994.
3. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetare nr.181 din 25.07.2014, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230/519 din 08.08.2014, cu modificările și completările ulterioare.
4. Manole Tatiana. *Finanțele publice locale, rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale*. Chișinău, Editura „Epigraf”, 2003, 238 p.
5. Manole Tatiana. *Managementul finanțelor publice*, Chișinău, Editura Institutului Național de Cercetări Economice, Chișinău, 2016, 803 p.
6. Open Budget Index 2017 (Indicele Transparenței Bugetare). În: <https://www.globalintegrity.org/2018/01/open-budgets-backsliding-and-the-use-of-budget-data/?platform=hootsuite> (vizitat la 26.05.2018).
7. Oprea Florin, Cigu Elena. *Finanțe publice locale*. Editura C. H. Beck, 2013, 288 p.
8. Postolache Rada. *Drept financiar*. Ediția a II-a, Editura All Beck, București, 2013, 424 p.
9. Secrieru Angela. *Finanțele publice. Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală*. Chișinău, Editura „Epigraf”, 2004, 424 p.
10. Secrieru Angela. *Ghidul procesului bugetar al Republicii Moldova*. Chișinău, Editura „Epigraf”, 2009, 80 p.
11. Ulian Galina, Doga-Mîrzac Mariana, Rotaru Lilia. *Finanțe Publice*. Chișinău, 2012, 295 p.
12. Văcărel Iulian, Georgescu Florin. *Finanțe publice*. Editura Didactică și Pedagogică, 2007, 696 p.

Prezentat: 24 iulie 2018.

E-mail: agustiuc@yahoo.com

Economie și finanțe publice



PRIORITĂȚILE STRATEGICE PRIVIND DEZVOLTAREA MICULUI BUSINESS ÎN REPUBLICA MOLDOVA

STRATEGIC PRIORITIES REGARDING THE DEVELOPMENT OF THE SMALL BUSINESS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 334.72.012.64(478)

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
șef Catedră economie și management public,
Academia de Administrare Publică

Sergiu COJOCARU,
master în științe economice

SUMMARY

The Republic of Moldova aims to improve the business environment, so that by 2020 the risks and costs associated with each stage of the business life cycle are lower than in the countries of the region, governed by the principle of free competition.

Impact of improving the business environment will be expressed by increasing investment, increasing exports, increasing the number of reliable enterprises motivated to implement innovations, capable of creating attractive jobs, ensuring high productivity and competitive export-oriented production, sustained by the advancement of the Republic of Moldova in international Doing Business rankings, the Global Competitiveness Index, the Economic Freedom Index and the Logistics Performance Index, surpassing the average level in the region.

Keywords: *small business, development priorities, sustainable development, business environment quality of business environment.*

REZUMAT

Republica Moldova își propune să îmbunătățească mediul de afaceri, astfel încât până în anul 2020 riscurile și costurile asociate fiecărei etape a ciclului de viață al afacerii să fie mai mici decât în țările din regiune, acesta fiind guvernat de principiul liberei concurențe.

Impactul îmbunătățirii mediului de afaceri va fi exprimat în sporirea investițiilor, creșterea exporturilor, majorarea numărului de întreprinderi fiabile motivate să implementeze inovații, capabile să creeze locuri de muncă atractive, să asigure productivitate înaltă și producție competitivă orientată spre export, efect susținut prin avansarea Republicii Moldova în clasamentele internaționale Doing Business, Indicele competitivității globale, Indicele libertății economice și Indicele de performanță logistică, depășind nivelul mediu din regiune.

Cuvinte-cheie: *micul business, priorități de dezvoltare, dezvoltare durabilă, calitatea mediului de afaceri, calitatea mediului de afaceri.*

Creșterea economică și tendința de reducere a sărăciei sunt strâns corelate în Republica Moldova cu fluxul de remitențe și consumul generat al acestora. Câștigurile din munca moldovenilor aflați peste hotarele țării au alimentat venitul disponibil al gospodăriilor casnice, conducând la majorarea cererii agregate de consum. Constrânsă de capacitățile de producție autohtone limitate, această cerere a fost satisfăcută, în mare măsură, de importurile de bunuri și servicii. Bugetul Public Național a beneficiat de pe urma acestei situații, însă balanța comercială a evoluat în direcția unui deficit comercial alarmant.

Creșterea economică bazată pe consum și pe remitențe expune economia țării la o serie de vulnerabilități, însă există un pericol și mai mare asociat acestui model de creștere economică – faptul că volumul remitențelor, la un moment dat, va începe să scadă. Actualmente, migrația scindează familiile cetățenilor din Republica Moldova. Acest lucru este, în sine, destul de grav, însă urmărind evoluția migrației în țările care s-au confruntat cu acest fenomen, anticipăm că familiile moldovenilor se vor reîntregi. Din păcate, dacă nu se va acționa ferm în vederea creării unor condiții adecvate de muncă și de trai în Republica Moldova, reîntregirea familiilor de imigranți se va produce în afara hotarelor țării, moment care va declanșa declinul remitențelor.

O analiză diagnostică a constrângerilor pentru dezvoltarea economică scoate în evidență problemele critice, altfel spus, domeniile în care Republica Moldova este cel mai puternic devansată de țările comparabile. Această abordare a fost aplicată cu succes într-o serie de state precum Brazilia, Egipt, Bolivia și Mongolia. În esență, atâta timp cât problemele critice rămân a fi nerezolvate, potențialul investițional al economiei naționale nu poate fi realizat

pe deplin. Or, pentru schimbarea paradigmei de dezvoltare a țării, este necesar să fie înlăturate, în mod prioritar, barierele care împiedică activitatea investițională.

Pe această cale au fost identificate *patru probleme critice: educația, drumurile, accesul la finanțe și mediul de afaceri*. Ca urmare a procesului consultativ, Guvernul a stabilit problemele majore, a căror soluționare ar contribui semnificativ la asigurarea creșterii economice și la reducerea sărăciei. Astfel, existența unui sistem judiciar ineficient pune în pericol dezvoltarea tuturor domeniilor, afectând grav atât mediul de afaceri din țară, cât și procesul investițional. Alte două priorități, a căror soluționare este posibilă în orizontul de timp oferit pentru implementarea prezentei Strategii și care au impact direct asupra populației sărace, sunt: consumul de resurse energetice și sistemul de pensii. Sănătatea a fost identificată ca una dintre problemele critice care conduce la reducerea forței de muncă și a productivității muncii, iar soluționarea acesteia este posibilă prin includerea aspectelor de sănătate în toate prioritățile de dezvoltare pe termen lung. Sub aspectul obiectivelor strategice pe termen lung, *Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”* este focalizată pe următoarele priorități de dezvoltare: [4]

- racordarea sistemului educațional la cerințele pieței forței de muncă, în scopul sporirii productivității forței de muncă și majorării ratei de ocupare în economie;
- sporirea investițiilor publice în infrastructura de drumuri naționale și locale, în scopul diminuării cheltuielilor de transport și sporirii vitezei de acces;
- diminuarea costurilor finanțării prin intensificarea concurenței în sectorul financiar și dezvoltarea instrumentelor de management al riscurilor;
- ameliorarea climatului de afaceri, promovarea politicii concurențiale, optimiza-

rea cadrului de reglementare și aplicarea tehnologiilor informaționale în serviciile publice destinate mediului de afaceri și cetățenilor;

- diminuarea consumului de energie prin sporirea eficienței energetice și utilizarea surselor regenerabile de energie;

- asigurarea sustenabilității financiare a sistemului de pensii pentru garantarea unei rate adecvate de înlocuire a salariilor;

- sporirea calității și eficienței actului de justiție și de combatere a corupției în vederea asigurării accesului echitabil la bunurile publice pentru toți cetățenii;

- creșterea competitivității produselor agroalimentare și dezvoltarea rurală durabilă.

Optica Strategiei este de a produce un impact economico-social pe fiecare dintre dimensiunile nominalizate. Efectul cumulat al soluționării problemelor vizate constă în eliminarea barierelor critice care împiedică valorificarea optimă a resurselor. Această abordare face posibilă prioritizarea domeniilor de intervenție ale statului și supunerea acestora unui obiectiv bine definit al Strategiei: asigurarea dezvoltării economice calitative și, implicit, reducerea sărăciei.

Republica Moldova va întreprinde toate eforturile necesare pentru asigurarea tranziției spre o dezvoltare economică verde, care promovează principiile dezvoltării durabile și contribuie la reducerea sărăciei, inclusiv prin asigurarea unei guvernări mai bune în domeniul dezvoltării durabile, prin integrarea și fortificarea aspectelor protecției mediului în toate domeniile de dezvoltare social-economică a țării.

Un factor determinant pentru realizarea cu succes a priorităților identificate și atingerea obiectivului principal îl constituie existența unor instituții eficiente și moderne ale statului. Accelerarea reformelor instituționale și consolidarea ca-

pacităților autorităților publice vor viza fiecare prioritate identificată. Sporirea calității serviciilor publice prin modernizare, creșterea transparenței și accesibilității acestora sunt inerente procesului de implementare a Strategiei.

O economie de piață eficientă este caracterizată de capacitatea de a promova inovația în baza unei concurențe loiale pentru resurse și clienți. În cele din urmă, câștigători sunt consumatorii, care beneficiază de bunurile și serviciile achiziționate la un preț rezonabil și de o calitate adecvată prețului. *Un mediu de afaceri favorabil este propice atragerii investițiilor străine și creării întreprinderilor noi.*

Impactul îmbunătățirii mediului de afaceri va fi exprimat în sporirea investițiilor, creșterea exporturilor, majorarea numărului de întreprinderi fiabile motivate să implementeze inovații, capabile să creeze locuri de muncă atractive, să asigure productivitate înaltă și producție competitivă orientată spre export, efect susținut prin avansarea Republicii Moldova în clasamentele internaționale Doing Business, Indicele competitivității globale, Indicele libertății economice și Indicele de performanță logistică, depășind nivelul mediu din regiune.

Optimizarea procedurilor și a perioadei de timp necesare unui agent economic pentru lansarea, desfășurarea și lichidarea afacerii prin aplicarea unor abordări inovatoare în reglementarea afacerilor, cum ar fi digitalizarea procesului de prestare a serviciilor publice, precum și schimbarea accentului de pe inspecții pe consiliere, inspecțiile fiind realizate în baza principiului riscului perceput, va ameliora semnificativ mediul de afaceri, diminuând, totodată, costurile administrative inutile și, implicit, va asigura dezvoltarea economică. Pe lângă stimularea directă a afacerilor, a investițiilor și a comerțului exterior, procesul de optimiza-

re, prin abordarea inovativă în prestarea serviciilor publice, va crea o bază și un imbold semnificativ pentru inovații și pentru noi locuri de muncă în sectorul privat.

Soluțiile de reformare a sistemului de reglementare vor fi eficiente și durabile dacă vor fi susținute de mecanisme de impunere și de implementare. În acest sens, se va lucra asupra implicării mai active a sectorului privat în inițierea, elaborarea și revizuirea reglementărilor. Alți participanți importanți la acest proces sunt judecătorii, care vor trebui să răspundă prompt și corect la sesizările cetățenilor și ale întreprinzătorilor privind încălcarea drepturilor acestora de către instituțiile publice, în special în ceea ce privește eliberarea în termenul stabilit a actelor permissive, asigurarea unui sistem transparent de depunere a plângerilor față de toate instituțiile implicate în reglementarea afacerilor și a comerțului exterior, neimplicarea instituțiilor publice în activitatea de întreprinzător, în cazul în care nu există motive evidente, și recuperarea prejudiciilor aduse de acestea în termen scurt.

Concurența este un factor vital pentru dinamizarea economiei naționale, pentru îmbunătățirea mediului de afaceri și sporirea atractivității acestuia atât pentru lansarea noilor afaceri cât și pentru dezvoltarea lor. În vederea asigurării unei concurențe eficiente și loiale, Republica Moldova își propune elaborarea și implementarea unui program național în domeniul concurenței și al ajutorului de stat prin preluarea celor mai bune practici europene la prevenirea, reprimarea și limitarea activităților anticoncurențiale ale agenților economici și ale autorităților administrației publice.

Crearea întreprinderilor noi va fi încurajată și prin propagarea istoriilor de succes în domeniul antreprenoriatului, prin sprijinul spiritului întreprinzător, în

special, în rândul femeilor, acestea constituind actualmente doar 27,5% [4] din numărul întreprinzătorilor. Mecanismele existente, prin care întreprinderile mici și mijlocii beneficiază de instruire, precum și de suport financiar și logistic vor fi extinse și diversificate.

Adițional, eforturile vor fi concentrate pe dezvoltarea capacității infrastructurii calității, menite să faciliteze exporturile și să încurajeze implementarea tehnologiilor avansate la întreprinderile autohtone, inclusiv în agricultură, astfel încât să fie asigurată securitatea consumului. De asemenea, implementarea reformelor în domeniul reglementării și administrării în sănătate pot ameliora optimal productivitatea și eficiența în Republica Moldova.

Activitatea economică a întreprinderilor are un impact direct asupra mediului. Concomitent, reglementările rigide care vizează protecția mediului impun anumite costuri de conformitate pentru derularea afacerilor. Deși din punctul de vedere al dezvoltării durabile astfel de costuri sunt justificate, există riscul ca mediul de afaceri să le perceapă drept excesive. În acest sens, reglementările noi vor avea în vizor evaluarea impactului asupra mediului, urmărind ca povara administrativă să fie distribuită în mod echitabil asupra agenților economici, fără a distorsiona mecanismele pieței și fără a crea premise pentru concurența neloială.

În sens larg, calitatea mediului de afaceri afectează activitatea investițională și dezvoltarea economică prin costuri administrative și de conformare și prin riscuri asociate cu opacitatea reglementărilor și aplicarea discreționară a sancțiunilor. Promovarea unei reglementări inteligente și a unei abordări orizontale, cu instituirea unor standarde interoperabile în domeniu, va crea condiții pentru valorificarea tuturor oportunităților de dezvoltare a afacerilor.

Tabelul 1. Obiectivele strategice ale viziunii „Business: cu reguli clare de joc” din SND „Moldova 2020”.

Indicatori de monitorizare	2015	2020
Lansarea afacerii		
Durata inițierii afacerii, ore	24	1
Reducerea costului pentru inițierea unei afaceri	cu 50%	cu 80%
Autorizarea în construcții		
Durata obținerii autorizațiilor de construcție, zile	180	100
Reducerea costului obținerii autorizațiilor de construcție	cu 20%	cu 40%
Plata impozitelor		
Reducerea numărului de plăți la achitarea impozitelor, taxelor și contribuțiilor	până la 35	până la 25
Timpul aferent achitării impozitelor, ore	215	190
Comerțul transfrontalier		
Reducerea numărului de documente necesare pentru operațiunile de export/import	până la 5	până la 4
Reducerea timpului pentru perfectarea documentelor aferente operațiilor de export/import, zile	până la 25	până la 10
Reducerea costurilor operațiilor de export/import (pe container)	cu 5%	cu 10%
Performanța Serviciilor Logistice (LPI) (activitatea vamală)	2,33	2,55
Performanța Serviciilor Logistice (LPI) (competența logistică)	2,30	2,50
Lichidarea afacerii		
Sporirea ratei de recuperare a investiției	cu 50%	cu 100%
Durata lichidării afacerii, ani	2	1,5
Reducerea numărului de inspecții de stat	cu 20%	cu 40%
Reducerea numărului de rapoarte obligatorii	cu 10%	cu 20%
Reducerea numărului de acte permise	cu 20%	cu 40%
Reducerea costului pentru obținerea actelor permise	cu 20%	cu 40%
Digitalizarea serviciilor publice prestate mediului de afaceri (număr de servicii)	20	toate

Sursa: elaborată de autori în baza Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020”. [2]

Eliminarea constrângerilor de reglementare și a costurilor neargumentate ar crea premise pentru o dezvoltare economică mai dinamică, inteligentă și durabilă, încurajând investițiile în sectoarele productive ale economiei naționale, crearea produselor noi și accesul mai larg pe

piețele de desfacere străine.

Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020 oferă cadrul de politici pe termen lung și mediu privind dezvoltarea întreprinderilor micro-, mici și mijlocii (în continuare – IMM-uri) din Republica Mol-

dova în contextul trecerii de la modelul de dezvoltare economică bazat pe consum la o nouă paradigmă orientată spre exporturi, investiții și inovații, a dezeratului politic de integrare europeană și a tendințelor economice mondiale.

Viziunea strategică: IMM-urile din Republica Moldova – factor al creșterii economice durabile și competitivității naționale. Implementarea cu succes a prezentei Strategii va contribui la: [3]

a) creșterea numărului mediu de IMM-uri la 1000 locuitori până la 25 de IMM-uri până în 2020;

b) creșterea numărului de angajați în cadrul IMM-urilor până la 65% până în 2020;

c) atingerea unei ponderi de 38% a IMM-urilor în PIB până în 2020;

d) asigurarea unei concurențe eficiente prin consolidarea competitivității și facilitarea creșterii și inovării IMM-urilor sustenabile.

Misiunea strategică. Crearea unui mediu de afaceri favorabil, promovarea culturii antreprenoriale în vederea susținerii IMM-urilor și asigurării coeziunii sociale. Pentru realizarea misiunii va fi necesară: [3]

a) coordonarea proceselor cu politicile existente pentru IMM-uri elaborate de către Uniunea Europeană;

b) îmbunătățirea condițiilor de desfășurare a afacerii;

c) îmbunătățirea calității produselor IMM-urilor;

d) sporirea accesului IMM-urilor la achiziții publice și sporirea capacității de a opera în calitate de subcontractanți;

e) sporirea implementării programelor de instruire antreprenorială;

f) consolidarea rolului IMM ca entități în crearea unor noi locuri de muncă, acestea contribuind la apariția diferențelor în dezvoltarea economică a regiunilor.

În lumina celor expuse, în vederea realizării viziunii și misiunii, prin implementarea prezentei Strategii, Guvernul își propune realizarea următoarelor direcții prioritare pentru perioada 2012-2020: [3]

- ajustarea cadrului normativ de reglementare la necesitățile dezvoltării IMM-urilor;

- îmbunătățirea accesului IMM-urilor la finanțare;

- dezvoltarea capitalului uman prin promovarea competențelor și culturii antreprenoriale;

- sporirea competitivității IMM-urilor și încurajarea spiritului inovator;

- facilitarea dezvoltării IMM-urilor în regiuni;

- dezvoltarea parteneriatelor în afaceri.

Fiecare dintre direcțiile prioritare va încorpora obiectivele sale specifice, prin care, în sensul prezentei Strategii, se vor subînțelege rezultatele specifice prognozabile și măsurabile, realizate prin intermediul programelor de dezvoltare, proiectelor și acțiunilor incluse în Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei. Fiecare plan de acțiuni va avea o perioadă de implementare de 3 ani.

În concluzie, se poate menționa că Republica Moldova își propune să îmbunătățească mediul de afaceri, astfel încât până în anul 2020 riscurile și costurile asociate fiecărei etape a ciclului de viață al afacerii să fie mai mici decât în țările din regiune, acesta fiind guvernat de principiul liberei concurențe.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. Publicată la 30.11.2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-247, art. 791.
2. Legea privind aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare a IMM pe anii 2012-2020, nr. 295-XVI din 21.12.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 18-20/57 din 29.01.2012.
3. Tăgăduan D., Gestiunea financiară a întreprinderii, Universitatea „Aurel Vlaicu”, Facultatea de Științe Economice, Editura UAV, Arad, 2006, 197 p.
4. Tornea I., Finanțarea IMM-urilor în Republica Moldova, Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”. Chișinău: IDIS „Viitorul”, nr.1, 2011, p. 44.

Prezentat: 4 iulie 2018.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

APLICAREA ELEMENTELOR DE COACHING ORGANIZATIONAL ÎN DEZVOLTAREA RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

ORGANIZATIONAL COACHING ELEMENTS APPLICATION FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT

CZU: 005.32 : 35.088.6

Elena VACULOVSKI,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Cezara ABRAMIHIN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice a Moldovei

SUMMARY

The strategy for reforming the public administration in the Republic of Moldova for the period 2016-2020 stipulates the need to reform several components, including human resources management in public administration. To increasing the reform effectiveness using of new approaches, such as coaching is appropriate. The essential attitude in coaching is to create a winning mentality and develop the ability to learn from all life experiences so that we become more powerful, balanced, stronger. The aim of the paper is to follow the complexity of organizational coaching in the public administration with an implementation perspective for the transformational team and individual development of human resources of the public organization. In order to achieve the purpose of the paper, analysis, visualization method and deduction were used as research methods.

Keywords: reform, coaching in public administration, human resources, public servant, organizational coaching.

REZUMAT

Strategia de reformare a administrației publice în Republica Moldova pentru perioada 2016-2020 prevede necesitatea de a reforma mai multe componente, inclusiv managementul resurselor umane în administrația publică. Pentru a spori eficacitatea reformei este binevenită utilizarea unor noi abordări precum coaching-ul. Atitudinea esențială în coaching este de a crea o mentalitate câștigătoare și de a dezvolta abilitatea de a învăța din toate experiențele de viață, astfel încât să devenim mai puternici și mai echilibrați. Scopul lucrării este de a urmări complexitatea coaching-ului organizațional în administrația publică cu o perspectivă de implementare pentru echipa de transformare și dezvoltarea individuală a resurselor umane ale organizației publice. Pentru a realiza scopul lucrării, au fost utilizate în calitate de metode de cercetare analiza, vizualizarea și deducerea.

Cuvinte-cheie: reforma, coaching-ul în administrația publică, resurse umane, funcționar public, coaching organizațional.

Astăzi, coaching-ul cunoaște o dezvoltare rapidă printre cadrele cu potențial ridicat și manageri. Coaching-ul este pe cale să iasă din lumea întreprinderii pentru a se extinde în domeniul vieții publice. Funcționarii publici, de asemenea, pot face apel la un coach pentru a reflecta asupra dezvoltării carierei, asupra optimizării stilului de activitate profesională, ameliorării relațiilor cu anturajul, alegerii unei persoane care să-l asiste, recentrării vieții profesionale în jurul vieții sale spirituale sau, pur și simplu, pentru a învăța să comunice mai bine și să muncească mai bine.

În concordanță cu Strategia de reformare a administrației publice pentru perioada 2016-2020 [5], se propune o abordare nouă și mai practică a procesului de modernizare a modului de funcționare a administrației publice. În Strategie se stipulează necesitatea reformării mai multor componente, printre care un deosebit accent este pus pe managementul resurselor umane și, în special, pe managementul performanțelor; etica profesională și dezvoltarea resurselor umane din administrația publică. Reformele care au scopul să creeze un serviciu public modern au fost, în mare parte, implementate după adoptarea Legii 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Cancelaria de Stat asigură promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane; ghidează autoritățile publice și monitorizează procesul de implementare a unor proceduri de personal în autoritățile publice. În acest context, implementarea unor elemente inovatoare, precum este coaching-ul, va fi binevenită.

Coaching-ul, așa cum este el conceput în zilele noastre, într-o perioadă în care multe persoane simt nevoia de a-și regăsi sensul și de a-și reconstitui relațiile sociale, continuă să promoveze valorile proprii „însoțitorilor”. Fără îndoială, astăzi, a antre-

na nu mai înseamnă a conduce pe cineva, strigând sau lovind cu biciul, ori a scrie în locul altora. Se știe deja că nu persoana care acordă asistență, pe de o parte, și nici clientul îndrumat, de cealaltă parte, nu dețin, fiecare, soluția, ci soluția se naște în intersubiectivitate, în confruntare. Rolul de călăuză al celui care „ajută” s-a îmbogățit, devenind o „meta-meserie”, dincolo de toate celelalte meserii, printr-o integrare atât verticală (diferitele niveluri de identitate ale persoanei), cât și transversală (diversele spații externe în care persoana își desfășoară activitatea).

Instrumentele au evoluat, iar coach-ul, nici consilier, nici psihoterapeut, se sprijină în munca sa pe diferitele abordări ale relației de sprijin (printre care analiza tranzacțională, programarea neurolingvistică, analiza sistemică, psihanaliza, studiul simbolisticii, intuiția, ascultarea activă etc.) și ale managementului.

Coaching-ul are un rol extrem de important în construirea și susținerea organizațiilor mari și a locurilor de muncă extraordinare, inclusiv în cadrul serviciilor publice. Oamenii care doresc să realizeze lucruri mari de multe ori se blochează de-a lungul carierei lor și au nevoie de ajutor.

Coaching-ul organizațional a fost studiat ca o practică care poate facilita angajării în perioade de schimbări organizaționale pentru a spori realizarea obiectivelor, poate încuraja dezvoltarea și le oferă sprijin pentru a face față problemelor de schimbare. Coaching-ul a fost, de asemenea, explorat ca un posibil mijloc de promovare a schimbării organizaționale durabile.

Coaching-ul poate sprijini creativitatea. Un antrenor calificat poate sprijini angajării din sectorul public în urmărirea cu încredere în idei noi și soluții alternative, cu o mai mare rezistență și ingeniozitate.

Coaching-ul profesional este o modalitate importantă pentru gestionarea schimbării. Un antrenor poate ajuta funcționarii publici să evalueze nevoile actuale,

oportunitățile și provocările, toate în termeni de maximalizare a potențialului pe care îl posedă deja.

Coaching-ul poate stimula productivitatea și eficiența. Acest lucru este important mai ales dacă în organizațiile publice sunt angajați care recent au asumat roluri noi sau de conducere.

Coaching-ul poate dezvolta abilități de comunicare. Studiul ICF Global Coaching a arătat ca 72 la sută dintre acestea, fiind antrenate, s-a observat o îmbunătățire a abilităților de comunicare [6].

Coaching-ul poate ajuta organizația să atragă și să păstreze angajații talentați. Dacă organizația are probleme în a găsi angajați, fapt cu care în prezent se confruntă o mulțime de organizații publice, ea trebuie să se angajeze să investească în dezvoltarea angajaților. Coaching-ul este un mod ideal de a dezvolta angajații și de a demonstra angajaților ca organizația prețuiește dezvoltarea lor.

Din punctul de vedere al numărului de persoane implicate, coaching-ul organizațional poate fi:

1. Coaching-ul de grup vizează echipele din întreprinderi sau întreaga organizație, în perspectiva eficacității colective și ameliorării randamentului său global.

Această formă de asistare are ca subiect ameliorarea performanței colective prin întărirea coeziunii dintre membri [4]. Ea permite obținerea unei viziuni împărtășite de toți asupra modului de atingere a obiectivului comun. Pentru aceasta, este nevoie ca membrii să fie învățați să se cunoască mai bine, pentru a-i înțelege mai bine pe ceilalți și a-i accepta împreună cu diferențele lor. Observarea dinamicii de grup, întărirea empatiei dintre membri, rezolvarea blocajelor și a conflictelor, precum și exprimarea competențelor individuale în folosul reușitei colective constituie obiectivele de bază. Unul dintre obiectivele-cheie vizate este majorarea autonomiei de echipă.

Metodologia stabilită în cadrul coaching-ului pentru echipă se articulează astfel:

- definirea problemei: pornind de la o descriere, cea mai detaliată și obiectivă posibilă, scopul este de a evidenția reprezentările generate de judecățile subiective și stereotipizate;

- acordul asupra obiectivelor; întrebarea cardinală pentru echipă va fi: Cum să faci să apară perspective noi, ținând cont de obstacolele previzibile?

În acest context, instrumentele folosite pentru coaching-ul de echipă sunt de diferită natură [2]:

- *Analiza „SWOT”* (Strengths/Weakness/Oportunities/Threats). Fiecare echipă depinde de un context exterior și de o situație internă. Fiecare participant își va aduce contribuția la formularea viziunii comune a realității existente.

- *Maturitatea de echipă*. Pentru a dobândi o coeziune, un grup trebuie să treacă prin diferite stadii. Cu ajutorul unui chestionar, este posibil să se identifice nivelul de maturitate a unei echipe. Cu cât există mai multă lipsă de maturitate, cu atât mai mult va fi necesară o operațiune de „Team-building” (construirea unei echipe), înainte de a avea în vedere o muncă de aprofundare.

- *Team-building-ul*. Acesta are drept scop accelerarea cunoașterii reciproce dintre membrii echipei, astfel încât aceasta să fie cât mai eficientă.

- *Viziunea*. A împărtăși sensul unei acțiuni presupune dobândirea unei viziuni comune. Echipa, folosind tehnici de creativitate, își va exprima viziunea (dorințe, așteptări, proiecții).

- *Valorile*. În materie de comportamente colective și individuale preferințele sunt cele care ies în evidență. Ele răspund la întrebarea: „În numele a ce faceți ceea ce faceți ?” și funcționează ca niște criterii de apreciere a ceea ce este bine sau rău.

Drept beneficii ale coaching-ului de echipă e că grupurile vor dobândi reguli

ale jocului, un limbaj comun și o distanțare de eventualele probleme ale grupului și ale membrilor lor și, respectiv, de stresul organizațional. Mai focalizată asupra părții exterioare decât a celei interioare a grupului și, prin urmare, mai proactivă, mai rapidă în decizii, echipa, dezvoltându-și inteligența colectivă, va fi mai eficace.

2. Coaching-ul individual acoperă 3 aspecte ce corespund tot atâtor categorii de cerere:

1. Coaching-ul pentru rezolvare, care vizează depășirea unei dificultăți.

2. Coaching-ul pentru dezvoltare, care vizează progresul într-o anumită direcție.

3. Coaching-ul strategic, care vizează elaborarea unui plan de evoluție.

Un alt criteriu de clasificare este cel legat de domeniul de activitate a clientului sau de cadrul de viață al clientului de unde vine cererea. Distingem:

- Life coaching. Este o relație de colaborare între un coach și un client cu scopul de a îmbunătăți viața profesională sau personală a clientului, prin intermediul unor sesiuni unu la unu, față în față sau la telefon. Clientul plătește, de obicei, pentru aceste sesiuni.

- Business Coaching: „executive”, „corporate”, „career”, „leadership” coaching sunt doar câțiva dintre termenii pe care îi puteți găsi în diverse surse de specialitate. Acest tip de coaching este adresat creșterii performanței în plan profesional - de la abilități de comunicare la cele manageriale, de branding personal și multe altele.

- Executive coaching. Este procesul prin care angajați cu potențial ridicat dintr-o organizație, de obicei, membri ai conducerii sau manageri seniori, lucrează cu un coach pentru a-și îmbunătăți rezultatele de business și/sau abilitățile de manager/leader.

- Corporate coaching este procesul prin care o companie contractează și plătește sesiunile de coaching ale unuia dintre

angajații săi cu scopul de a îmbunătăți performanța în cadrul echipei/departamentului din care angajatul face parte. Sesiunile au loc în cadrul organizației și pot implica mai mulți membri ai aceleiași echipe, uneori mai multe departamente.

- Career coaching este o relație de colaborare între un coach și un client care are ca scop îmbunătățirea unei zone specifice a vieții clientului, și anume, să-l ajute să clarifice următorul pas în carieră sau să identifice modalități prin care își poate atinge obiectivele de carieră. [7]

Coachingul în administrația publică presupune interacțiunea dintre un client, care dorește să facă progrese în domeniul activității efectuate în funcția publică, bazându-se pe forțe proprii și dispus să se „antreneze” pentru asta, asemenea unui sportiv care știe că poate deveni din ce în ce mai bun și un coach, cu o formare și abilitățile necesare.

În organizația publică de coaching au nevoie:

- noul angajat - pentru a se integra cât mai rapid și mai armonios în structura organizației publice;

- vechiul angajat - pentru a-și menține nivelul de cunoștințe, interesul și motivația la un nivel corespunzător;

- managerul - pentru a face față presiunilor interne și externe, provocărilor legate de obiective, relații, performanță.

Coach-ul - persoana care are o formare de coach și abilitățile necesare, ea trebuie să poată:

- susține clientul pentru ca acesta să hotărască ce anume își dorește, să facă distincția între dorințe și obiective și să decidă care sunt obiectivele sale;

- folosi seturi specifice de întrebări, al căror scop este de a genera noi perspective ale unei situații, noi înțelegeri sau noi abordări;

- folosi diferite tehnici care îi vor permite clientului să-și acceseze resursele interioare;

- să se înțeleagă pe el însuși, să se motiveze, să ia decizii, să se „pună în formă”, să elaboreze noi strategii de acțiune, să-și rafineze comportamentele, atitudinile sau strategiile personale de lucru;

- oferi un anume fel de feed-back: constructiv și generativ (care generează noi înțelegeri asupra temei abordate);

- susține clientul pentru a parcurge tot drumul de la problemă la cea mai convenabilă soluție;

- acționa ca un partener de drum: de încredere, respectuos și care asigură confidențialitatea.

Toate tipurile de coaching au în comun câteva trăsături:

- coachul nu dă sfaturi;

- coachul nu trebuie să fie un expert în problema clientului;

- coachul adresează, în mod special, întrebări care îl ajută pe client să privească altfel un subiect abordat, să aibă o nouă perspectivă, noi înțelegeri;

- coachul are rolul de a susține, motiva, încuraja clientul;

- scopul coachului este de a-l pune pe client în contact deplin cu tot ceea ce înseamnă resurse interioare și calități personale;

- coachul știe, în fiecare clipă, ce și de ce face și încotro îl conduce pe client, în cadrul fiecărei sesiuni de lucru (se bazează pe / folosește strategii de coaching exacte).

O a treia componentă în creșterea performanței este procesul de coaching, efectiv în administrația publică, care cuprinde:

- identificarea situației existente, așa cum este ea percepută de către funcționarul public, care este client („unde sunt”);

- alegerea și definirea stării dorite – a obiectivului („unde vreau să ajung”);

- găsirea/construirea unei strategii de atingere a stării dorite;

- alegerea unor tehnici de activare a resurselor necesare.



Figura1. Modelul coaching-ului organizațional.

Sursa: Organizational Coaching: Building Relationships and Programs that Drive Results Book, Authors: Virginia E. Bianco-Mathis, Lisa K. Nabors, Cynthia H. Roman [1]

1. Defining the role - definirea rolului coaching-lui.

Această etapă este importantă pentru că definește în mare măsură rolul și conținutul coaching-ului în organizație, la o anumită etapă, nivelul, modalitatea în care se va desfășura coaching-ul. Cine este coach? Care este obiectivul coaching-ului? Cine va participa la sesiunile de coaching? Ce probleme se vor discuta? Care sunt obstacolele? Ce așteptări sunt?

2. Building Foundation - construirea fundației (înțelegerii). La această etapă, coach-ul și clientul (grupul sau un anumit profesionist din organizație) stabilesc anumite reguli, acorduri și înțelegeri pentru sesiunile de coaching care vor fi desfășurate.

3. Co-creating the partnership - Crearea parteneriatului.

La această etapă, coach-ul stabilește relații de încredere, deschidere cu coach. Folosește limbajul care este pe înțelesul coach-ului și acțiunile. În sesiunile de coaching, coach-ul folosește strategii speciale de ascultare, punerea întrebărilor, elaborarea și prezentarea sugestiilor. În funcție de cât de pregătit este coach-ul sau grupul, nivelul profesional al coach-ului și rezultatele sunt diferite.

4. Collecting and Analyzing Coaching Data - colectarea și analiza informației în urma coaching-ului.

La această etapă, coach-ul colectează informația în urma discuțiilor cu coache referitor la productivitatea, eficiența acestuia și segmentele, domeniile care ar trebui îmbunătățite. Aceasta este una din principalele etape care deosebește coaching-ul organizațional de personalul coaching. Informația la fel se poate colecta prin anchete, sondaje, KPI's, discuțiile cu managerii, toate care pot fi păstrate confidențial.

5. Feeding Back Coaching Data - prezentarea datelor colectate către coachee.

La această etapă, coach-ul prezintă datele colectate către persoana care îi este tutor (coache) în așa o modalitate care să stimuleze acțiunile și reacțiile pozitive. La fel, coach-ul va explica modalitatea colectării datelor și principalele puncte slabe, puncte forte asupra cărora se va concentra sesiunea de coaching ulterioară.

6. Designing goals and tracking progress. Desemnarea obiectivelor și a procesului de evaluare a lor pe viitor. Coach-ul și clientul vor stabili anumite țeluri, obiective și un grafic de îndeplinire a acestor scopuri. Ambii se vor întâlni regulat conform programului.

7. Conducting Coaching Meetings. Desfășurarea seminarelor de coach-ing.

Deși clientul va seta agenda pentru sesiuni de coaching, dar înseși întâlnirile vor fi conduse de către coach.

8. Managing the coaching program.

Dirijarea și coordonarea programului de coaching.

Această etapă presupune o combinare între întâlniri, evaluare a progresului de coach-ing, stabilirea altor obiective, evaluări, mentenanța programului de către coach.

În concluzie se poate afirma, că reforma componentei resurse umane din administrația publică va fi mai eficientă în urma utilizării unor noi abordări, precum coaching-ul. Apărut sub influența psihologiei umaniste și a constructivismului, coaching-ul se bazează pe prezumția că fiecare om este menit să evolueze, că are o nevoie semnificativă de autoafirmare și că este plin de resurse – vizibile sau potențiale – pe care dorește sau i se cere să le pună în valoare.

De aceea, coaching-ul în administrația publică nu se bazează pe a da sfaturi, a evalua sau a pune diagnostice. Din contră, ideea centrală este de a acționa asemenea unei raze de lumină, care aduce în prim-plan tot ceea ce este bun în angajatul său și asemenea unei voci provocatoare: punând anumite întrebări, vor apărea răspunsuri noi și inedite, care vor face ca funcționarii publici să se dezvolte prin transformarea perspectivei asupra felului în care gândesc, simt și acționează. Același lucrător în funcția publică poate performa mediocru, bine sau excelent, în funcție de mai mulți factori.

Scopul coaching-ului organizației publice este de a obține un aranjament excelent profesional, dar și o performanță umană și organizațională.

BIBLIOGRAFIE

1. Bianco-Mathis Virginia E., Lisa K. Nabors, Cynthia H. Roman. Organizational Coaching: Building Relationships and Programs that Drive Results Book. Virginia, Alexandria: ASTD, 2008.

2. Dictionnaire des coachings. Concepts, pratiques, outils, perspectives (sous la direction de Pierre Angel, Patrick Amar, Emilie Devienne, Jacques Tence). Paris: Dunod, 2007.

3. Gallwey, W. Timothy. The inner game of tennis. Revised Edition. New York: Random House, 1974.

4. Whitmore, John, Coaching pentru performanță: formare personal, performanță și scop. București: Publica, 2011.

5. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020. În: <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/.../strategia.docx>.

6. Ways that coaching helps organizations. În: <https://coachfederation.org/blog/index.php/205/>.

7. Tipuri de Coaching. În: <http://coachforlife.ro/despre-coaching-2/tipuri-de-coaching/>.

Prezentat: 13 septembrie 2018.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

EVOLUȚIA ABORDĂRILOR DE LA COOPERARE INTERNAȚIONALĂ LA CEA TRANSNAȚIONALĂ

EVOLUTION OF APPROACHES FROM INTERNATIONAL TO TRANSNATIONAL COOPERATION

CZU: 339.92 : 005

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

SUMMARY

Partnerships formed around transnational cooperation projects are able to develop, prepare and implement joint solutions to common problems and challenges inherent to a large part of their transnational cooperation area. There is a strong emphasis on the transnational working arrangements of projects and on the transnational dimension of the planned results.

Keywords: *transnational, cooperation, administrative thinking.*

REZUMAT

Parteneriatele formate în jurul proiectelor de cooperare transnațională sunt în măsură să dezvolte, să pregătească și să pună în aplicare soluții comune la probleme comune și provocările inerente pentru o mare parte din zona lor de cooperare transnațională. Se pune un accent puternic pe condițiile transnaționale de muncă pe marginea proiectelor și pe dimensiunea transnațională a rezultatelor planificate.

Cuvinte-cheie: *transnațional, cooperare, mentalitate administrativă.*

Evoluția gândirii administrative la nivel global poate fi privită drept derularea a patru etape majore percepute în care gândirea managerială s-a dezvoltat în timp odată cu schimbările de mediu și schimbările organizaționale.

Mentalitatea strategică internațională. În primele etape de internaționalizare, mulți administratori tind să se gândească la posibilitățile ce apar permanent în exterior, ca la un fel de avantposturi îndepărtate, al căror rol principal este de a sprijini producția internă în moduri diferite, cum ar fi comercializările care contribuie la operațiunile interne de producție. Aceasta este ceea ce putem

eticheta ca mentalitate strategică internațională.

Terminologia provine direct de la teoria ciclului de viață a produsului internațional ce reflectă multe dintre ipotezele implicite în această abordare. Produsele, mai întâi de toate, sunt dezvoltate pentru piața internă și numai ulterior vândute în străinătate; tehnologia și alte cunoștințe sunt transferate spre exterior drept producție offshore (extrateritorială) și sunt privite ca mijloace de a proteja compania pe piața internă.

De exemplu, companii cu astfel de mentalitate se consideră drept companii interne cu unele filiale străine. Managerii delegați pentru operațiunile de peste hotare adesea

sunt niște nonconformiști pe plan intern, care se întâmplă să știe o limbă străină sau anterior au trăit în străinătate. Deciziile legate de operațiunile din străinătate au tendința de a fi făcute într-o manieră oportunistă sau ad-hoc.

Mentalitatea multinațională. Expunerea organizației la medii străine și importanța crescândă a vânzărilor și profiturilor din aceste surse conving treptat administratorii că activitățile internaționale pot oferi oportunități mai mari decât valoarea marginală. Tot mai des, aceștia și-au dat seama că, pentru a beneficia de aceste oportunități, trebuie să facă mai mult decât transferul vechilor linii și echipamente, tehnologiilor care au fost dezvoltate pentru piața internă. Concurenții locali de pe piețele externe și guvernele-gazdă adesea accelerează învățarea companiilor apărute care păstrează o mentalitate internațională inertă pentru prea mult timp.

O mentalitate strategică multinațională se dezvoltă când managerii încep să recunoască și să sublinieze diferențele între piețele naționale și mediile externe de operare. Companiile cu această mentalitate adoptă o abordare mai flexibilă pentru operațiunile lor internaționale prin modificarea produselor lor, a strategiilor chiar și practicilor de management de țară. La fel cum se dezvoltă companiile naționale, care sunt tot mai sensibile și receptive la mediul local, acestea ar trebui să dezvolte o abordare strategică care să fie literalmente multinațională: strategia lor pe plan extern să fie construită pe fundament multiplu, pe strategii naționale receptive creând filiale în întreaga lume.

În companiile care operează cu o astfel de mentalitate multinațională, managerii de operațiuni străine tind să fie antreprenori extrem de independenți, adesea resortisanți în țara-gazdă. Folosind cunoștințele lor despre piața locală și dorința societății să investească în aceste oportunități de creștere, acești administratori sunt

capabili frecvent să obțină o creștere semnificativă locală și independență considerabilă de țara de origine.

Mentalitatea globală. Deși mentalitatea multinațională, de obicei, rezultă din abordări de marketing foarte receptive pe diferite piețe naționale, ea, de asemenea, dă naștere la o infrastructură de producție ineficientă în cadrul companiei. Unitățile de producție sunt adesea construite mai des pentru a oferi avantaje locale de marketing sau mai degrabă pentru a îmbunătăți relațiile politice decât pentru a maximaliza eficiența producției. În mod similar, proliferarea de produse concepute pentru a satisface nevoile locale, de asemenea, contribuie la o pierdere de eficiență în design, producție, logistică, distribuție și alte sarcini funcționale.

Într-un mediu de operare orientat spre îmbunătățirea și facilitarea transportării și comunicațiilor, unde sunt eliminate barierele din calea comerțului, unele companii au adoptat o abordare strategică foarte diferită în operațiunile internaționale. Aceste companii, multe dintre ele de origine japoneză, gândesc în termeni ce privesc crearea de produse pentru o piață mondială și fabricație pe o scară globală în câteva unități de producție extrem de eficiente, adesea centre corporative.

Aceasta se definește ca o mentalitate strategică globală clasică deoarece privește lumea ca o singură unitate de analiză. Ipoteza care stă la bază este că gusturile și preferințele naționale sunt mai degrabă asemănătoare decât diferite, sau că acestea pot fi făcute similare prin a furniza clienților produse standardizate cu avantaje de cost și calitate adecvate peste produsele naționale care au fost utilizate. Managerii cu această abordare strategică globală susțin argumentul profesorului Levitt că viitorul aparține acelor companii care fac și vând „același lucru, în același fel, oriunde.”

Această abordare strategică necesită

considerabil mai multă coordonare centrală și control decât celelalte și este, de obicei, asociată cu o structură organizațională în care diferiți administratori de produse sau afaceri au responsabilități la nivel mondial. În astfel de companii, cercetarea și dezvoltarea, activitățile de fabricare sunt, de obicei, administrate la sediul central și majoritatea deciziilor strategice sunt, de asemenea, luate la centru.

Mentalitatea transnațională. De-a lungul anilor, începând cu 1980, multe dintre companiile globale păreau invincibile. Într-un mediu de globalizare rapidă, acestea au obținut victorii copleșitoare, nu numai asupra firmelor locale, dar și față de concurenții internaționali și multinaționali. Succesul lor, cu toate acestea, a creat și a consolidat un set de forțe compensatorii de localizare. Multe guverne găzduiesc, de exemplu, acele companii globale ce par să fie mai puternice și, astfel, mai amenințătoare față de companiile existente mai devreme fără răspundere și cu mentalitatea lor strategică internațională simplă. Multe guverne-gazdă au înăsprit atât restricțiile cât și cerințele impuse companiilor globale, cerându-le acestora să investească, să facă transfer de tehnologie, să satisfacă necesitățile locale, condițiile de trai și așa mai departe.

Clienții, de asemenea, au contribuit la această consolidare în localizarea forțelor prin respingerea produselor omogenizate la nivel mondial și reafirmarea preferințelor naționale — deși fără diminuarea așteptărilor privind nivelul de calitate și costuri reduse la care produsele au fost oferite. În cele din urmă, volatilitatea crescândă în economiile internaționale și mediile politice, în special schimbări rapide în ratele de schimb valutar, au subminat eficiența abordării centralizate la nivel mondial.

Ca urmare a acestor evoluții, multe companii la nivel mondial au recunoscut că receptivitatea la cererile de pe piața locală și la necesitățile politice și presiunile de

a dezvolta eficiența competitivă la scară globală a fost simultană, chiar dacă uneori contradictorie. În aceste condiții, atitudinea se reflectă în ambele mentalități de strategii multinaționale și de strategii globale ce au fost din ce în ce mai nepotrivite. Cerința iminentă a fost pentru companii să devină mai receptivă la nevoile locale, păstrând eficiența globală, ca o abordare emergentă pentru gestionarea la nivel mondial care se numește mentalitatea strategică transnațională.

În astfel de companii, activitățile-cheie și resursele sunt centralizate în societatea de origine, nici descentralizate astfel încât fiecare filială să poată îndeplini sarcinile locale proprii pe baza locală. În schimb, resursele și activitățile sunt dispersate, dar specializate, astfel încât să se atingă eficiența și flexibilitatea în același timp. În plus, aceste resurse dispersate sunt integrate într-o rețea interdependentă a operațiunilor din întreaga lume.

Spre deosebire de modelul global, mentalitatea transnațională recunoaște importanța flexibilității și receptivității operațiunilor la nivel de țară - prin urmare, întoarcerea la nivel național la terminologie și concepte. Și în comparație cu abordările multinaționale, prevede corelarea și coordonarea acestor operațiuni pentru a păstra competitivitatea prin eficacitatea și eficiența economică - așa cum este indicat de prefixul „trans-”. Necesitatea care rezultă prin organizare intensivă și coordonare largă și luarea deciziilor partajate presupune că aceasta este o abordare mult mai sofisticată și mai subtilă a managementului multinațional.

Ar trebui să fie clar totuși că nu există nimic inevitabil pe parcursul sau în punctul final al acestei evoluții de mentalitate strategică în companiile din întreaga lume. În funcție de industrie, poziția strategică individuală a companiei, fie necesități diferite în țările-gazdă sau o varietate de alți factori, compania ar putea să opereze în mod re-

zonabil cu oricare dintre aceste mentalități strategice. Mai probabil, având în vedere că aceasta este o clasificare arbitrară, cele mai multe cazuri prezintă unele atribute din fiecare dintre aceste abordări strategice.

Cooperarea transnațională are drept obiectiv consolidarea cooperării prin intermediul unor acțiuni care conduc la dezvoltarea teritorială integrată, legată de prioritățile politicii de coeziune a Uniunii.

Fondul European pentru Dezvoltare Regională sprijină următoarele componente: cooperarea transnațională pe teritorii transnaționale de dimensiuni mai mari, implicând parteneri naționali, regionali și locali și vizând, de asemenea, cooperarea transfrontalieră maritimă în cazurile care nu fac obiectul cooperării transfrontaliere, în vederea atingerii unui grad mai înalt de integrare teritorială a acestor teritorii.

Un obiectiv general este crearea de parteneriate transnaționale, în domenii de importanță strategică, în scopul îmbunătățirii procesului de integrare teritorială, economică și socială și al sprijinirii coeziunii, stabilității și competitivității.

Programele de cooperare transnațională pentru Republica Moldova sunt prezentate în continuare.

Programul transnațional Dunărea 2014-2020. Pe 17 decembrie 2013 pachetul de politici de coeziune UE 2014-2020 a fost în cele din urmă adoptat după doi ani de negocieri între Comisia Europeană, Consiliul UE și Parlamentul European. Astfel, șase noi regulamentele UE au intrat în vigoare direct, definind condițiile pentru a investi 325,15 miliarde euro pentru a sprijini o creștere inteligentă, durabilă și incluzivă în Europa. Printre acestea a fost Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 privind Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) și teritorială europeană de cooperare Regulamentul (UE) nr. 1299/2013. Acestea sunt regulamentele de stabilire a normelor pentru trei noi programe, derularea programului

„Sud-Estul Europei” este prevăzută în șapte ani: programele Adriatică-Ionica, Dunărea și Balcani-Mediterana.

Programul Transnațional Dunărea (2014-2020) este construit în jurul a patru axe prioritare tematice:

1. Inovare și responsabilitate socială Regiunea Dunăre:

a) îmbunătățirea condițiilor cadru pentru inovare;

b) creșterea competențelor pentru afaceri și inovare socială.

2. Responsabilitate față de mediu și cultură Regiunea Dunăre:

a) consolidarea gestionării apelor transnaționale și prevenirea riscului de inundații;

b) promovarea utilizării durabile a patrimoniului natural și cultural și a resurselor;

c) restaurarea și gestionarea de coridoare ecologice;

d) îmbunătățirea gradului de pregătire pentru managementul riscurilor de mediu.

3. Îmbunătățirea interconectării și responsabilitatea energetică Regiunea Dunăre:

a) suport pentru sistemele ecologice și sigure de transport și accesibilitate echilibrată a zonelor urbane și rurale;

b) îmbunătățirea securității energetice și a eficienței energetice.

4. Buna guvernare Regiunea Dunăre:

a) îmbunătățirea capacităților instituționale pentru a aborda provocările majore ale societății;

b) sprijin pentru guvernare și punerea în aplicare a EUSDR (Strategia UE pentru regiunea Dunăreană).

Programul va investi 202,3 milioane euro din FEDR și 19,8 milioane de euro la IPA II pentru proiecte transnaționale în teritoriul bazinului Dunărean. Partenerii eligibili provin din 9 țări UE - Austria, Bulgaria, Croația, Cehia, Germania (doar Baden-Württemberg și Bayern), Ungaria, România, Slovacia, Slovenia; și 5 țări non-UE - Bosnia și Herțegovina, Republica Moldova, Muntenegru, Serbia, o parte din Ucraina.

O strategie pentru a stimula dezvoltarea regiunii Dunării a fost propusă de Comisia Europeană mai devreme, pe 8 decembrie 2010 (comunicarea Comisiei - Strategia UE pentru Regiunea Dunării). Statele-membre au aprobat strategia UE pentru regiunea Dunării la Consiliul afacerilor generale pe 13 aprilie 2011.

Deși acoperirea geografică a programului transnațional Dunărea se potrivește cu cel de EUSDR, acestea sunt două instrumente diferite. Programul susține cu siguranță proiectele de cooperare în conformitate cu planul de acțiune al strategiei, cu toate acestea, nu este considerat principala sursă de finanțare pentru implementarea strategiei, însă reprezintă sprijinul preferențiat pentru strategia de guvernare.

Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre este finanțat prin Instrumentul European de Vecinătate (ENI), bugetul constituind aproximativ 49 mln. euro.

Aria eligibilă a programului:

- *România*: Sud-Est.
- *Bulgaria*: Severoiztochen, Yugoiztochen.
- *Grecia*: Kentriki Makedonia, Anatoliki Makedonia Thraki.
- *Turcia*: İstanbul, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova, Zonguldak, Karabük, Bartın, Kastamonu, Çankırı, Sinop, Samsun, Tokat, Çorum, Amasya, Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane.
- *Rusia*: Rostov oblast, Krasnodar krai, Republica Adygeea.
- *Ucraina*: Odessa, Mykolaiv, Kherson, Zaporosh'ye și Donetsk oblasti, Republica Crimeea, Sevastopol.

- *Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaidjan.*

Obiectivul general - îmbunătățirea nivelului de trai al oamenilor din regiunile din Bazinul Mării Negre prin creșterea sustenabilă și protecția în comun a mediului.

Obiective tematiche. Promovarea afacerilor și a antreprenoriatului în Bazinul Mării Negre; promovarea unei politici de mediu

coordonate și reducerea prin acțiuni comune a deșeurilor maritime în Bazinul Mării Negre.

Eligibilitatea proiectelor se face în conformitate cu art. 39 din Regulamentul nr. 897/2014, proiectele pot primi contribuții financiare din fondurile alocate programului. Partenerii care implementează proiecte vor reprezenta, în primul rând, nivelurile administrative regionale și subnaționale, precum și organizațiile societății civile aflate în zona geografică eligibilă a programului.

Se va acorda prioritate autorităților locale și regionale, societății civile, camerelor de comerț și comunității academice și educaționale, precum și alor actori eligibili aflați în zona geografică eligibilă a programului și care sunt importanți pentru realizarea obiectivelor programului.

Programul Operațional Comun România - Republica Moldova este unul dintre programele de cooperare transfrontalieră pentru perioada 2014- 2020.

Obiectivul general al Programului Operațional Comun România - Republica Moldova este de a spori dezvoltarea economică și de a îmbunătăți calitatea vieții oamenilor din zona transfrontalieră prin investiții comune în domeniul educației, dezvoltării economice, culturii, infrastructurii transfrontaliere și sănătății.

În scopul de a atinge obiectivul general, sunt propuse patru obiective tematice:

1. Suport pentru educație, cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare:

Prioritatea 1.1. Cooperarea instituțională în domeniul educației pentru creșterea accesului la educație și calitatea acesteia.

Prioritatea 1.2. Promovarea și sprijinirea cercetării și inovării.

2. Promovarea culturii și conservarea patrimoniului istoric local:

Prioritatea 2.1. Conservarea și promovarea patrimoniului cultural și istoric.

3. Îmbunătățirea accesibilității regiunilor, transportului și rețelelor de comunicare:

Prioritatea 3.1. Dezvoltarea infrastructurii de transport transfrontalier și infrastructurii TIC.

4. Provocări comune în domeniul siguranței și securității:

Prioritatea 4.1. Sprijin pentru dezvoltarea serviciilor de sănătate și accesul la sănătate.

Prioritatea 4.2. Sprijin pentru activitățile comune de prevenire a dezastrelor naturale sau provocate de om, precum și acțiuni comune în situații de urgență.

Prioritatea 4.3. Prevenirea și lupta împotriva crimei organizate și cooperarea poliției.

Contextul de evoluție a gândirii administrative în cadrul companiilor multinaționale și expunerea conceptelor ce fac diferența între etapele de dezvoltare a acestor mentalități ne poate ajuta să determinăm starea lucrurilor și să evaluăm la ce etapă ne aflăm în prezent.

BIBLIOGRAFIE

1. Christopher A. Bartlett, *Transnational Management*, Fourth Edition, The McGraw–Hill Companies, 2004.

2. Theodore Levitt, „The Globalization of Markets,” *Harvard Business Review*, May–June 1983.

3. Howard Perlmutter, „The Tortuous Evolution of the Multinational Corporation,” *Columbia Journal of World Business*, January–February 1969.

4. Zece lucruri de știut despre cooperarea transnațională, CE 2018, 16 pag.
www.ec.europa.eu/02-12-2018-10-things-to-know-about-transnational-cooperation

Prezentat: 17 septembrie 2018.

E-mail: frunze.oleg@gmail.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



DELIMITĂRI CONCEPTUALE PRIVIND PREGĂTIREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

CONCEPTUAL DELIMITATIONS ON THE PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS

CZU: 35.088.6

Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat în sociologie, cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

Vadim VINTILĂ,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article the concepts of professional training in public administration are subject to delimitation and finalization. Clarifying key concepts is essential to understanding the training process in general and in public administration in particular. The many explanations attributed to the term do nothing but show its complexity. Conceptual delimitations on key terms give us a clear view of the content and purpose of the training process, as well as the differences between it and other processes with which it has some tangencies.

Keywords: conceptual delimitation, professional training, civil servant.

REZUMAT

În articol sunt supuse delimitării și definitivării conceptele privind pregătirea profesională în administrația publică. Clarificarea conceptelor-cheie este esențială pentru înțelegerea procesului de pregătire profesională în general, și în domeniul administrării publice, în particular. Numeroasele explicații atribuite termenului nu fac altceva decât să demonstreze complexitatea sa. Delimitările conceptuale asupra termenilor-cheie ne oferă o viziune clară referitoare la conținutul și scopul procesului de pregătire profesională, precum și în privința deosebirilor dintre acesta și alte procese cu care are anumite tangențe.

Cuvinte-cheie: delimitări conceptuale, pregătire profesională, funcționar public.

Pregătirea profesională în administrația publică își găsește reflectare într-o mulțitudine de concepte și teorii, menite să o definească și să o explice. Dinamica vieții moderne determină schimbări rapide în toate structurile administrative, impunând modelarea pregătirii specialiștilor sub influența factorilor interni și externi ai dezvoltării sistemului social. Înțelegerea procesului de pregătire profesională în domeniul

administrării publice reclamă înțelegerea sensurilor atribuite noțiunilor-cheie, analiza cărora o vom realiza în continuare.

În literatura de specialitate, dar și la nivelul practicii curente, pentru desemnarea proceselor ce au ca scop îmbunătățirea cunoștințelor și creșterea nivelului de competență a personalului, inclusiv cel din administrația publică, se utilizează noțiuni ca pregătirea profesională, dezvolta-

rea profesională, formarea profesională și perfecționarea profesională.

Astfel, în pofida faptului că între noțiunile enumerate există tangențe și interconexiuni ce vor fi elucidate în cele ce urmează, totuși adesea în mod nejustificat între toate aceste concepte se pune semnul egalității, acestea fiind tratate ca fiind sinonime.

Având în vedere complexitatea noțiunilor invocate, nu putem susține că există definiții unanim acceptate. Și dacă tot ne aflăm în faza incipientă a încercării de conturare a conceptelor, merită să facem precizarea că în multe din manualele și cărțile de management general al resurselor umane sau de management al personalului din domeniul public se folosesc doar noțiunile simple de „training” și de „development”, adică dezvoltare, lăsând pe seama contextului referirea la resursa umană sau la profesie.

În literatura de specialitate din Republica Moldova o relevanță substanțială o au viziunile specialistului în resurse umane Svetlana Cojocar, care definește dezvoltarea profesională a resurselor umane din administrația publică drept activitate de aprofundare și de actualizare a cunoștințelor, de dezvoltare a aptitudinilor și de modelare a conținuturilor resurselor umane, necesare pentru realizarea eficientă a obiectivelor ce țin de activitatea profesională [1, p. 45].

Spre deosebire de această afirmație, în literatura de specialitate străină întâlnim doi termeni care prin formulare sugerează sensuri diferite, însă prin explicațiile oferite de specialiștii în domeniu manifestă conținuturi care în unele privințe pot fi catalogate ca fiind identice. Respectiv, aceștia sunt pregătire profesională și dezvoltare profesională a personalului.

Perry Moore, specialist în domeniul managementului resurselor umane din Statele Unite ale Americii, face astfel distincția între cele două concepte: „Instruirea se referă la predarea unui material relativ restrâns și structurat ce are o aplicare imediată la locul

de muncă. Dezvoltarea se referă la intenția de a îmbunătăți deprinderile de luare a deciziilor, aptitudinile referitoare la relațiile interpersonale, autocunoașterea și motivarea angajaților.” Ulterior, citează și precizările lui Malcolm W. Warren: „Participanții sunt aleși pentru pregătire profesională din cauza lipsei aptitudinilor, cunoștințelor și deprinderilor necesare satisfacerii cerințelor postului; pentru dezvoltare managerială, ei sunt aleși datorită performanțelor lor ce demonstrează existența unui potențial util pentru responsabilități viitoare” [5, p. 182].

La rândul său, autorul britanic Gerald Cole oferă următoarele definiții: „Prin pregătire profesională (instruire sau training) vom înțelege orice fel de activitate orientată spre achiziția de cunoștințe și aptitudini specifice scopurilor unei ocupații sau unei sarcini. În centrul atenției pregătirii profesionale se află postul sau sarcina.” „Dezvoltarea va fi văzută ca fiind orice fel de activitate de învățare ce este orientată spre nevoile viitoare decât cele ale prezentului și este mai degrabă preocupată de dezvoltarea carierei decât de performanțele imediate” [2, p. 362].

Din sintezele prezentate anterior deducem că atât pregătirea, cât și dezvoltarea profesională reprezintă activități ce au drept scop îmbunătățirea competențelor deținute de resursa umană dintr-o organizație la un moment dat. Totuși distincția dintre cele două noțiuni constă în faptul că prima activitate se focalizează pe modificarea imediată a competențelor pentru ca deținătorul lor să facă față cât mai bine cerințelor postului său actual, în timp ce cea de a doua activitate se focalizează pe potențialul angajatului, încercând să-l extindă în vederea unei viitoare promovări pe o poziție superioară celei deținute în prezent. Rezultă că pregătirea profesională este un proces axat mai mult pe post sau sarcină decât pe persoană, iar dezvoltarea profesională se orientează mai puțin spre post și mai mult spre cariera persoanei, accentul fiind pus pe potențialul

acesteia și într-o măsură mai mică pe aptitudinile de moment.

În literatura de specialitate pregătirea profesională se derulează ca fiind un proces de instruire pe parcursul căruia candidații dobândesc cunoștințe teoretice și practice necesare desfășurării activităților lor curente, în timp ce dezvoltarea profesională ar fi un proces mai complex, care are drept obiectiv însușirea de cunoștințe teoretice și practice necesare atât poziției actuale, cât și celei viitoare (anticiparea profesională) [3, p. 304].

Cu referire la pregătirea profesională, menționăm că aceasta implică alte două componente: formarea profesională și perfecționarea profesională. În rezultat, observăm că apar două noțiuni distincte, dar, totodată, asemănătoare ca sens, între care există totuși o delimitare, observată încă începând cu anul 1958, când autorul Henry Giscard a stabilit că între formare și perfecționare este loc să se stabilească o anumită distincție: formarea este dezvoltarea unor capacități noi, în timp ce perfecționarea este îmbunătățirea capacităților existente. Din aceste raționamente, cu referire la activitatea funcționarilor publici deducem că pregătirea lor profesională implică două aspecte importante, și anume - formarea profesională pe baza obținerii și însușirii cunoștințelor teoretice prin instruirea în domeniul administrației publice, managementul conducerii, managementul serviciilor publice etc., dar și dezvoltarea profesională, ce presupune aprofundarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților, capacităților și competențelor care au drept scop eficientizarea activităților administrative [8, p. 95-98].

În literatura de specialitate regăsim opinii din care rezultă că perfecționarea este un stadiu al formării, totodată fiind elucidate și câteva caracteristici ale celor două procese și anume:

- a) Formarea profesională:
 - calificare inițială;
 - însușirea unei noi meserii.

b) Perfecționarea profesională:

- însușirea de către lucrători deja calificați într-un anumit domeniu a unor noi cunoștințe, priceperi și deprinderi de muncă, recunoscute ca făcând parte din conținutul meseriei;
- policalificare;
- recalificare [4, p. 123].

În continuare, vom aborda problemele de pregătire și dezvoltare profesională împreună, întrucât principala lor distincție constă doar în faptul că prima instruește pentru poziția prezentă în organizație, pe când cea de-a doua pregătește pentru viitoarele posibile oportunități.

Astfel, din cele relatate reținem că prin procesul de formare profesională se urmărește dezvoltarea unor noi capacități, în timp ce prin procesul de perfecționare profesională se urmărește îmbunătățirea capacităților existente, acesta din urmă fiind văzut uneori ca un stadiu în formarea profesională, cel al acumulării de cunoștințe profesionale suplimentare formării.

În același context, remarcăm faptul că în literatura de specialitate din România, pentru desemnarea procesului de îmbunătățire a competențelor deținute de personalul dintr-o organizație, este utilizat pe larg termenul „formare profesională”.

Astfel, în opinia autorului român I. Petrescu, formarea profesională reprezintă ansamblul proceselor prin care salariații își însușesc într-un cadru organizat, cunoștințe, aptitudini, deprinderi și comportamente necesare exercitării unor ocupații specifice întreprinderii [6, p. 212].

O apreciere originală este dată conceptului de „formare profesională” de către autoarea Lucia Uța, care ne explică faptul că conceptul de „formare profesională” are, cel puțin, două accepțiuni: în sens restrâns, prin formare profesională se înțelege dobândirea cunoștințelor și calificărilor necesare pentru ocuparea unui post. În sens mai larg însă formarea profesională cuprinde două

etape: formarea inițială și formarea continuă. Formarea inițială semnifică dobândirea cunoștințelor cerute de lege pentru ocuparea unui anumit post, iar formarea continuă semnifică perfecționarea aptitudinilor de a profesa pe funcția respectivă și actualizarea cunoștințelor în acord cu noutățile momentului [7, p. 274].

Tot în acest context, menționăm că specialiștii în administrația publică definesc formarea profesională ca fiind un proces sistemic de instruire prin intermediul căruia angajații serviciului public și solicitanții se pregătesc pentru exercitarea activității de muncă pe calea asimilării și dezvoltării capacităților profesionale în domeniul administrației publice [9, p. 107].

Așadar, formarea profesională implică un ansamblu de măsuri sau acțiuni ce permit unei persoane să posede competența necesară pentru a putea face față în mod eficient executării unei operații sau îndeplinirii unei sarcini de muncă, prezente sau viitoare, corespunzătoare cu obiectivele urmărite de manager.

Din analiza efectuată putem deduce că în literatura de specialitate se utilizează pe larg conceptele de dezvoltare profesională, pregătire profesională, formare profesională și perfecționare profesională. În unele lucrări poate fi sesizat faptul că aceste concepte sunt tratate ca fiind sinonime, în alte lucrări totuși se face o delimitare între aceste concepte, fapt cu care suntem de acord.

Astfel, la modul general, putem afirma faptul că în literatura de specialitate conceptul de pregătire profesională, deși este definit extrem de variat, este privit, de cele mai multe ori, ca fiind un proces (în mare parte planificat) de dezvoltare de deprinderi și cunoștințe în rândul angajaților din organizații. În același timp rezultă că pregătirea profesională înglobează alte două procese, cum ar fi formarea profesională și perfecționarea profesională.

Prin urmare, legătura dintre aceste con-

cepte este departe și întreg, formarea și perfecționarea profesională fiind părți componente ale procesului de pregătire profesională și nicidecum sinonime alternative utilizate pentru desemnarea aceluiași proces.

În altă ordine de idei, examinând actele normative ce reglementează organizarea și desfășurarea procesului de pregătire profesională a funcționarilor publici din Republica Moldova sesizăm abordări diferite în privința utilizării conceptelor examinate deja.

Astfel, principalele reglementări ale pregătirii profesionale a funcționarilor publici din Republica Moldova sunt concentrate în Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009). Din analiza normelor cuprinse în actele normative citate rezultă că atât legiuitorul, cât și executivul moldovean pentru desemnarea procesului de îmbunătățire a cunoștințelor și abilităților funcționarilor publici au recurs la noțiunea de „dezvoltare profesională”.

Fără a aduce critici, considerăm că în aceste acte normative, autorii urmau să facă o distincție dintre termenii „dezvoltare profesională” și „pregătire profesională”, dat fiind faptul că noțiuni după cum a fost demonstrat supra în pofida faptului că au multe tangențe comune sunt totuși diferite. Subliniem că o astfel de abordare poate produce unele consecințe cu impact negativ la nivel practic, generate fiind de perceperea proceselor de pregătire profesională și dezvoltare profesională ca fiind identice sau ca fiind parte și întreg.

Tot în contextul dat, evidențiem faptul că în textul prevederilor art. 26 și 27 din Legea nr. 288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, s-a recurs la utilizarea termenilor de „formare profesională

inițială” și „formare profesională continuă”.

Din cele expuse rezultă că operarea cu multiple noțiuni din mediul științific, pentru a desemna procesul de pregătire profesională a angajaților s-a transpus și în actele normative ce reglementează pregătirea funcționarilor publici din Republica Moldova.

Totuși trecând peste acest aspect, merită a fi remarcat faptul că în pofida tuturor neconcordanțelor conceptuale există un cadru normativ complex ce reglementează pregătirea funcționarilor publici din Republica Moldova, fapt ce asigură corespunderea nivelului de competență a funcționarilor publici cu cerințele funcțiilor pe care le ocupă.

Potrivit art. 37 al Legii nr. 158 din 4 aprilie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și a Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 cu privire la punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public), funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, fiecare autoritate publică fiind responsabilă de a asigura organizarea unui proces sistemic și planificat de dezvoltare continuă a funcționarului public.

Drept urmare, observăm că pregătirea și dezvoltarea profesională a funcționarului public obține și calitatea de obligație, care are în vedere trăsătura esențială a ființei umane de a se dezvolta, de a se instrui permanent, de a-și forma noi deprinderi care să-i desăvârșească personalitatea și să-i îndeplinească aspirațiile.

Așa cum se cunoaște, pentru ocuparea funcțiilor publice, persoanele ce se prezintă la concurs trebuie să îndeplinească, printre alte condiții cerute, și pe aceea a studiilor potrivit nomenclatoarelor de funcții.

Cu toate că la ocuparea postului funcționarul public are studiile necesare, el are dreptul, iar instituția publică are obligația să-l sprijine în a beneficia de condițiile create în societatea noastră pentru ridicarea necentenită a nivelului pregătirii profesionale și a nivelului de cultură generală, în raport cu cerințele progresului tehnico-științific, economico-social și cultural. Pentru aceasta, funcționarii publici au dreptul să urmeze forme ale învățământului superior, universitar sau postuniversitar, și să beneficieze de concedii plătite sau fără plată pentru cursuri de perfecționare sau programe de specializare, în țară și în străinătate. De fapt, este de neconceput exercitarea unei funcții publice fără ca titularul ei să nu fie mereu la curent cu evoluția informațiilor mai cu seamă în domeniu său de competență.

În altă ordine de idei împărtășim opinia că pregătirea profesională este activitatea cu caracter preponderent informativ desfășurată în instituții de învățământ sau în autorități publice, centre de instruire în vederea lărgirii și actualizării cunoștințelor, dezvoltării aptitudinilor și modelării atitudinilor necesare funcționarilor publici în calitatea lor de specialiști administrativi, în vederea creșterii nivelului eficienței al activității lor profesionale, potrivit cerințelor crescânde generate de progresul tehnico-științific și de introducerea acestuia în activitatea publică.

În urma parcurgerii unor programe specializate, funcționarii publici își îmbogățesc aptitudinile, cunoștințele, deprinderile, comportamentele și tehnicile de lucru în care au deja o calificare de bază, în vederea realizării la un nivel superior a obiectivelor și sarcinilor ce le revin.

Reieșind din cele evocate anterior, putem afirma că termenul (conceptul) de pregătire profesională a funcționarilor publici, la modul general, desemnează activitățile destinate dobândirii de cunoștințe și aptitudini necesare corespunderii cerințelor

unei funcții publice și realizării sarcinilor de serviciu curente, respectiv desemnează un proces planificat care permite angajaților din cadrul instituțiilor publice să găsească soluții la diferite situații de muncă.

Din punctul de vedere al scopului urmărit, pentru instituțiile publice (locale și centrale) considerăm că obiectivele pregătirii profesionale a funcționarilor publici rezidă în următoarele:

- contribuie la eliminarea carențelor de competență ale personalului din cadrul instituțiilor;

- contribuie la dezvoltarea abilităților, cunoștințelor și deprinderilor individuale ale angajaților din cadrul instituțiilor publice (funcționarii publici);

- contribuie la satisfacerea necesităților curente ale organizației în domeniul resurselor umane și de personal;

- contribuie la creșterea eficienței și eficacității activităților din cadrul instituțiilor publice și implicit la creșterea performanțelor instituției.

Astfel, legat de scopul pregătirii profesionale, putem afirma faptul că prin intermediul acestui proces se urmărește asigurarea corespunderii nivelului de competență a angajaților cu cerințele postului pe care îl ocupă, eliminarea deficiențelor cu privire la activitatea lor și implicit creșterea performanțelor în muncă a acestor angajați în funcțiile pe care le dețin.

BIBLIOGRAFIE

1. Cojocaru S. Strategia managementului resurselor umane în administrația publică. Autoreferatul tezei de doctor în economie. Chișinău, 2005, 32 p.
2. Cole G. A. Personnel Management: Theory and Practice, Ed. DP Publications, London, 1993, 576 p. ISBN: 978-1858-05-057-7.
3. Mathis R. L., Jackson J. H. Human Resource Management – Twelfth Edition, Ed. Thomson South-Western, U.S.A., 2006, 592 p. ISBN: 0-324-54275-5.
4. Mathis R. L., Nica P. C., Rusu C. și alții. Managementul resurselor umane, Ed. Economica, București, 1997, 472 p. ISBN: 973-9198-767-X.
5. Moore P. Public personnel management: a contingency approach, Ed. Lexington Books, 1987, 330 p. ISBN: 0-669-08202-3.
6. Petrescu I., Managementul personalului organizației, Editura Expert, București, 2003, 630 p. ISBN: 973-8177-88-X.
7. Uța L. Dreptul muncii. Salarii, sporuri și concedii, formare profesională. Practica judiciară. București: Editura Hamangiu, 2010. ISBN: 978-606-522-208-3.
8. Roșca C. Managementul resurselor umane. Craiova: Ed. CERTI, 2004, 324 p. ISBN: 973-9067-663-X.
9. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Ed. Museum, 2001, 174 p. ISBN: 978-9975-906-46-3.

Prezentat: 13 septembrie 2018.

E-mail: vadimvintila88@gmail.com

Relații internaționale și integrare europeană ---



POLITICI DE REÎNTOARCERE A CETĂȚENILOR: EXPERIENȚE INTERNATIONALE ȘI REALITĂȚI NAȚIONALE

POLICIES FOR RETURNING CITIZENS: INTERNATIONAL EXPERIENCES AND NATIONAL REALITIES

CZU: 314.745.4

Rodica RUSU,
doctor, conferențiar universitar,
șef Catedră științe politice și relații internaționale,
Academia de Administrare Publică

Anastasia MALAI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article explores a subject arising from migratory flows - citizens returning to their home country. The experiences of Poland, Romania, China and Mexico are mentioned. This category of citizens is a challenge for the Republic of Moldova, and a number of policies and instruments are needed to respond to the needs and (re) integration of former migrants. The legislative framework is presented and the actions undertaken are analyzed. At the same time, the problems related to the economic, social and cultural reintegration of the returnees are identified.

Keywords: migration, citizens returned from abroad, development, diaspora, remittances, entrepreneurship, investments.

REZUMAT

Acest articol explorează un subiect apărut în consecința fluxurilor migraționale - cetățenii reîntorși în țara de origine. Este abordată experiența Poloniei, României, Chinei și Mexicului în această privință. Această categorie de cetățeni reprezintă pentru Republica Moldova o provocare, fiind necesară o serie de politici și instrumente pentru a răspunde nevoilor și (re)integrării foștilor migranți. Este prezentat cadrul legislativ și sunt analizate acțiunile întreprinse. Totodată, sunt identificate problemele ce țin de reintegrarea economică, socială și culturală a cetățenilor reîntorși.

Cuvinte-cheie: migrație, cetățeni reîntorși de peste hotare, dezvoltare, diasporă, remitențe, antreprenoriat, investiții.

Procesele imigraționale au devenit de o importanță geostrategică pentru mai multe țări, care s-au confruntat nu doar cu efectele pozitive, ci și cu aspectele negative ale mișcărilor popoarelor. O îngrijorare majoră a guvernelor și societății mai multor țări o provoacă consecințele negative ale migrației în masă și, în primul rând,

este vorba despre capacitatea și tendința migranților din lumea a treia de a nu se adapta și integra și pericolul de a se închide în parametrii propriei culturi etnice și religioase, precum și pericolul de a substitui cu imigranți etniile băștinașe.

În literatura de specialitate sunt identificate mai multe etape ale procesului

migrației de la luarea deciziei de a emigra la pregătirea pentru plecare, călătoria și traversarea frontierelor, instalarea în societatea-gazdă, precum și reîntoarcerea migranților în țara lor de origine. Reîntoarcerea și reintegrarea sunt considerate a fi ultima etapă în procesul migrației circulare. Procesul de revenire din migrație este important pentru că implică un posibil transfer al capitalului financiar acumulat (economii acumulate peste hotare), al capitalului uman (experiență, aptitudini, cunoștințe, idei și practici antreprenoriale etc.) și al capitalului social (contacte, relații, rețele).

În opinia autorului Francesco Cerase, există patru tipologii diferite care determină reîntoarcerea migranților:

- „reîntoarcerea în scop de pensionare” include migranți de vârstă prepensionară (51 de ani și peste pentru femei și 54 de ani și peste pentru bărbați), care decid să revină acasă și să se retragă din câmpul muncii;

- „reîntoarcerea pentru inovare” se referă la persoanele care par a avea succes în realizarea potențialului lor de antreprenori în sectorul nonagricol și utilizează abilitățile dobândite și/sau economiile acumulate în străinătate;

- „reîntoarcerea din conservatorism” include migranții care au revenit în patrie din cauza expirării contractului/permisului de muncă, care au fost angajați în agricultura de subzistență, au fost inactivi din cauza studiilor sau activității desfășurate în gospodărie la momentul realizării studiului;

- „reîntoarcerea din eșec” se referă la migranții reîntorși din motive principale involuntare (motive familiale, probleme de sănătate, deportare sau expirarea contractului/permisului de muncă, urmate de tentative nereușite de a le extinde) sau la cei cu experiențe negative de migrație (condiții precare de muncă și salarii mici) [3, p. 258].

Există diverse exemple de bune practici europene, grație importanței pe care fenomenul emigrării îl ocupă în agenda politică

a guvernanților, dar și pentru multiplele dimensiuni ale migrației și dinamica caracteristică fiecărei țări.

Exemplul Poloniei a declanșat o serie de măsuri, direcționate în mai multe domenii. Unul dintre ele este Programul național „Întoarcerea acasă”, ce se bazează, în principiu, pe scutirea de taxe și pe strategiile investiționale pentru polonezii care doreau să se întoarcă în Polonia.

În primul rând, programul susține antreprenoriatul, astfel încât politicile sunt menite să încurajeze dezvoltarea antreprenoriatului. Această metodă are drept rezultat scontat reducerea emigrației, prevede forme particulare de susținere a oamenilor care încep o afacere/activitate economică pentru prima dată. Aceste măsuri includ scutirea de impozitul pe venit și contribuțiile la fondul de pensii pe o perioadă de 3 ani și acordarea unui credit preferențial pe un termen de 5 ani.

În al doilea rând, programul încurajează încadrarea în muncă și include forme individuale pentru a susține persoanele angajate în câmpul muncii pentru prima dată, cum sunt scutirea de contribuțiile de anuitate drept o încercare de a reține în țară emigranții potențiali.

În al treilea rând, susținerea celor care planifică să facă investiții în Polonia este realizată în formă de transferuri pentru investiții, scutind aceste investiții de impozite pe un termen de 3 ani. Implementarea unui pachet special de soluții pentru a facilita stabilirea companiilor, ce permite depășirea tuturor formalităților în perioada când persoanele indicate se află peste hotare.

În al patrulea rând, propunerea de a crea un fond special de capital mixt/comun (prin intermediul Guvernului și al organelor locale) ce ar putea acorda credite preferențiale acelor persoane, care doresc să facă investiții în Polonia, folosind, în special, banii câștigați peste hotare [13, p. 55].

De asemenea, Guvernul a elaborat 2 campanii naționale centrate pentru tinere-

tul polonez, încurajând mândria națională și începutul carierei profesionale în țară [8].

Campania „Lansarea unei cariere profesionale în Polonia” este o campanie informațională intitulată „Începe o carieră”, care a fost lansată în anul 2007 cu scopul de a prezenta Polonia drept o țară potrivită pentru a dezvolta o carieră profesională. Campania a fost organizată de Asociația Poloneză Managementul Resurselor Umane.

Scopul campaniei este de a începe o discuție: ce se poate face pentru a încuraja studenții tineri talentați și bine instruiți să-și facă o carieră profesională în Polonia. Campanie, care, la fel, a răspândit istorii de succes ale persoanelor care s-au întors, a inclus dezbateri în instituțiile de învățământ superior cu participarea managerilor resurse umane, studenților, experților în domeniul dezvoltării carierei și reprezentanților mass-media.

Cea de-a doua campanie este intitulată „Patriotismul zilei de mâine”. Guvernul polonez a lansat programul „Patriotismul zilei de mâine”, ce promovează atitudini contemporane patriotice și civice, și, prin urmare, ar putea să-i convingă pe oamenii tineri să rămână în țară.

Până la accesarea în UE, în România, ca și în Ungaria și Letonia, nu există o abordare sistemică de asistență în repatriere, în schimb se desfășura o inițiativă interesantă „Sprijin pentru antreprenoriatul migrant”, finanțată de programul ONU prin intermediul Fondului Internațional pentru Dezvoltare Agricolă (IFAD). Programul era implementat de regiunea Veneto (Veneto Lavoro), în parteneriat cu Fundația pentru Dezvoltarea României, cu scopul de a asista emigranții români, aflați în Italia, care intenționau să se întoarcă în România pentru a-și utiliza economiile și a iniția o afacere la întoarcere. Pentru a atrage migranții români înapoi, în țară, și a-i informa cu privire la portabilitatea drepturilor de securitate socială la revenirea în România, în

Spania și Italia au fost organizate târguri ale locurilor de muncă [12, p. 42-58].

Un alt exemplu similar de stimulare a investițiilor colective prin programe oficiale ne servesc acțiunile Guvernului Mexicului, care a lansat primul inițiativă de atragere a remiterilor colective. Cel mai cunoscut program mexican este „3 pentru 1”, ce ține de încurajarea investițiilor în mici întreprinderi locale, infrastructură, programe comunitare.

În 1992, Guvernul statului mexican Zacatecas a inițiat un program care suplimenta banii donați de emigranți cu fonduri federale și guvernamentale. Programul s-a extins incluzând fonduri municipale. Astfel, pentru fiecare dolar donat, guvernul participa cu 3 dolari din fondurile guvernamentale. Sumele acumulate erau îndreptate într-un fond pentru dezvoltarea proiectelor locale. În 2002, prin aceste canale, au fost gestionate 16 mil. USD. Fondurile donate au crescut atât de mult încât Guvernul nu avea banii suplimentari pentru completarea acestora conform programului inițial. Datorită succesului acestui proiect, alte state mexicane au început implementarea propriilor programe „3 pentru 1” [10, p. 25].

Alt program, implementat în Mexic, este „Mi Comunidad”. Acest program a început prin a oferi posibilitatea de creare a întreprinderilor mixte, o jumătate din care o deținea investitorul, iar cealaltă jumătate - statul. Cu timpul, s-au creat condiții ca antreprenorii locali, aflați în căutare de resurse, le găseau la migranți. Astfel, emigranții puteau deveni acționari la întreprinderi locale printr-o metodă simplă și avantajoasă.

Un exemplu de politică guvernamentală în domeniul utilizării potențialului diasporii științifice este modelul chinez „Servește-ți Națiunea”. În cadrul acestuia, guvernul chinez și-a asumat angajamentul de a crea un website și un centru ce va oferi asistență cercetătorilor chinezi întorși definitiv sau temporar în patrie. Eforturile guvernului în

acest sens au început în cadrul proiectului „Aer de Primăvară”, lansat oficial în 1997. Acest proiect oferea suport financiar cetățenilor reîntorși pe perioade scurte în țara de origine. Programul suportă costul biletului de avion până în China, mizând pe faptul că cercetătorii ar putea utiliza propriile resurse financiare provenite din granturile de cercetare pentru retur.

În noiembrie 2000, Guvernul chinez a lansat un program care ar stimula întoarcerea cercetătorilor aflați peste hotare în timpul vacanței de vară oferindu-le un salariu ce depășea de 5 ori salariul pe care l-ar fi câștigat pe parcursul acestei perioade în țara-gazdă. În 2001, un document guvernamental important, ce întrunea eforturile mai multor ministere, semna cetățenilor aflați peste hotare datorită de a-și servi națiunea, chiar dacă acești cetățeni nu manifestă dorința de a reveni pentru totdeauna în țară [2].

Este de menționat că Republica Moldova a întreprins acțiuni importante în domeniul reîntoarcerii cetățenilor săi plecați peste hotare. Menționăm o parte a cadrului normativ care legitimează acțiunile în acest sens. Planul de Acțiuni privind susținerea reîntegrării cetățenilor reîntorși de peste hotare pentru anii 2017–2020 este o continuare a acțiunilor întreprinse în Planul de Acțiuni privind stimularea reîntoarcerii lucrătorilor migranți moldoveni de peste hotare (2008) și include acțiuni detaliate care urmăresc dezvoltarea cadrului legislativ, instituțional, informativ pentru facilitarea integrării celor reîntorși [6].

Țările cu o diasporă numeroasă care înregistrează o emigrare a specialiștilor calificați, afectându-le sectoare importante ale economiilor, și conștientizează că o parte semnificativă a populației lor trăiește din remitențele recepționate pot percepe ca relevantă considerarea migrației ca subiect de planificare a dezvoltării.

În context, menționăm că în Republi-

ca Moldova cooperarea cu diaspora este prevăzută în următoarele documente: Planul de Acțiuni pentru susținerea diasporei moldovenești pentru anii 2006–2009, Planul Național de Acțiuni pentru anul 2008 cu privire la protecția cetățenilor Republicii Moldova peste hotare, Planul de Acțiuni pentru susținerea culturală și socială a diasporei moldovenești pentru anii 2012–2014.

În 2016 a fost adoptată Strategia națională „Diaspora–2025” și Planul de acțiuni pentru anii 2016–2018 privind implementarea acesteia. Obiectivul general al Strategiei este de a dezvolta un cadru sustenabil și comprehensiv de colaborare între instituțiile statului și diasporă, bazat pe încredere și inițiative comune, care vizează facilitarea opțiunilor de reîntoarcere productivă a diasporei.

Multitudinea aspectelor privind mecanismele și procedurile ce țin de intrare, ședere și ieșire a străinilor din țară, asigurarea drepturilor migranților aflați peste hotare, de acordare a azilului etc. sunt reglementate prin acte legislative conexe. În contextul largit al intereselor Republicii Moldova privind garantarea drepturilor cetățenilor săi în străinătate și crearea mecanismelor necesare pentru participarea mai activă a statului la procesele migrației legale au fost semnate un șir de acorduri bilaterale în domenii ce țin de migrația forței de muncă, protecția socială a lucrătorilor migranți, acordurile de readmisie etc. cu țări în care prezența migranților moldoveni este semnificativă.

Schimbările legislative au condiționat mai multe reforme instituționale, potrivit cărora în perioade diferite (1990–2002, 2002–2006, 2007–2011) atribuțiile funcționale în managementul migrației și azilului au fost schimbate și partajate în mod diferit. În prezent, autoritățile publice relevante responsabile de managementul migrației și azilului sunt:

Biroul pentru Relații cu Diaspora (BRD), creat în octombrie 2012, căruia îi revine mi-

siunea de asigurare a unui cadru de politici coerent și comprehensiv pentru mobilizarea diasporei moldovenești care include cetățenii Republicii Moldova stabiliți temporar sau permanent peste hotarele țării, persoanele originare din Republica Moldova și descendenții lor, precum și comunitățile formate de aceștia, în scopul participării active a tuturor cetățenilor țării la dezvoltarea culturală, socială și economică a țării de origine și se ocupă de elaborarea și coordonarea de politici publice pentru și cu participarea diasporei. Obiectivele strategice ale BRD pot fi divizate în două direcții: pe de o parte, asigură coordonarea politicilor și programelor pentru diaspora la nivel de Guvern și ministere și, pe de altă parte, dezvoltă un dialog continuu cu diaspora moldovenească [11].

Diferite aspecte privind migrația revin spre gestionare Ministerului Economiei (politici de utilizare a remitențelor), Biroului Relații Interetnice (politici vizând diaspora din țară și de peste hotare), Ministerului Educației, Culturii și Cercetării etc. Asigurarea unui management eficient al proceselor migraționale este posibilă doar prin abordarea complexă a politicilor în domeniu și prin implicarea ministerelor de profil și ale autorităților la diferite niveluri de guvernare.

Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (subordonată Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale) are următoarele atribuții în domeniul migrației forței de muncă:

- participarea la elaborarea politicii ce ține de migrația externă a forței de muncă;
- participarea la elaborarea mecanismelor de plasare în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova;
- încheierea contractelor bilaterale ce țin de plasarea în câmpul muncii a cetățenilor Republicii Moldova peste hotare și medierea angajării acestora;
- înregistrarea, în modul stabilit, a contractelor individuale de muncă ale cetă-

țenilor Republicii Moldova angajați peste hotare;

- realizarea și implementarea instrumentelor juridice bilaterale și multilaterale de cooperare în domeniul migrației forței de muncă cu instituțiile internaționale;

- implementarea, în colaborare cu alte instituții statale, internaționale și organizații neguvernamentale, a proiectelor de facilitare a repatrierii benevole a cetățenilor Republicii Moldova de peste hotare și reintegrarea lor pe piața muncii [1].

În această ordine de idei, în perioada 18-19 iunie 2018, s-a desfășurat seminarul de instruire cu tema „Mecanismul interinstituțional de referire pentru integrarea migranților reîntorși de peste hotare (MIR)”. Activitatea a fost organizată în vederea consolidării capacităților și îmbunătățirii cunoștințelor cu scopul adaptării și aplicării bunelor practici în domeniul migrației de revenire, identificării nevoilor migranților și a soluțiilor pentru provocările apărute în lucrul cu cetățenii reveniți.

Sesiunile de instruire a specialiștilor Agenției naționale și structurilor teritoriale pentru ocuparea forței de muncă cuprind o serie de subiecte privind Planul de acțiuni pentru anii 2017-2020 privind (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare; Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației, dezvoltării; Prezentarea datelor privind evidența, monitorizarea și asistarea migranților reîntorși de peste hotare care au apelat la AOFM; Procesul de asistare a migranților reîntorși; Analiza SWOT a procesului de asistare a migranților reîntorși; Colaborarea multidisciplinară și intersectorială în integrarea migranților: provocări și soluții; Necesități de ghidare în implementarea MIR; Simularea primei ședințe cu alte instituții la nivel local; Funcționalitățile sistemului informațional destinate automatizării procedurilor de evidență a migranților reveniți [5].

Studiile în domeniul migrării relevă că în total 59% dintre emigranți s-au pronunțat pentru intenția de revenire în RM. Migranții moldoveni cu reședința în țările UE doresc să se întoarcă după o perioadă medie de 6 ani, pe când migranții din CSI doresc să se întoarcă după 4 ani [14, p. 7].

În vederea stimulării reîntoarcerii migranților moldoveni din statele-membre ale UE și de valorificare a potențialului lor, în Republica Moldova au fost implementat cu succes un șir de activități relevante pentru reintegrarea și reîntoarcerea migranților moldoveni, cum ar fi: proiectul pilot „PARE 1 + 1”, Programul Național de Abilitare Economică a Tinerilor (PNAET) care prevede oferirea de instruire în domeniul dezvoltării abilităților antreprenoriale, precum și asistența financiară pentru inițierea afacerilor. De asemenea, au fost implementate activități care-și propun să îmbunătățească sistemul de recunoaștere a abilităților și calificărilor (de exemplu, Concepția sistemului de validare a învățării nonformale și informale), precum și să fortifice piața locală a forței de muncă, inclusiv în contextul Parteneriatului de Mobilitate UE – RM.

În ceea ce privește obiectivul de maximalizare a impactului de dezvoltare a migrației și mobilității, considerăm că a fost realizat un oarecare progres prin intermediul canalizării remitențelor în investiții. Programul de stat de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2009 - 2011, aprobat în luna februarie 2009, ar putea fi menționat în acest sens. După cum Strategia anterioară a fost în vigoare până în anul 2011, Guvernul a elaborat Strategia de susținere a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012 - 2020 și Planul de acțiuni de realizare a acesteia pentru anii 2016 - 2020. Aceasta se desfășoară în contextul de trecere de la modelul de dezvoltare economică bazat pe consum la o nouă paradigmă, orientată spre export, investiții și inovații.

În ultimii ani, în special după accentuarea crizei economice din Europa, atât instituțiile guvernamentale, cât și cele internaționale, dar și societatea civilă au în vizor situația migranților și posibila reîntoarcere a acestora. În ultimul timp, acest subiect a căpătat rezonanță datorită semnalelor parvenite din partea Federației Ruse și anume înăsprirea condițiilor de ședere și angajare a migranților și expulzarea persoanelor care au încălcat regimul de ședere în Federația Rusă. Autoritățile din Republica Moldova își propun să acorde, cu suportul organismelor internaționale, asistența necesară cetățenilor Republicii Moldova care intenționează să revină sau deja s-au reîntors în țară. În acest sens au fost implementate și continuă să se deruleze mai multe proiecte și acțiuni.

În context, este oportun de a menționa Programul de furnizare a asistenței migranților reîntorși, alături de alte categorii de persoane vulnerabile pe piața muncii. Programul și-a propus să creeze în Republica Moldova patru Centre de Dezvoltare a Carierei SYSLAB, care sunt parte a proiectului „Antreprenariat inovativ pentru angajare durabilă”, implementat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în Republica Moldova (PNUD), în parteneriat cu Ministerul Economiei, cu susținerea financiară a Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei, care anunță selectarea participanților pentru formare și asistență în obținerea locurilor de muncă, în cadrul cărora vor fi instruiți și asistați șomerii calificați și absolvenții instituțiilor de învățământ pentru a-i ajuta să obțină un loc decent de muncă pe piața locală. În funcție de dificultățile cu care se confruntau migranții reîntorși, OIM le-a oferit sprijin multisectorial prin referirea acestora la instituții specializate. Conceptul de bază al programului constă în abordarea individuală a fiecărui migrant, în funcție de necesitățile acestuia și oferirea suportului

direcționat. Totuși acest serviciu trebuie să fie ajustat și extins la nivel național.

O atenție deosebită se acordă înființării rețelelor interinstituționale pentru reintegrarea migranților reveniți în patrie și creării birourilor de reintegrare în cadrul agențiilor teritoriale ale ANOFM, dar și elaborării cadrului normativ pentru recunoașterea competențelor obținute în mod nonformal și informal.

Un alt exemplu este Programul de Reîntoarcere și Reintegrare Voluntară Asistată, implementat de Organizația Internațională pentru Migrație începând cu anul 2006. Programul este un sprijin acordat migranților moldoveni care aleg să se întoarcă acasă, pentru a le facilita reintegrarea. Asistența se acordă după un plan de reintegrare și a unui contract de asistență semnat între migrant și OIM. În baza contractului semnat, migrantul poate beneficia de un șir de servicii: consiliere în țara de destinație înainte de plecare, perfectarea documentelor de călătorie, grant nerambursabil pentru deschiderea propriei afaceri, inclusiv instruire în dezvoltarea afacerii, instruire în cadrul universității, colegiului, școlii profesionale sau cursurilor vocaționale, consultanță/monitorizare pe parcursul implementării asistenței de reintegrare etc. În ultimii șase ani, peste 800 de persoane au fost asistate la întoarcere voluntară prin intermediul Programului AVRR în Moldova.

Cetățenii Republicii Moldova, care au lucrat în Franța și vor reveni acasă, vor deveni beneficiari ai Programului Oficiului Francez pentru Imigrare și Integrare (OFII). Guvernul a aprobat în cadrul ședinței din 21 noiembrie 2017 Acordul-cadru de parteneriat dintre Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și OFII pentru punerea în aplicare a Programului OFII de ajutor pentru reintegrare în Republica Moldova. OFII are experiența aplicării unor asemenea programe și cu alte țări.

Acordul prevede susținerea la reintegra-

re a cetățenilor Republicii Moldova reîntorși din Franța prin:

- ajutor pentru reintegrarea socială, care include suportul oferit beneficiarilor și familiilor acestora pentru o perioadă de maximum 6 luni și finanțarea primelor cheltuieli în scopul reintegrării familiei etc.;

- ajutor pentru reintegrarea în câmpul muncii, care prevede asigurarea unei părți din salariul brut, în afara contribuțiilor angajatorului, care va fi determinată împreună cu angajatorul candidatului recrutat, în proporție de maximum 50%, pe parcursul primului an din contractul de muncă; suportul personalizat al salariatului realizat de către prestatorul OFII, pentru a-l ajuta pe acesta să înțeleagă mai bine domeniul de muncă etc.;

- ajutor de reintegrare prin inițierea unei afaceri, care include suport pentru realizarea unui studiu de fezabilitate a proiectului de inițiere a unei afaceri; finanțarea formării tehnice sau de calificare, conform necesităților beneficiarului; o alocație financiară pentru demararea și punerea în aplicare a proiectului etc. [4]

În pofda faptului că sunt întreprinse unele acțiuni de furnizare a asistenței de angajare în câmpul muncii, potrivit datelor studiului „Reîntoarcerea lucrătorilor migranți și dezvoltarea socioeconomică a Republicii Moldova”, s-a constatat că migranții reîntorși se confruntă cu multe dificultăți privind reîncadrarea pe piața muncii, iar astfel de factori ca salariile mici, vârsta, lipsa locurilor de muncă în zonele rurale, nepotismul etc. constituie principalele bariere de angajare.

Politicile și programele orientate spre diasporă în vederea dezvoltării țării de origine s-au extins în ultimii zece ani. Guvernul Moldovei încearcă să introducă o varietate de instrumente și măsuri politice, pentru a încuraja migranții în mod permanent sau temporar stabiliți peste hotare, să contribuie la dezvoltarea țării lor de baștină. De

exemplu, în perioada septembrie 2010 - decembrie 2011, a fost realizat Proiectul „Susținerea implementării componentei migrație și dezvoltare a Parteneriatului pentru Mobilitate Uniunea Europeană - Moldova”. Organizația Internațională pentru Migrație, misiunea în Republica Moldova (OIM), în parteneriat cu Academia de Științe a Moldovei (AȘM), urma să susțină în bază de concurs 30 de cercetători - membri ai Diasporei științifice din Moldova (DȘM), care ar dori să revină în Moldova pentru o vizită de scurtă durată de 7-11 zile cu scopul de a realiza activități de cercetare la una dintre universitățile academice sau instituțiile de cercetare - dezvoltare din Moldova. Obiectivul proiectului consta în extinderea capacității Moldovei de sporire a impactului migrației circulare asupra dezvoltării sectorului cercetare-dezvoltare, prin revenirea temporară a reprezentanților Diasporei Științifice.

Lansat în octombrie 2010, Mecanismul de Granturi Mici pentru Diasporă a trezit interesul a mai mult de 35 de Asociații Diasporale din diferite țări, cum ar fi: Republica Cehă, Canada, Belgia, Franța, Germania, Grecia, Italia, Marea Britanie, Moldova, Federația Rusă, SUA, Ucraina și Suedia. Dintr-un număr total de 35 de solicitări, 10 cele mai reușite proiecte au fost selecționate de Comisia de Selectare, compusă din reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, Biroului Relații Interetnice și OIM.

Dacă e să apreciem acțiunile întreprinse de autoritățile Republicii Moldova la capitolul consolidarea legăturilor cu reprezentanții diasporei, constatăm unele succese, însă ele urmează a fi completate și cu alte acțiuni.

Un proiect cu impact major este proiectul lansat de PNUD „Integrarea Migrației în Dezvoltarea Locală” (MiDL), care presupune abilitarea și mobilizarea migranților pentru o dezvoltare locală durabilă. Acest

proiect este parte componentă a unei intervenții multianuale a Agenției Elvețiene pentru Dezvoltare și Cooperare (SDC) în domeniul migrației și dezvoltării (M&D) și este implementat în cadrul unui parteneriat cu alte două proiecte de către Misiunea în Moldova a Organizației Internaționale pentru Migrație și Agenția Internațională pentru Informație din Țara de Origine (IAS-CI/NEXUS). Proiectul „Migrație și dezvoltare locală” are ca obiectiv principal asistarea comunităților afectate de migrație în vederea îmbunătățirii serviciilor locale (aprovizionarea cu apă și sanitație, servicii sociale, educație și sănătate), precum și a accesului la oportunități generatoare de venituri (reîncadrarea în câmpul muncii, susținerea dezvoltării afacerilor), este implementat în perioada 2015 – 2018 în parteneriat cu Guvernul Republicii Moldova, autoritățile publice locale, organizațiile nonguvernamentale locale, sectorul privat, populația, inclusiv migranții originari din comunitățile-țintă. În total, 40 de sate și orașe de pe întreg teritoriul Republicii Moldova sunt parte a proiectului (25 în etapa I și 15 în etapa II) [9].

Intențiile și comportamentul de revenire sunt factori determinanți în explicarea și prognozarea tendințelor de economisire, remitere și investire. Ele influențează nivelul de dezvoltare pe care îl poate oferi migrația pentru țara de origine. În aceste condiții, statele cu un înalt nivel de emigrare sprijină frecvent programele de stimulare a revenirii voluntare a migranților. Este evident faptul că simpla invitație a migranților de a reveni în patrie nu se soldează cu succes, în cazul în care nu este complementată de oferirea unui pachet solid de stimulente, cum ar fi oportunități pe piața muncii, posibilități de investiție a economiilor acumulate, acces la studii și servicii de sănătate calitative etc.

La 20 mai 2014, a fost adoptat un nou Plan de Acțiuni privind susținerea reinte-

grării cetățenilor reîntorși de peste hotare pentru anii 2014–2016 în locul celui anterior (Planul de acțiuni pentru stimularea reîntoarcerii migranților moldoveni de peste hotare, Hotărârea Guvernului nr. 1133 din 09.10.2008). Planul de Acțiuni include nouă obiective și acțiuni detaliate, care urmăresc dezvoltarea cadrului legislativ, instituțional, informativ pentru facilitarea integrării celor reîntorși; facilitarea integrării pe piața muncii; dezvoltarea abilităților antreprenoriale ale migranților; susținerea reintegrării migranților reîntorși în sistemul învățământ, în sistemul asistenței medicale etc.

La 23 august 2017, Guvernul a aprobat Planul de acțiuni pentru anii 2017-2020 privind reintegrarea cetățenilor Republicii Moldova reveniți de peste hotare. Documentul are drept scop dezvoltarea programelor și serviciilor destinate moldovenilor reîntorși de peste hotare, prin oferirea suportului necesar la reintegrare. Printre acțiunile preconizate în acest sens se numără: diversificarea măsurilor și îmbunătățirea serviciilor de (re)integrare școlară, a programelor pentru tineri și vârstnici, precum și a măsurilor de ocupare a forței de muncă.

Alte acțiuni vizează mediatizarea posibilităților de accesare a fondurilor financiare destinate cetățenilor noștri care s-au reîntors de peste hotare, implementarea și diversificarea programelor de atragere a remitențelor în dezvoltarea economiei naționale.

De asemenea, a fost instituit Comitetul interministerial în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării și a fost aprobat mecanismul de coordonare și implementare a politicii de stat în domeniu de către autoritățile publice centrale și locale. Astfel, instituțiile responsabile vor aplica abordarea integrată a domeniului diasporei, migrației și dezvoltării în programele de activitate și vor evalua impactul migrațional. Scopul documentelor aprobate este de a asigura implementarea eficientă a politicii în do-

meniu, de a contribui la sporirea efectelor pozitive și la reducerea efectelor negative ale migrației [7].

Odată cu revenirea acasă, în cele mai multe cazuri, migranții se confruntă cu probleme de reintegrare. Realitatea arată că migranții nu sunt întotdeauna suficient de informați cu privire la transformările rapide pe care poate să le cunoască societatea lor de origine, chiar și în contextul comunicării intense cu alți membri ai familiei sau comunității de origine. Or, migrantul reîntors în țară după 5-10 sau 20 de ani de ședere într-o altă țară nu mai este aceeași persoană care a părăsit țara la data respectivă, așteptările sale, precum și cele ale societății față de el pot fi complet diferite.

Deși se întreprind acțiuni în domeniul reintegrării moldovenilor reveniți de peste hotare, semnalăm că acestea trebuie consolidate și focusate atât pe reintegrarea persoanelor în câmpul muncii, oferirea posibilităților de a realiza investiții și a-și deschide afaceri, cât și prin acțiuni în ceea ce privește reintegrarea copiilor reveniți cu familiile de peste hotare în mediul școlar și cultural al Republicii Moldova.

În concluzie, constatăm că Republica Moldova a lansat diverse programe și stimulente de revenire a migranților, menite să-i atragă înapoi, în țară. Cu toate acestea, este necesar ca asemenea inițiative să fie complementate de o creștere economică vibrantă, reprezentând mai curând un răspuns la dezvoltarea economică decât o soluție pentru aceasta. Un rol important revine și aspectului politic, problemele generate de criza politică periclitează democratizarea țării. Motivația pentru reîntoarcere, nivelul de pregătire, modelele de mobilizare a resurselor prin intermediul rețelelor transfrontaliere, ritmul de reintegrare pe piața muncii, precum și condițiile de pre- și postreturnare constituie factori-cheie interdependenți, care corelează migrația de reîntoarcere cu dezvoltarea.

BIBLIOGRAFIE

1. Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă. În: <http://www.anofm.md/page/migratia-forței-de-munca> (accesat la 25.06.2018).
2. Biao X. Promoting Knowledge Exchange through Diaspora Networks (The Case of People's Republic of China). În: ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, A report written for the Asian Development Bank, March, 2005.
3. Cassarino Jean-Pierre. Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. În: International Journal on Multicultural Societies, 6, nr. 2 (2004), UNESCO, Paris, p. 253-279.
4. Cetățenii Republicii Moldova care au locuit și au muncit în Franța vor primi suport de reintegrare la întoarcerea în țară. În: <https://brd.gov.md/ro/content/cetatenii-republicii-moldova-care-au-locuit-si-au-muncit-franta-vor-primi-suport-de> (accesat la 20.06.2018).
5. Colaboratorii ANOFM și AOFM sunt instruiți privind Mecanismul interinstituțional de referire pentru integrarea migranților reîntorși de peste hotare. În: <http://www.anofm.md/news/2018/06/19> (accesat la 25.06.2018).
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 724 din 08.09.2017 privind Planul de Acțiuni pentru anii 2017-2020 privind (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 335-339 din 15.09.2017.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 725 din 08.09.2017 cu privire la Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 335-339 din 15.09.2017.
8. Kaczmarczyk P. Return migration to Poland. Centre of Migration Research University of Warsaw. 17 decembrie 2012, Riga.
9. Migrație și dezvoltare locală. În: http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/projects/MIDL_Project.html (accesat la 15.06.2018).
10. Orozco M., Welle K. Hometown Associations and Development: a Look at Ownership, Sustainability, Correspondence, and Replicability. Inter - American Dialogue, 2005. În: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.599.8631&rep=rep1&type=pdf> (accesat la 10.06.2018).
11. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Biroului pentru relații cu diaspora din cadrul Cancelariei de Stat. În: http://brd.gov.md/sites/default/files/regulamnet_brd.pdf (accesat la 10.06.2018).
12. Svetlicinai R. Experiența internațională și practicile implementate în Republica Moldova privind strategiile de reîntoarcere și reintegrare a migranților de muncă. În: Moldoscopia nr. 2 (57), USM, Chișinău, pag. 42-58.
13. Waleswki M., Sandu M. et al. Efectele migrației și remitențelor în zonele rurale ale Moldovei și Studiul de caz privind gestionarea migrației în Polonia, Centrul de Investigații Sociale și Economice, 2008.
14. Zwaager de N., Șințov R. Inovație în migrația circulară Nexus. Chișinău, 2014.

Prezentat: 27 iunie 2018.

E-mail: rusu_rodika@mail.ru

INTEGRAREA EUROPEANĂ VĂZUTĂ ÎN PROCESUALITATEA SA

EUROPEAN INTEGRATION SEEN IN ITS PROCESUALITY

CZU: 327(4)

Iordan Gheorghe BĂRBULESCU,
doctor în științe politice, profesor universitar,
președinte al Senatului Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative,
București (România),
membru al Colegiului Redacțional al revistei „Administrarea Publică”

SUMMARY

The development of the European Communities, and of the European Union respectively, has been achieved as a progressive response to the issues raised in the European Public Agenda of the last 60 years. Looking for an identity, the EC / EU had to answer a series of fundamental questions about its development.

The article is explicitly addressed to professionals, but also to those who want to know this economic and social reality called the EU.

The author addresses the issues chosen from a political perspective, using widely instruments specific to legal and economic sciences. The signatory of this article understands Community law as European public law, and the common policies of the EC / EU as being European public policies.

Keywords: *European integration, European Union, European federalism, European idea, Marshall Plan, Schuman Plan, European Coal and Steel Community.*

REZUMAT

Dezvoltarea Comunităților Europene, respectiv a Uniunii Europene, s-a realizat ca răspuns progresiv la problematica inclusă pe Agenda publică europeană a ultimilor 60 de ani. Aflată în căutarea unei identități proprii, CE/UE a trebuit să răspundă la o serie de întrebări fundamentale legate de dezvoltarea sa.

Articolul se adresează explicit profesioniștilor, dar și celor care doresc să cunoască această realitate economico-socială numită UE.

Autorul abordează problematica aleasă dintr-o perspectivă politică, utilizând pe larg instrumente specifice științelor juridice și economice. Semnatarul acestui articol înțelege dreptul comunitar ca fiind dreptul public european, iar politicile comune ale CE/UE ca fiind politici publice europene.

Cuvinte-cheie: *integrare europeană, Uniunea Europeană, federalism european, idee europeană, Planul Marshall, Planul Schuman, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului.*

„Ideea europeană”. Europa comunitară nu este doar un spațiu geografic și economic. „Europa este o regiune a lumii în care rădăcinile istorice merg în profunzime” (Brugmans, 1969, 1963, 1920-1970, 1972).

Europa, comunitatea culturilor, a lăsat în istorie urmele voinței sale unificatoare și, în mod special în acest secol, dorința sa permanentă de a o face efectivă.

Integrarea europeană nu a fost deci o idee originală, spontană specifică secolului al XX-lea, ci una dintre minunatele utopii ale gândirii europene, așa cum o demonstrează multiplele proiecte ce s-au succedat de-a lungul istoriei.

O explicație a obsedantei idei de unificare o poate da existența unei comunități de culturi, continentul european fiind cel ce a generat:

- cele mai importante mișcări artistice și literare;
- o gândire politică omogenă;
- rădăcini juridice, tradiție umanistă și credințe religioase comune.

Dar, să nu uităm, aceeași Europă a generat și multe războaie fratricide.

Toate acestea pot explica formarea progresivă a unui mediu propice pentru a prinde contur „Ideea europeană”, precum și atingerea „masei critice” pentru aplicarea sa: sfârșitul sângerosului război mondial dintre 1939-1945, adică atunci când, paradoxal, Europa se rupea în două, pe de o parte, cea Occidentală și, de cealaltă parte, cea comunistă.

Este, probabil, o idee provocatoare, potrivit căreia se trecea la unificare prin sciziune.

Inițiativa lui Aristide Briand.¹ Secolul al XX-lea începe, ca etapă simbolică a devenirii sale istorice, cu primul război mondial (1914-1918), la care au condus, pe fond, naționalismele epocii. La sfârșitul acestuia, asistăm la inițierea declinului marilor puteri europene în fața apariției pe scena internațională a superputerilor. Fără îndoială, faptul că SUA nu au dorit să participe la Societatea Națiunilor (la a cărei înființare contribu-

iseră) și că U.R.S.S. a fost expulzată din aceasta (ca urmare a invadării Finlandei) a făcut să fie mai puțin vizibilă, pentru un continent ce definise istoria mondială o bună bucată de vreme, o tristă realitate: decăderea sa politică.

Chiar și așa, la nivelul elitelor intelectuale și politice se exprima, în continuare, preocuparea pentru realizarea „Ideii europene” înțeleasă ca unic mod de eliminare a experienței tragice la care a dus ura de tip naționalist. Astfel se explică apariția, în perioada interbelică, a numeroase asociații și publicații europeniste și difuzarea tezelor lor federaliste. De remarcat, proiectul unei „Europe confederale” al lui Richard Coudenhove-Kalergi (1894-1972), apărut în Manifestul Paneuropean (1923) (Richard Coudenhove-Kalergi, 1990), care a avut un amplu ecou în mediile intelectuale. A fost considerat o „operă profetică” ce a determinat „trezirea imediată a mișcării în favoarea unificării europene” (Rougemont, 1961); după cum spunea Denis de Rougemont.

În opinia lui Kalergi, Uniunea europeană ce urma a se crea se baza pe un sistem bicameral², pe un Tribunal Federal și pe o cancelarie sau un Guvern, controlate de către cele două Camere. Se recunoștea existența unei „cetățenii europene”³ complementare celei naționale și se garanta protejarea de către Uniune a identității culturale și naționale a popoarelor acesteia.

Asemănarea acestui proiect cu realitatea comunitară de astăzi nu este o pură coincidență, pentru că, așa cum arăta Brugmans, într-o întreprindere precum cea a Uniunii Europene, „doar vizionarii sunt realiști”.

Poate tocmai de aceea, într-o anume interpretare, „european” este sinonim cu „cel ce vede departe”.⁴

Dar încercarea cea mai importantă din punct de vedere politic a constituit-o propunerea făcută de Franța, prin ministrul său de Externe Aristide Briand (Truyoly Serra, 1972), în fața Adunării Societății Națiunilor din 5 septembrie 1929, referitoare la crearea

unei federații numite „Uniunea Europeană”. Ideea a fost ulterior dezvoltată în „Memorandumul Guvernului Francez” trimis cancelarilor europene și prezentat Societății Națiunilor la 1 mai 1930.⁵ În acest document se propunea coordonarea statelor europene în sânul Societății Națiunilor prin crearea unei „Conferințe Europene” având un Comitet Politic Permanent și un Secretariat. Fără îndoială, era vorba despre un proiect politic de creare a unei federații bazate pe ideea de „uniune”, și nu doar de unitate, dar și de respectarea independenței și suveranității naționale a fiecăreia dintre statele acesteia. Dimensiunea economică a respectivului proiect de Uniune Europeană se baza pe „apropierea” economiilor statelor europene, a căror responsabilitate politică le rămânea însă guvernelor.

Se poate observa că definirea politică și economică a Uniunii Europene care se proiecta în anii ’30 era foarte asemănătoare cu ceea ce va fi, după mai bine de 60 de ani, Uniunea Europeană a anului 1962 sau cea a Tratatului de la Maastricht sau, și mai mult, cea prevăzută a se realiza prin Tratatul de la Lisabona. În acel moment (1930), cel mai favorabil răspuns a venit din partea Spaniei (25 iunie 1930), iar opoziția cea mai vehementă din partea Marii Britanii (ale cărei politică și economie gravitau în jurul coloniilor), dar și a Uniunii Sovietice.⁶ Inițiativa s-a „stins” din cauza crizei economice (marea depresiune din 1929) ce începea să se simtă în Europa, dar și a alarmantei ascensiuni a social-naționalismului german.

Criza economică a anilor ’30 și triumful fascismului au favorizat un climat naționalist ce a dus, în final, la cel de-al doilea război mondial. Cu toate acestea, proiectele de unificare reapar, „rezistența” și „exilul” („Proiectul de Declarație al Rezistenței Europene, 1945”) promovând necesitatea unei formule ce urma să împiedice cataclisme care nimiceau Europa. Se propunea, ca posibilă soluție, organizarea unei structuri federale europene.

Acest moment de criză este cel în care ideea europenistă prinde contur la nivelul mișcărilor colective reprezentative pentru ample pături sociale.

Unele proiecte concrete de unificare – la scară mică – se realizează chiar în plin război, precum acordurile de creare a BENELUX (1943), între guvernele Belgiei, Olandei și Luxemburgului, aflate atunci în exil. Această Uniune Economică⁷ avea un precedent în Uniunea Economică Belgo-Luxemburgheză, creată în 1921.

Federalismul european. Între timp însă, „Ideea europeană” și „comunitatea” suferiseră o profundă lovitură, deoarece – după 1945 – nu mai exista „aceeași Europă”. Din lupta „naționalismelor” rezultase o Europă „amputată ideologic” și „fracturată”. În plus, divizarea politică și penuria economică făceau să persiste abordările particular-naționaliste în dauna celor general-europene și să se agraveze dezechilibrele existente, în principal din cauza temerii, justificate sau nu, a unor noi înfruntări armate.

În fața acestor probleme și provocări, necesitatea reînvierii ideii de unitate europeană a devenit urgentă, ducând la formarea unei mulțimi de mișcări proeuropeniste, în principal nonguvernamentale, adică în afara inițiativelor statale. Erau mișcări ce-și aveau sorgintea în inițiativa populară, ceea ce făcea ca poziția exprimată să nu corespundă întotdeauna cu cea a guvernelor. Între aceste mișcări, le amintim pe cele universitare și sindicale, dar și pe acele inițiate de mari personalități ale vieții intelectuale și artistice. Putem spune că, în pofida situației politice și economice, europenismul se manifesta la nivelul întregii Europe, demonstrând că avea o serioasă bază de mase.

Ca întotdeauna în istorie, universitățile devin gazda preferată a acestor dezbateri. De remarcat, în acest sens, Conferința lui W. Churchill la Universitatea din Zurich (19 septembrie 1946), în care, după ce deplânge eșecul proiectelor de Uniune din

anii "20"-30, pledează pentru dezvoltarea mișcărilor europeniste și crearea unei organizații regionale europene (un „Consiliu al Europei” sau chiar a unor „State Unite ale Europei”) compatibile cu recent creată O.N.U. În ceea ce o privea, Marea Britanie nu urma să participe la acest Consiliu al Europei din cauza intereselor sale economice coloniale, pe care îl considera însă „un exercițiu util Europei”.

Curentele sociale și politice transfrontaliere erau animate de ideile federaliste împărtășite de europeniști prestigioși, precum Henri Brugmans (1958), Alexander Marc, Denis de Rougemont (1949), Salvador de Madariaga (1952), Altiero Spinelli (1960, 1983) etc.

Federalismul european, conform lui Brugmans, reclama o „putere centrală complementară puterilor multiple”. Obiectivul său deci nu-l constituia înlocuirea suveranității naționale cu una europeană, ci crearea unor instituții adecvate care, prin competențe și dimensiuni geografice, să fie capabile a răspunde diferitelor probleme cu care se confrunta Europa. În același timp, tendința era de „organizare a unor mari zone continentale” și de „diversificare a centrelor de decizie”. Aceste două direcții se completau și se condiționau reciproc.

La rândul său, Denis de Rougemont (1949) spunea că, „deoarece sunt destul de mici, statele naționale ar trebui să se federalizeze la scară continentală; pe de altă parte, pentru că sunt destul de mari, ar trebui, de asemenea, să se federalizeze”.

Mișcările federaliste europene împărtășeau principiile politice care determinau un adevărat curent de gândire ce gravita în jurul ideilor de autonomie, cooperare, subsidiaritate.

Fără îndoială, eroarea curentelor federaliste ale epocii a constituit-o căutarea unui paralelism între preconizata unificare europeană și modelul statelor federale

existente, precum S.U.A. sau Germania.⁸ Încă nu se înțelegea că era necesar un model diferit care să încorporeze „spiritul federalist”, dar să și „inventeze” modele și instrumente noi, specifice situației particulare cu care Europa se întâlnea în drumul ei integrator.

Putem spune că, de-a lungul istoriei respectivului proces, au fost mereu prezente două forțe de semne opuse:

- de o parte, federaliștii care doreau să se progreseze mai repede și să se meargă cât mai departe pe calea integrării;

- iar de cealaltă parte, naționaliștii care preferau integrării simpla cooperare interguvernamentală.⁹

Problemele succesive au demonstrat compromisul continuu dintre cele două tendințe. În opinia noastră, acest compromis dintre federalism și interguvernamentalism definește ceea ce înțelegem prin „sistemul comunitar” (sau monnetian), făcând din C.E. o construcție „sui-generis”, un „hibrid” între federal și interguvernamental, posibil doar prin aplicarea metodei sectorial-funcționale Monnet-Schuman, adică integrarea progresivă în supranațional prin intermediul realizărilor concrete la nivelul funcțiilor și sectoarelor.

În această logică:

- funcționalismul definește „calea”, „instrumentele” ce permit „punerea în comun a unor sectoare” prin crearea „obișnuinței cooperării politice și a colaborării economice”;

- la rândul său, federalismul reprezintă „spiritul”, „atitudinea” ce permit apropierea progresivă a doctrinei și a modelului de construcție de exigențele realității, anticipând, în același timp, un stil de organizare socială;

- procesul european reclamă o viziune pe termen lung, o strategie, care se regăsesc în federalism;

- însă acest proces reclamă, în același timp, acțiuni imediate, iar pe acestea le oferă funcționalismul;

- federalismul reprezintă doctrina, funcționalismul, metoda.

Ambele se bazau pe acțiunea omului, a unui om liber, responsabil, democrat, pragmatic. Ideile federal-funcționale se situau la mijlocul distanței dintre vizionarismul steril al federaliștilor „puri” și pragmatismul „pur și dur” al interguvernamentalistilor.

Federalismul și funcționalismul nu erau contradictorii, ci complementare. Un lucru era deja cert: toate propunerile făcute din îndepărtatul Ev Mediu până la 1950 de către gânditori și politicieni aveau o bază comună și o rațiune de a fi: cultura comună europeană.

Europa nu a fost niciodată o entitate economică sau politică construită liber, democratic. A fost însă o entitate culturală manifestată prin bogata diversitate și originalitate a modurilor de a trăi și de a simți ale popoarelor europene. Europa a avut o atitudine proprie în fața vieții, o gândire proprie, o concepție asupra ființei umane și asupra valorilor diferite – pe fond – de cea a altor popoare sau civilizații.

Planul Marshall. După un război devastator, Europa ajunsese o ruină. Situația economică, socială și politică era atât de alarmantă, încât se trăia cu teama că partea occidentală a continentului ar fi putut să cadă în mâinile comuniștilor staliști și deci sub controlul U.R.S.S. Această situație a determinat S.U.A. să prezinte „Planul de Reconstrucție Europeană” sau „Planul Marshall”.

Planul avea în spatele său impresionanta forță a economiei americane care, nu numai că nu cunoscuse distrugerile războiului, ci, dimpotrivă, se dezvoltase datorită acestuia. Industria americană, care a beneficiat cel mai mult de război, a fost și cea care a manifestat cea mai rapidă reconversie, transformându-se rapid în industrie civilă. Dar această impresionantă industrie civilă avea nevoie de piețe externe, iar Europa nu era în situația de a cumpăra produse americane și nici de a realiza produse proprii. În pofida puterii scăzute de cumpărare de după război, piețele potențiale pentru industria

americană rămăneau tot în Europa, aceasta având, la rândul său, nevoie de produsele americane, esențiale supraviețuirii și reluării ciclului de producție. Din păcate, aceeași Europă era sufocată de inflație, ceea ce-i diminuă și mai mult forțele. Mai trebuie spus că, în plus, statele europene occidentale nu aveau resurse financiare și materiale pentru a produce și deci pentru a exporta și a-și repune astfel în mișcare economiile. Economia europeană era autarhică, existau încă puține acorduri bilaterale, iar mărfurile și banii nu circulau în mod curent între statele europene occidentale.

Într-un cuvânt, Europa nu avea cultura cooperării.

Alternativa la această situație a oferit-o secretarul de stat american George Marshall, care, într-o alocuțiune rostită pe 5 iunie 1947 la Universitatea Harvard, propunea un plan de sprijin pentru reconstrucția Europei (Brugmans, 1972).

Planul Marshall prevedea ca guvernul american să plătească exportatorii americani ce vindeau produse guvernelor și fabricanților europeni. Importatorii europeni, la rândul lor, achitau în monedele lor naționale contravaloarea, iar aceste plăți se virau într-un cont deschis în numele Guvernului S.U.A., în băncile lor naționale. Această „contravaloare” rămânea imobilizată și nu era destinată cumpărării de dolari, imobilizarea acestei mari cantități de bani favorizând deflația. În fine, administrația S.U.A. pune la dispoziția guvernelor europene occidentale acești bani sub formă de investiții. Având în vedere acest mecanism de plată a produselor, de stimulare a investițiilor și de realizare a deflației, gral. George Marshall a sugerat statelor europene să cadă de acord asupra priorităților de dezvoltare și asupra unui program care să fie capabil să pună în mișcare economia europeană pe ansamblul său. Dar, în opinia sa, identificarea necesităților și a soluțiilor concrete cădea în responsabilitatea euro-

penilor, inițiativa trebuind să vină din partea acestora.

Răspunsul a fost imediat, 16 state europene reunindu-se în iulie 1947. Au lipsit Germania, Spania și țările din Est.¹⁰ S-a decis, astfel, gestionarea în comun a ajutorului american prin crearea Organizației Europene de Cooperare Economică (O.E.C.E., 16 aprilie 1948).¹¹ S.U.A. și Canada participau la O.E.C.E. ca asociați, fără drept de vot.¹²

Dintre meritele Planului Marshall menționăm:

- existența unui plan rațional de „repunere pe picioare” a economiilor europene și de dezvoltare a acestora;

- crearea unui regim multilateral de schimburi reciproce;

- liberalizarea acestor schimburi;

- reducerea contingentelor;

- coordonarea planurilor economice naționale;

- organizarea convertibilității monedelor;

- stabilirea prin Uniunea Europeană de Plăți a sistemului compensațiilor multilaterale și de acordare a creditelor.

În sfera politicului, prin promovarea gestionării în comun a ajutorului american, se evita, pe de o parte, dependența brutală față de S.U.A., iar pe de altă parte, se ofereau Europei „primele lecții de cooperare”.

Tocmai de aceea, dincolo de meritele indiscutabile ale Planului Marshall, cel mai important rămâne totuși acela că gestionarea în comun a ajutorului american a „învățat” Europa Occidentală „lecția integrării”, astfel încât aceasta a reușit, pentru prima oară în istorie, să coopereze democratic în loc să se angajeze în război. O.E.C.E. a permis înțelegerea faptului că poate fi edificată o Europă bazată pe propriile energii. În acest fel, Europa Occidentală nu numai că a „îngropat securea războiului”, dar a și construit o lume nouă, a consolidat conviețuirea între toate popoarele sale și a făcut astfel posibilă realizarea unei adevărate rețele de interese

comune care să împiedice, în viitor, războaiele pe continent.

Congresul de la Haga. Din aceeași epocă trebuie să amintim alte evenimente precum „Congresul Europei”, convocat de către „Comitetul de Coordonare al Mișcărilor pentru Uniunea Europeană”, reunit la Haga între 7 și 11 mai 1948, la care au participat zeci de organizații federaliste proeuropene și peste 750 de delegați.¹³ După Congres, a avut loc constituirea „Mișcării Europene”, având – de-a lungul timpului – ca președinți personalități precum R. Schuman, W. Churchill, A. de Gasperi, P. H. Spaak, K. Adenauer. În acea Adunare, erau exprimate, desigur, cele două paradigme ale dezvoltării europene:

- cea care pretindea continuarea cooperării interguvernamentale;

- cea care – dimpotrivă – viza o integrare de tip federal.

Prin deciziile luate, Congresul a înclinat balanța spre tendința federalistă.

Astfel:

- în plan politic, Congresul s-a pronunțat pentru un transfer al dreptului național suveran în favoarea unei uniuni politice și economice;

- în plan economic și social, se dorea dispariția completă a taxelor vamale și a restricțiilor comerciale (cantitativ), astfel încât să se ajungă, într-o zi, la uniunea vamală (practicând taxe vamale externe), la libera circulație a capitalurilor și la unificarea monetară.¹⁴

Ridicarea nivelului de trai al popoarelor europene, îmbunătățirea agriculturii și a producției industriale figurau, de asemenea, între obiectivele imediate.

Cele două curente manifestate de-a lungul Congresului de la Haga s-au „materializat” prin crearea unor organizații distincte:

- pe de o parte, Consiliul Europei (Londra, 5 mai 1949), care satisfăcea curentul interguvernamental și era sprijinit de anglo-saxoni; aceștia nu doreau „cedarea” suveranității și crearea unor instituții

supranaționale, ci doar o cooperare interguvernamentală strânsă și permanentă prin intermediul unor instituții specifice, având puteri consultative;

- pe de altă parte, curentul federalist, partizan al „cedării parțiale a suveranității”, care, nemulțumit de crearea Consiliului Europei, a întrevăzut posibilitatea „federalizării” acesteia prin punerea în practică a propunerii Franței de creare a C.E.C.O. Se iniția, astfel, procesul formal de integrare europeană.

Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului. Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (C.E.C.O.) a fost prima dintre Comunitățile Europene și, dacă avem în vedere situația dificilă din acea epocă, cea mai curajoasă din punct de vedere politic, chiar dacă limitată sectorial.

Contextul istoric. La sfârșitul celui de-al doilea război mondial, aliații stabiliseră, prin acordurile de la Potsdam, un sistem de distribuire a producției din regiunea Ruhr, având drept scop punerea în practică a sistemului generalizat de reparații pentru daunele provocate de război, dar și a celui generat de reconstrucție european. Nu era mai puțin adevărat că se aveau în vedere, în același timp, controlul asupra unei zone de mare valoare strategică, precum și limitarea și monitorizarea nivelului de producție al industriei germane.

În 1947, S.U.A. și Marea Britanie decid transferarea către autoritățile germane a administrării respectivului sistem, ceea ce provoacă protestele și preocuparea Franței și Beneluxului.¹⁵ Consecința acestei controverse dintre puterile ce-și asumaseră exploatarea Bazinului Ruhr este decizia din 1949 de „internaționalizare” a acesteia prin participarea mai multor state, inclusiv a Germaniei, la exploatarea și controlul cărbunelui și al oțelului.

Plecând de la experiența acestui sistem de administrare internațională a Bazinului Ruhr, Franța va face un pas înainte, propunând o administrare europeană permanentă.

Planul Schuman. Procesul de integrare europeană, care se năștea prin crearea C.E.C.O., a fost declanșat prin declarația (Schuman, 1963a) istorică a ministrului de externe francez Robert Schuman, la 9 mai 1950, care a fost însă concepută și elaborată de către Jean Monnet, comisar al Planului de modernizare și dezvoltare economică.

Unele fragmente ale acestei propunerii istorice se regăsesc în preambulul Tratatului C.E.C.O. (Uniunea Europeană, 1992) și exprimă, practic, esența complexului proces numit „integrare europeană”: „Europa nu se va realiza dintr-odată și nici nu va fi o construcție completă; se va face prin realizări concrete, creând la început o solidaritate de fapt”.

Se avea în vedere punerea în comun a producției franco-germane a cărbunelui și oțelului, dar și acceptarea „unei „Înalte Autorități”, ale cărei decizii să devină obligatorii pentru Franța, Germania și celelalte țări care vor adera”.

Cum recunoștea chiar Schuman, scopul politic era acela de a pune capăt antagonismului franco-german, combinând acest obiectiv politic cu unul economic. Pentru el, respectiva unificare politică se realiza într-o formă implicită ce deriva din „solidaritățile de fapt” ale „fuziunii intereselor comune create de națiunile europene”.

În acest sens, „punerea în comun a producției” asigura „stabilirea imediată a bazelor comune de dezvoltare economică, prima etapă a Federației Europene, și schimbarea destinului acestor regiuni, mult timp ocupate cu fabricarea armelor, cărora tot ele le cădeau, apoi, constant vic-time”.

Finalitatea politică a propunerii era evidentă stimulându-se, la fel ca în cazul Planului Marshall sau O.E.C.E., un spirit nou, cel al conviețuirii și solidarității. Pe această linie de gândire, în preambulul C.E.C.O., parafrazându-se Declarația Schuman, se spune că „cei șase” sunt:

Deciși să substituie rivalitățile seculare printr-o fuziune a intereselor lor esențiale, să creeze, prin instaurarea unei comunități economice, primele baze ale unei comunități mai ample și mai profunde între popoare aflate mult timp opuse prin divizări sângeroase și să pună bazele unor instituții capabile să le ofere de aici înainte un destin comun.¹⁶

La „chemarea” lui Schuman au răspuns Franța, Germania, Italia și cele trei state care formau Beneluxul. Marea Britanie a declinat invitația – un lucru obișnuit în epocă – motivând interesul său pentru colonii. Tratatul s-a semnat la 18 aprilie 1951 la Paris și a intrat în vigoare la 23 iunie 1952, Jean Monnet devenind Președintele Înaltei Autorități (Comisia de astăzi).

Cu Planul Schuman se punea punct regimului de internaționalizare a Bazinului Ruhr, aducându-se Germania pe „picior de egalitate” în exploatarea acestuia, însă și mai important, se crea C.E.C.O. și se deschidea drumul construcțiilor comunitare. Mai mult decât atât, prin crearea C.E.C.O. apărea prima comunitate democratică supranațională de sorginte federalistă (instituții comune supranaționale, politici comune etc.) în Europa, iar aceasta se făcea incluzând Germania și ajutând-o, în același timp, să se democratizeze. Dacă francezii au dorit controlul industriei de război germane prin crearea C.E.C.O., ceea ce s-a obținut a fost mult mai mult, permițându-ne astăzi să afirmăm că astfel s-au pus bazele Uniunii Europene.

Obiectivele Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului. Pilierii de bază ai C.E.C.O. erau:

- crearea unei piețe comune sectoriale;
- existența unor obiective comune;
- construirea unor instituții comune având puteri efective și imediate.

Resursele care făceau obiectul administrației comune erau:

- cărbunele și oțelul;

- huila, cocsul, lignitul, fierul, magneziul, oțelul lichid și laminat, produse finite din oțel și fier.

Piața Comună, conform art. 4 C.E.C.O.¹⁷, se baza pe:

- interzicerea oricăror taxe de intrare sau de ieșire a produselor care făceau obiectul tratatului și a oricăror restricții cantitative în scopul asigurării liberei circulații a produselor și a persoanelor ce lucrau în aceste sectoare;

- interzicerea oricăror măsuri sau practici ce discriminau producătorii, cumpărătorii sau utilizatorii, atunci când acestea se refereau la preț, tarife de transport, precum și la orice alte măsuri sau practici care împiedicau libera alegere de către cumpărător a furnizorului;

- interzicerea subvențiilor și ajutoarelor atribuite de către stat sau a impozitelor speciale;

- interzicerea practicilor restrictive referitoare la distribuirea sau exploatarea piețelor.

Obiectivele C.E.C.O.,¹⁸ conform art. 3 T.C.E.C.A., erau:

- asigurarea aprovizionării permanente și regulate;

- asigurarea egalității accesului la sursele de producție;

- fixarea prețurilor la cel mai mic nivel posibil;

- îmbunătățirea capacității și calității producției;

- promovarea unei politici de exploatare rațională a resurselor naturale;

- îmbunătățirea condițiilor de muncă și de viață ale muncitorilor;

- stimularea dezvoltării schimburilor internaționale reciproce.

Planul era foarte ambițios¹⁹, prevăzând, încă de la început, unificarea regimului salariilor, al asigurărilor sociale, al fiscalității, armonizarea prețurilor și a condițiilor de transport.

Se poate aprecia că noua Comunitate a avut succesul politico-economic scontat,

un indiciu constituindu-l semnarea, de către Marea Britanie, la 21 decembrie 1954, a unui acord de asociere.

Sistemul instituțional, în versiunea sa din 1951, se compunea din:

- „Înalta Autoritate”, independentă de statele-membre, formată din șase persoane numite de comun acord de către guvernele celor șase state-membre și având ample puteri cvasilegislative și executive, deciziile acesteia beneficiind de valabilitate și aplicabilitate imediată în toate statele-membre. „Înalta Autoritate” era asistată de către un Comitet Consultativ de Reprezentare Socioeconomică și era responsabilă politic în fața Adunării Parlamentare;²⁰

- un „Consiliu” format din miniștri (fără puteri importante), ce reprezentau statele-

membre și a căror misiune era aceea de a coordona acțiunea statelor și a C.E.C.O.;

- o „Adunare Parlamentară” formată din parlamentari desemnați de către parlamentele naționale²¹, având competențe limitate în ceea ce privește controlul politic specific unui parlament;

- o „Curte de Justiție” care veghea asupra protecției juridice a subiecților C.E.C.O., a legalității acțiunilor „Înaltei Autorități” și a respectării atribuțiilor dintre C.E.C.O. și statele-membre.

Odată cu C.E.C.O. se iniția un proces ireversibil de federalizare „parțială și implicită” sau, altfel spus, de federalizare „funcțional-sectorială” bazată pe integrarea progresivă a unor sectoare concrete și limitate, dar importante în strategia economică și politică a statelor-fondatoare.

NOTE

1. Originile procesului de unificare europeană le regăsim în Antichitate, ideile respective ocupând un loc important în gândirea Evului Mediu și a perioadei moderne. Dat fiind scopul lucrării de față, nu ne vom apleca însă asupra acestei laturi a analizei, ci vom purcede direct la secolul al XX-lea. Pentru detalii, vezi, între altele, Bărbulescu; I. Gh., 1997.

2. Consiliul Federal, format dintr-un delegat al fiecărei țări, și o Adunare compusă din delegații parlamentelor naționale, ceea ce ne duce cu gândul la ideile recente de Parlament European bicameral format din actualul PE, înțeles drept Cameră a popoarelor, și actualul Consiliu, înțeles drept Cameră a statelor.

3. A trebuit să treacă aproape un secol până să apară formal cetățenia Uniunii Europene.

4. Astfel îl descria Homer pe Zeus.

5. „Memorandum asupra organizării unui regim de uniune federală” era titlul exact al acestui document oficial francez redactat de către Alexis Leger (nimeni altul decât marele poet Saint-John Perse), colaboratorul lui A. Briand.

6. Preconizata Uniune Europeană este percepută de Stalin ca o mașină de război îndreptată împotriva U.R.S.S.

7. Uniune realizată de aceste trei țări după 1945 și care există, încă, formal.

8. „Zollverein” sau „Uniunea Vamală Germană” de la 1834 și „Conferința Germanică” dintre 1818-1866 sau statul german modern.

9. În legătură cu dezbaterea federal-interguvernamentală, în afara autorilor și lucrărilor deja prezentate, vezi, între altele, Bărbulescu, I. Gh., 1996; Briand, A., 1950; Burckhardt, C., 1953; Rousseau, J.J., 1969; Levi, L., 1988; Mackay, R.W.C., 1940; Attlee, C. R., 1939; Rosentiel F., 1967; Heraud, G., 1961; Rreuter, P., 1960; Sidjanski, D., 1992, 1961, 1963; Haas, E., 1964; 1994; Brugmans, H., 1990; Truyol Y. Serra, A., 1984 și 1972; Coudenhove-Kelergi, R., 1990; Rougemont, D., 1990, cât și 1963 sau 1948; Monnet, J., 1955; Schuman, R., 1963; Hoffmann, S.,

1975; Spinelli, A., 1983; Fontaine, F., 1983; Aldecoa, F., 1992; Sadurska, R., 1991; dar și documente de bază ale federalismului, precum „Union Europeenne des Federalistes”, „Rapport du Premier Congres Annuel de l'Union Europeenne des Federalistes”, 1947, Montreux.

10. Acestea din urmă nu au putut participa din cauza opoziției U.R.S.S., în pofida interesului manifestat de către Cehoslovacia și Polonia.

11. Germania a aderat la O.E.C.E. în 1949, ceea ce a făcut ca, practic, aceasta să beneficieze de Planul Marshall încă de la început.

12. Odată îndeplinite finalitățile O.E.C.E., în 1960 aceasta s-a transformat în O.C.D.E., Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică, cuprinzând toate țările industrializate din lumea occidentală.

13. Denis de Rougemont, *Vingt-huit siecles d'Europe*; Payot, Paris, 1961.

14. Actuala piață internă a UE.

15. Din cauza tragicelor amintiri pe care aceste țări le aveau în legătură cu Germania, iar în cazul particular al Franței, a disputei sale istorice cu această țară (războiul franco-prusian) referitoare la controlul resurselor naturale

16. Uniunea Europeană, „Tratatul Uniunii Europene împreună cu textul complet al Tratatului Constitutiv al Comunității Europene”, JOCE/DOCE, C224/31.08.1992.

17. Ibidem.

18. Ibidem.

19. Mult prea ambițios, salariile și asigurările sociale, ca și fiscalitatea fiind, și după 60 de ani, tot în competența statelor-membre.

20. Parlamentul European de astăzi.

21. Aveam de-a face, cum se poate vedea, cu o „legitimă indirectă” sau cu o „reprezentare de gradul doi”.

Prezentat: 24 septembrie 2018.

E-mail: iordanbarbulescu@yahoo.com

Tribuna tânărului cercetător ---



PRACTICA ȚĂRILOR UNIUNII EUROPENE PRIVIND PROCESUL DE EVALUARE A PERFORMANȚEI PROFESIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

THE PRACTICE OF EUROPEAN UNION COUNTRIES ON THE PROCESS OF ASSESSING THE PROFESSIONAL PERFORMANCE OF CIVIL SERVANTS

CZU: 35.08:005.3321(4)

Ana VARZARI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article includes an analysis of international practices on the evaluation of professional performance of civil servants, highlighting the evaluation methods, the role of evaluation in ensuring the principle of meritocracy, giving us the opportunity to identify the techniques for efficiency of the entire performance evaluation process.

Keywords: performance management, performance appraisal, public administration, civil service, civil servants, efficiency.

REZUMAT

Articolul cuprinde o analiză a practicilor internaționale privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, evidențiind metodele de evaluare, rolul evaluării în asigurarea principiului meritocrației, oferindu-ne posibilitatea de a identifica tehnicile de eficientizare a întregului proces de evaluare a performanțelor.

Cuvinte-cheie: managementul performanței, evaluarea performanțelor, administrația publică, serviciul public, funcționari publici, eficiență.

În procesul continuu de dezvoltare politică, economică, socială și tehnologică se impune o presiune asupra administrației publice de a corespunde noilor cerințe și standarde. Modernizarea și reorganizarea instituțiilor publice sunt componentele reformei administrației publice, care au fost inițiate, la sfârșitul secolului al XX-lea, în toate statele lumii. Schimbările realizate, pe parcursul ultimelor decenii, în serviciul public, au evoluat variat, de la o țară la alta, în funcție de sistemul de administrare, de structura serviciului public și de necesitățile particulare.

În perioada anilor 1980-1990, drept consecință a crizei economice, care a început la mijlocul anilor '70 ai secolului trecut, au fost introduse unele abordări din mediul privat și activitățile din cadrul administrației publice trebuiau eficientizate, iar funcționarii publici trebuiau să obțină mai multe rezultate și de o calitate mai înaltă. În scopul stimulării dezvoltării unui serviciu public mai profesionist și a unei administrații publice orientate spre satisfacerea intereselor cetățenilor, a fost introdus instrumentul de salarizare în funcție de performanță. Primele țări

care au adoptat cel mai bine diferite tipuri de planuri de salarizare în funcție de performanță se consideră Olanda  i Marea Britanie [2].

Reformele realizate în administrația publică, în statele-membre ale Uniunii Europene (UE), au îmbunătățit, într-o măsură oarecare, eficiența administrației publice, au sporit calitatea  i accesul la serviciile publice, iar instituțiile publice au devenit mai transparente.  n același timp, pentru a crea o administrație publică productivă, este necesară concentrarea aten iei asupra rezultatelor și stabilirii unor relații de cooperare între administrația publică, societate  i cetăteni, iar elementul-cheie, în atingerea acestui deziderat, reprezintă responsabilitatea administrației publice, având la bază principiile transparenței, meritocrației  i implicarea cetătenilor [3].

 n era Noului Management Public, evaluarea performanței profesionale a funcționarilor publici este considerată a fi una dintre cele mai importante practici de resurse umane, ce asigură o justificare în luarea deciziilor privind planificarea carierei, perfecționarea, remunerarea, promovarea  . a., dar  i una complexă,  i o tehnică controversată privind motivarea funcționarilor publici [25, p. 9 - 11].

Procesul de evaluare a performanțelor este reglementat  i introdus în toate statele-membre ale UE, prin reglementări centrale, cum ar fi Legea serviciului public, completate de alte reglementări unde sunt stabilite detaliile procedurale. Dintre aceste state, în Spania  i în Belgia evaluarea performanțelor este reglementată prin decrete regale, iar în Danemarca, Finlanda, Irlanda  i Suedia cadrul legal privind evaluarea performanțelor este înlocuit cu acorduri colective dintre departamentul serviciului public  i organizațiile sindicale [25, p.16-17].

Experien a *Austriei* privind evaluarea performanțelor profesionale ale

funcționarilor publici se caracterizează prin aplicarea acestui proces sub forma unui interviu dintre funcționarul public  i conducătorul său direct, ce se realizează anual. Cadrul legal austriac eviden iaz  caracterul obligatoriu al procesului de evaluare a performanțelor profesionale, pentru to i funcționarii publici, având un impact mediu asupra procesului de luare a deciziilor privind avansarea în carieră, iar promovarea funcționarilor publici este determinată, preponderent, de experiența acumulată  i, mai pu in, de evaluarea performanțelor. Având în vedere că unul dintre scopurile evaluării performanței este determinarea necesit  ii în instruire, sunt stabilite 3 - 5 zile pe an de perfecționare profesională a funcționarilor publici, în dezvoltarea potențialului  i sporirii calificării personale.  n același timp, este practicat  i sistemul de salarizare în funcție de performanță prin oferirea de premii unice în mărime de 1% - 5% din salariul de bază.  n politica de personal austriac  este reglementată  i procedura de recrutare a funcționarilor publici, care descrie tratamentul preferen ial al femeilor, în situația în care pentru un post a aplicat  i un bărbat cu aceeași calificare  i dacă procentul de femei angajate, în cadrul organizației, este sub nivelul de 50%. Totodată, este obligatoriu, atât pentru sectorul privat c t  i public, să angajeze o persoană cu dizabilit  i la fiecare 25 angajați fără dizabilit  i [5].

Evaluarea performanțelor funcționarilor publici, în *Belgia*, stabilește următoarele obiective organizaționale, de grup  i individuale: a)  mbun t  irea activității organizației, în întregime,  i realizarea obiectivelor prin dezvoltarea competențelor personalului; b)  ncurajarea personalului  i creșterea motiva iei, printr-o implicare mai mare; c) stabilirea unui canal de comunicare dintre manager  i angajat. Potrivit cadrului legislativ  i normativ belgian, acest proces de evaluare se

realizează anual, prin metoda tradițională ierarhică (de către conducătorul direct), precum și evaluarea de către conducătorul de nivel superior, utilizând patru categorii de scale de măsurare (calificative): „excelent”, „răspunde așteptărilor”, „necesită perfecționare”, „nesatisfăcător”. Funcționarii publici care primesc de două ori calificativul „nesatisfăcător”, în decurs de trei ani, sunt eliberați din funcție. În același timp, este stabilită condiția ca funcționarii publici să fie angajați, în serviciul public, cel puțin, 6 luni, pentru a putea fi evaluați. Procesul de evaluare se desfășoară prin interviu dintre superiorul direct și angajat, iar rezultatele evaluării sunt înscrise într-un raport ce reprezintă un feedback al activității funcționarului public [1, p.15-17], având, ulterior, o importanță foarte mare în avansarea în carieră, dar nu influențează, direct, salarizarea. Politica privind dezvoltarea profesională a funcționarilor include instruirea funcționarilor publici absolvenți cu studii superioare universitare, cu o durată de 10 – 20 de zile pe parcursul anului. În medie, funcționarii publici beneficiază de cursuri de instruire de 3 – 5 zile pe an [6].

Funcționarii publici din *Bulgaria* sunt supuși anual procedurii de evaluare a performanțelor prin metoda tradițională ierarhică și autoevaluare, folosind cinci categorii de scale de evaluare. Rezultatele evaluării au o importanță semnificativă în promovare și în determinarea necesităților de dezvoltare profesională. Totodată, este practicat și instrumentul de motivare a funcționarilor publici prin salarizarea în funcție de performanță, oferind premii în mărime de 11% - 20% din salariul de bază, care formează, de fapt, un nou salariu de bază. Însă aceste reglementări de salarizare în funcție de performanță nu sunt mereu aplicate în practică, din insuficiența resurselor bugetare. Practica Bulgariei prevede și procedura de contestare a rezultatelor

evaluării performanțelor. Aceasta fiind posibilă printr-o contestare către conducătorul superior cărui îi raportează evaluatorul și rezultatul contestării reprezintă decizia finală [25, p. 30-59].

Cadrul normativ în serviciul public din *Cipru* stabilește procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, care se desfășoară anual prin metoda tradițională ierarhică și prin evaluarea de către conducătorul de nivel superior, aplicând patru categorii de calificative. Nu sunt subiecți ai evaluării performanțelor secretarii de stat ai ministerelor, viceministrul și secretarul consiliului ministerelor. Rezultatul evaluării performanțelor are importanță doar în creșterea profesională, neinfluențând, în niciun fel, remunerarea, iar reglementările legale nu oferă posibilitatea contestării evaluării. În cazul unei performanțe slabe, nu există reglementări de luare a măsurilor sau de sancționare [25, p. 30-59].

Performanța profesională a funcționarilor publici din *Croația* se evaluează o dată în an de către conducătorul direct, atribuind cinci categorii de scale de evaluare. Procedura de evaluare nu se aplică funcționarilor publici care sunt angajați în funcție mai puțin de șase luni. Rezultatul evaluării are un impact semnificativ asupra promovării și dezvoltării profesionale, fără a influența remunerarea muncii. Contestarea rezultatelor evaluării poate fi realizată printr-o adresare către o structură superioară independentă. Funcționarii publici pot fi promovați treptat, dar și în mod automat. Pot fi promovați, în mod automat, acei funcționari care au realizat condițiile prescrise și dacă: a) au primit un an calificativul „excelent” (cel mai înalt grad de calificare) sau doi ani consecutiv – calificativul „exemplar”, sau trei ani consecutiv – calificativul „de succes”; b) pe parcursul a șase ani de la promovare sau angajare inițială a obținut calificativul cu o medie de, cel

pu in, „bine”. Dezvoltarea profesională este cu titlu de recomandare, iar instituția abilitată cu acest drept este  coala Națională de Administrație Publică [25, 30-59].

Procesul de evaluare a performanței în *Danemarca* este obligatoriu pentru to i funcționarii publici  i se desfășoară, cel pu in, o dată în an. Cadrul normativ prevede o descentralizare în libertatea de alege- re atât a termenului, a metodei, c t  i a calificativelor de evaluare a performanței, care pot varia de la o organizație la alta. Evaluarea performanței are o importanță considerabilă în dezvoltarea carierei, precum  i în remunerare, prin aplicarea salarizării în funcție de performanță sub formă de premii unice. Perioada de instruire a funcționarilor publici, în medie, este de 5 – 7 zile, deși  i pe acest segment există o descentralizare [7].

 n *Estonia* evaluarea performanțelor se realizează anual, aplicând metoda tradițională, pentru funcționarii publici de execu ie  i pentru manageri de linie, iar pentru top-manageri se aplică metoda 360 grade, fără stabilirea calificativelor de evaluare. Rezultatul evaluării are o însemnătate moderată în promovare și remunerare, dar permite  i eliberarea din funcție (pentru o neperformanță). Motivarea financiară a funcționarilor publici se manifestă prin salarizarea în funcție de performanță, prin creșteri salariale în mărime de p n  la 10% din salariul de bază. Funcționarii publici pot beneficia de instruire anuală de 3 – 5 zile [8].

Practica *Finlandei* privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici este caracterizată de o descentralizare, oferind libertatea de alege- re atât a termenului, a metodei, c t  i a calificativelor de evaluare a performanței. Totodată, evaluarea se desfășoară anual, prin metoda tradițională, metoda 360 grade  i autoevaluare. Datele evaluării performanței au un impact asupra dez-

volt rii profesionale  i remunerării, prin creșteri salariale (premii până la 10% din salariul de bază). Rezultatele nesatisfăcătoare ale evaluării conduc la descre teri salariale, aplicarea sancțiunilor disciplinare  i eliberarea din funcție. Dezvoltarea profesională decurge prin instruirea anuală a funcționarilor, timp de 3 – 5 zile [9].

Serviciul public *francez* supune normelor legale procedura de evaluare a performanțelor profesionale. Anual, conducătorul direct evaluează funcționarii publici de execu ie printr-un interviu  i raport final, iar managerii de top  i directorii generali sunt evaluați, o dată la  ase luni, prin metoda 360 grade [25, p. 24,30]. Funcționarii publici sunt evaluați potrivit obiectivelor individuale, contribu iei individuale la obiectivele echipei, obiectivelor organizaționale, competenței  i conduitei. Datele evaluării performanțelor sunt utilizate în procesul de luare a deciziilor privind promovarea  i remunerarea. Programa anuală de instruire a funcționarilor este, în medie, de 3 – 5 zile. Sistemul francez de evaluare a performanțelor utilizează salarizarea în funcție de performanță, prin creșteri salariale în mărime de 21% - 50% [10].

Particularit  ile *germane* eviden iaz  elementul eterogen al procesului de evaluare a performanței profesionale a funcționarilor publici, care se realizează o dată în trei ani, prin metoda tradițională ierarhică  i evaluarea de către conducătorul de nivel superior [25, p. 23,30], iar rezultatul evaluării are o mare importanță în creșterea profesională  i în remunerare, utilizând salarizarea în funcție de performanță prin premii unice în mărime de 6% - 10%. Performanța, calificarea educațională  i experiența profesională reprezintă elementele-cheie în determinarea salariului de bază, având  i o influen   în decizia de promovare. Funcționarii publici germani sunt instruiți anual timp de 1 – 3 zile [11].

Serviciul public *grec* desfășoară, anual, procedura de evaluare a performanțelor, utilizând metoda managementului prin obiective și metode 360 grade, iar rezultatul evaluării are un rol important în promovarea funcționarilor și aplicarea sancțiunilor disciplinare pentru neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu, identificând necesitățile în dezvoltarea profesională. Reglementările nu prevăd salarizarea în funcție de performanță, ceea ce semnifică faptul că funcționarii publici nu sunt motivați financiar, însă pot beneficia de programe de instruire profesională, în medie de 3 – 5 zile pe an. Totodată, sunt prevăzute programe de instruire, de două săptămâni, pentru funcționarii publici debutanți, cu excepția absolvenților Școlii Naționale de Administrare Publică [12]. În prevederile normative privind evaluarea performanțelor, pe lângă performanța individuală, este specificată și performanța colectivă, precum și atestarea competențelor evaluatorilor. În același timp, este prevăzută și procedura de contestare a rezultatelor evaluării, prin adresare către o comisie specială de evaluare a performanțelor [25, p. 46, 47].

Sistemul managementului performanței din *Irlanda* pune accentul pe merit și promovări, prin creșteri profesionale. Evaluarea performanțelor profesionale se desfășoară anual, aplicând metoda managementului prin obiective, metoda de autoevaluare și metoda tradițională ierarhică, atribuind două categorii de scale de evaluare: „satisfăcător” și „nesatisfăcător”. Cadrul normativ accentuează importanța feedback-ului, care se realizează prin trei interviuri formale: în procesul de stabilire a obiectivelor individuale, revizuire intermediară și revizuirea anuală a performanțelor, fiind recomandată oferirea continuă a feedback-ului. În *Irlanda*, transparența procedurii de evaluare a performanțelor profesionale se efectuează prin publica-

rea informației în fiecare an și este asigurată o platformă electronică on-line ePMDS (ePerformance Management and Development System). Totodată, este asigurată atestarea sistemului de evaluare a performanței, printr-un studiu și control anual. O abordare caracteristică a sistemului de management al performanței din *Irlanda* prezintă politica de gestionare a subperformanței în serviciul public. Potrivit instrucțiunilor de gestionare a subperformanței, dacă funcționarul public după discuțiile cu superiorul direct și punerea în aplicare a măsurilor de sprijin în îmbunătățirea performanței, nu atinge standardele necesare, este aplicat un Plan de Acțiuni de Sporire a Performanței [1, p.19-22]. Evaluarea performanței profesionale are un rol sporit în creșterea profesională și o importanță medie în remunerare, prin salarizarea în funcție de performanță, oferind premii unice în mărime de până la 10%. Factorii de o importanță-cheie în determinarea salariului de bază reprezintă calificarea educațională și experiența profesională [13].

În *Italia*, evaluarea performanțelor profesionale se desfășoară anual prin metoda managementului prin obiective și metoda tradițională ierarhică, având un rol semnificativ în remunerare și o importanță medie în promovare (în cazul unei performanțe bune), iar în cazul aprecierii unei performanțe negative, doi ani consecutiv, urmează destituirea din funcție. Motivarea financiară a funcționarilor publici se manifestă prin salarizarea în funcție de performanță, prin premii unice în mărime de 20% din salariul de bază. Programele de dezvoltare profesională prevăd instruirea de 7 – 10 zile pe an [14]. Cadrul legislativ italian stabilește o strânsă corelare dintre performanța individuală și cea organizațională, incluzând evaluarea performanței individuale într-un cadru mai larg de evaluare a performanței

organizaționale.  n acest sens, instituțiile publice sunt obligate să elaboreze un plan de performanță pentru o perioadă de trei ani, stabilind obiective strategice care să fie transpuse în obiective individuale, de grup  i manageriale.  n scopul asigurării unei implementări corecte a procesului de management al performanței, un rol important îl are Comisia Independentă de Evaluare a Performanței, compusă din experți externi, inclu i în lista publică a Departamentului de Administrație Publică.  n același timp, este asigur t  transparența procesului de evaluare, oblig nd instituțiile să publice, pe paginile-web, informa ia privind sistemul de evaluare a performanței, evaluările performanțelor actuale  i recompensele pentru performanță [1, p. 22-24].

Experien a *Letoniei* privind procesul de evaluare a performanțelor profesionale se caracterizează prin evaluarea anuală, pentru funcționarii publici de execu ie, prin metoda managementului prin obiective, metoda tradițională ierarhică, autoevaluare  i în unele organizații se practică metoda 360 grade  i evaluarea bienal  pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior, care sunt evaluați de către conducătorul direct  i o comisie externă, compusă din cinci membri aproba i de Guvern. Sunt reglementate cinci categorii de scale de evaluare, impun nd o distribuie for at : „excelent” – 5%, „foarte bine” – 15%, „bine” – 70%, „necesită  mbun t  iri” – 7%  i „nesatisfăcător” – 3%. Rezultatul evaluării performanțelor are o importanță în luarea deciziilor privind promovarea  i motivarea financiară, care se manifestă prin oferirea de premii, în conformitate cu resursele financiare disponibile ale organizației, însă, deseori, aceste premii sunt substituite cu oferirea zilelor de odihnă.  n situația unei evaluări nesatisfăcătoare, se organizează, în decurs de trei –  ase luni, procedura de reevaluare,  i dacă iar  i a fost primit calificativul „nesatisfăcător”, atunci funcționarul

public este eliberat din funcție. Există o platformă electronică utilizată pentru evaluarea performanțelor funcționarilor publici – NEVIS [1, p. 24-26].

 n *Lituania*, cadrul legislativ prevede realizarea anuală a evaluării performanțelor profesionale, utilizând autoevaluarea  i metoda tradițională ierarhică  i include două etape. La prima etapă, conducătorul direct organizează interviul cu funcționarul public, subliniind punctele slabe  i reu itele, iar ulterior completează un raport de evaluare, atribuind unul dintre calificativele: „excelent”, „bine”, „satisfăcător”, „nesatisfăcător”.  n situația aprecierii funcționarului public cu calificativul „satisfăcător” sau „nesatisfăcător”, se purcede la etapa a doua  i evaluarea se desfășoară de către o comisie creată, de către  eful instituției, pe o perioadă de doi ani  i compusă din cinci membri (func ionari publici  i un reprezentant al organizației sindicale, dacă există în instituție). Func ionarul public evaluat cu calificativul „nesatisfăcător”, doi ani consecutiv, poate fi eliberat din serviciu [23, p.133-135]. Însă, în situația în care funcționarul public a demonstrat o bună performanță, lui i se propune alegerea unei op iuni: acordarea calificărilor (clasa I, II  i III) atribuind un premiu la salariu (15%, 30%  i, respectiv, 50%); promovarea într-o funcție superioară, ceea ce semnifică creșterea salariului de bază; acordarea unui premiu unic în funcție de gradul de calificare. Totodată, poate fi subliniat faptul că Lithuania   i motivează funcționarii publici prin salarizarea în funcție de performanță cu o recompensă de 76% - 100% din salariul de bază [25, p. 58,59].

Procesul de evaluare a performanțelor, în *Luxemburg*, a fost introdus în anul 2015. Prevederile normative stabilesc ca funcționarii publici să fie evaluați de două – trei ori pe parcursul carierei, prin metoda tradițională ierarhică, atribuind patru categorii de scale de evaluare, iar în cazul

unei evaluări negative a performanței sunt aplicate sancțiuni disciplinare. Funcționarii publici au posibilitatea de contestare a rezultatelor evaluării prin procedură administrativă. Datele evaluării influențează luarea deciziilor privind promovarea, dezvoltarea profesională și destituirea din funcția publică. Nu există un sistem de motivare financiară și nici instrumentul de feedback [25].

Malta reglementează procesul de evaluare a performanțelor pentru managerii de nivelul mediu și superior, însă nu este implementat regulat, existând flexibilitatea alegerii și depinde de reglementările interne ale administrației. Cadrul normativ prevede ca evaluarea să se desfășoare de două ori pe an (semestrial), prin metoda tradițională ierarhică, oferind patru categorii de scale de evaluare. Rezultatul evaluării performanțelor influențează procesul de luare a deciziilor privind promovarea, dezvoltarea profesională și remunerarea, aplicând salarizarea în funcție de performanță, prin premii în mărime de 11% - 20% din salariul de bază. În același timp, sunt prevăzute măsuri de sancționare, în cazul unei performanțe nesatisfăcătoare [25, p.16-59].

Sistemul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici din *Polonia* este reglementat detaliat în legi și instrucțiuni. Evaluarea se efectuează bienal, aplicând metoda tradițională ierarhică, prin care conducătorul direct atribuie cinci categorii de scale de evaluare: „mult sub așteptări”, „sub așteptări”, „răspunde așteptărilor”, „peste așteptări”, „mult peste așteptări”. În cazul în care funcționarii sunt evaluați cu calificativul „peste așteptări” și „mult peste așteptări”, conducătorul direct poate aplica solicitare de creștere a gradului de calificare, iar dacă aceste rezultate sunt menționate pentru două evaluări consecutive, această creștere este oferită în mod implicit. Pentru evaluările de performanță

nesatisfăcătoare sunt prevăzute măsurile: de reevaluare după șase luni, în cazul primirii unui calificativ negativ pentru evaluarea performanțelor; de eliberare din funcție, dacă funcționarul a fost evaluat negativ de trei ori în decurs de patru cicluri de evaluare (8 ani), sau a fost evaluat negativ pentru două evaluări consecutive [1, p. 26-28]. Rezultatul evaluării joacă un rol determinant în luarea deciziilor privind promovarea și mai puțin în remunerarea muncii (nu există salarizare în funcție de performanță) [15].

Practica *Portugaliei* este definită prin sistemul centralizat de evaluare a performanțelor ce diferențiază evaluarea funcționarilor publici de conducere și evaluarea funcționarilor publici de execuție, existând, de asemenea, și al treilea nivel de evaluare, la nivel organizațional, și anume - performanța serviciilor publice. Perioada de evaluare diferă în dependență de poziția în funcție: a) top-managerii - o dată în an, prin monitorizare și o dată la cinci ani, pentru confirmarea în funcție; b) managerii de linie - o dată în an, prin monitorizare și o dată la trei ani, pentru confirmarea în funcție; c) funcționarii de execuție - bienal, de către conducătorul direct, atribuind trei calificative de evaluare: „excelent”, „satisfăcător” și „inadecvat”. Funcționarii publici evaluați cu calificativul „excelent” două cicluri consecutiv sunt eligibili să beneficieze: de stagiul într-o organizație publică din altă țară; de stagiul într-o organizație publică națională, non-profit sau o corporație publică; de instruire. Însă, pentru o performanță inadecvată, se elaborează un plan de dezvoltare a performanței. Transparența privind evaluarea performanței este asigurată prin publicarea rezultatelor, de către DGAEP (Direcția Generală de Administrație și Serviciu Public), și existența unei platforme electronice [1, p. 28-31; 16].

Republica Cehă realizează, anual, pro-

cedura de evaluare a performanțelor profesionale prin metoda tradițională ierarhică  i metoda de 360 grade (pentru unele organizații), oferind patru categorii de scale de evaluare. Rezultatul evaluării are un rol foarte important în motivarea financiară a funcționarilor publici, prin acordarea premiilor unice  i cre terilor salariale permanente, în mărime de p n  la 100%, precum  i în determinarea necesit  ii de dezvoltare profesională. Instruirea funcționarilor publici se efectuează, în medie, 10 – 15 zile pe an, însă funcționarii publici recent recruta i în serviciul public beneficia  de un program de instruire de trei luni, apoi trec la a doua etapă de instruire diferen iat  care durează douăsprezece luni [17].

Procedura de evaluare a performanțelor funcționarilor publici din *România* este implementată începând cu anul 2001. Evaluarea performanțelor se realizează, anual, prin metoda managementului prin obiective, de către conducătorul direct, în baza criteriilor de performanță, stabilite de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, not nd cinci categorii de scale de evaluare: „excep ional”, „foarte bun”, „bun”, „satisfăcător”, „nesatisfăcător”.  n cazul unei evaluări nesatisfăcătoare, funcționarul public nu poate fi avansat în carieră, iar dacă aceste rezultate se men in doi ani consecutiv, i se propune o funcție inferioară  i, dacă nu acceptă, funcționarul este eliberat din funcție. Rezultatul evaluării conferă funcționarilor publici dreptul la avansare în grad  i în clasă, precum  i în recompense morale  i financiare. Este reglementată  i procedura de contestare, prin adresarea către conducătorul superior al instituției și, în caz de dezacord cu răspunsul la contesta ie, funcționarul public se adresează în instanța de contencios administrativ [4].

Adopt nd o nouă lege a serviciului public, în februarie 2017, *Slovacia* reintroduce

instrumentul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici, la 1 iunie 2017, devenind unul obligatoriu. Nu se aplică procedura de evaluare a performanțelor funcționarilor publici  ncadra i în serviciul public mai pu in de  ase luni. Potrivit cadrului legislativ, este prevăzută desf surarea anuală a evaluării, utilizând autoevaluarea  i metoda tradițională ierarhică, prin care conducătorul direct aplică cinci categorii de scale de evaluare. Rezultatele evaluării joacă un rol important în luarea deciziilor privind identificarea necesităților în dezvoltarea profesională, privind remunerarea muncii (creșteri salariale pentru o performanță bună), precum  i atitudini în cazul unei performan e nesatisfăcătoare, prin descre teri salariale  i chiar eliberarea din funcția publică. Motivarea financiară a funcționarilor publici include instrumentul de salarizare în funcție de performanță, oferind un premiu salarial în mărime de 76% - 100% din salariul de bază [25].

 n *Slovenia* evaluarea performanțelor se realizează anual, folosind metoda tradițională ierarhică, prin care conducătorul direct atribuie, în raportul final de evaluare, cinci categorii de scale de evaluare. Rezultatul evaluării are un impact semnificativ asupra luării deciziilor în vederea creșterii profesionale  i remunerării, în cazul unei performan e pozitive, iar în cazul unei performan e nesatisfăcătoare sunt practicate amenzile compensatoare [18]. Instrumentul de motivare financiară a funcționarilor publici reprezintă salarizarea în funcție de performanță, aplicând premii în mărime de 21% - 50% din salariul de bază.  n același timp, în scopul îmbunătățirii calității evaluării performanțelor, sunt prevăzute reglementări de instruire a evaluatorului, din momentul ce intră într-o funcție publică managerială [25, p. 31, 59].

Sistemul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici din *Spania* a fost implementat recent, prin adoptarea unei

legi, care stabilește prevederile generale ale procesului de evaluare a performanțelor și oferă instituțiilor publice autonomie în implementarea acestuia. Totodată, a fost elaborat un manual-ghid ce conține instrucțiuni de implementare a sistemului de evaluare, însă foarte puține organizații au încercat să le aplice. Fiecare organizație determină care este impactul evaluării performanțelor asupra promovării, dezvoltării profesionale și premiilor. Reglementările prevăd ca evaluarea să se desfășoare anual, de către conducătorul direct, în baza obiectivelor individuale sau de grup, atribuind cinci categorii de scale de evaluare: „excelent”, „superior”, „satisfăcător”, „parțial satisfăcător”, „nesatisfăcător” [1, p. 31-32]. Rezultatul evaluării are o importanță moderată asupra promovării și remunerării. Pentru o performanță bună și foarte bună este prevăzută salarizarea în funcție de performanță, care se aplică sub forma premiilor unice în mărime de 6% - 10% din salariul de bază. Politica de instruire a personalului din serviciul public prevede ca o mare parte a funcționarilor publici, până a fi angajați în serviciul public, să fie admiși, inițial, într-o școală specială de instruire, care durează între o lună și zece luni, dar în medie funcționarii beneficiază de program de instruire, de 5 – 10 zile pe an [19].

Evaluarea performanțelor profesionale în *Suedia* se desfășoară, anual, practicând metoda tradițională ierarhică (de către conducătorul direct), iar în unele instituții se aplică metoda 360 grade. Rezultatul evaluării este foarte important în promovarea și remunerarea funcționarilor publici, care se realizează prin salarizare în funcție de performanță, revizuiind plățile anuale cu 3% - 5% de creștere a acestora. Funcționarii publici beneficiază de programe de instruire, în medie, de 7 – 10 zile pe an [20]. Sistemul de management al dezvoltării profesionale include, obligatoriu, programul de instruire a evaluatorilor, în momen-

tul accederii în funcție publică managerială. În scopul sporirii responsabilității de evaluare a performanțelor, sunt prevăzute două mecanisme: a) atestarea aptitudinilor evaluatorului; b) evaluarea eficienței întregului proces de apreciere a performanțelor funcționarilor publici [25, p. 46].

Olanda efectuează evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, cel puțin, o dată în an, dar, de regulă, semestrial, practicând metoda tradițională ierarhică, prin care conducătorul direct, în urma unui interviu, notează funcționarii cu patru categorii de scale de evaluare. Datele evaluării au o influență majoră în determinarea necesității de dezvoltare profesională, precum și în motivarea financiară, aplicând salarizarea în funcție de performanță sub forma premiilor unice în mărime de până la 10% din salariul de bază. Factorii importanți care determină promovarea în toate treptele ierarhice reprezintă calificarea, experiența profesională și evaluarea performanței [21].

Procesul de evaluare a performanțelor profesionale în sectorul public din *Ungaria* se desfășoară semestrial, practicând metoda tradițională ierarhică, prin care conducătorul direct, în urma interviului, prezintă raportul de evaluare notat cu una dintre cele cinci categorii de scale de evaluare. Evaluarea performanțelor influențează procesul de luare a deciziilor în promovarea și remunerarea funcționarilor publici. Instrumentul de motivare financiară a funcționarilor publici reprezintă salarizarea în funcție de performanță, prin creșteri salariale de până la 50% din salariul de bază [22]. Cadrul normativ privind evaluarea performanțelor include mecanisme de responsabilizare prin evaluările permanente ale rapoartelor de performanță și aprecierea eficienței întregului proces de evaluare [25, p. 46].

Managementul performanței în sectorul public din *Marea Britanie* este bine dez-

voltat, având o vastă experien   în acest sens. Sistemul de evaluare a performanței este divizat în unul centralizat pentru funcționarii publici de conducere  i descentralizat pentru funcționarii publici de execu ie. Evaluarea performanțelor se desfășoară, anual, de către conducătorul direct, în baza metodologiei de management prin obiective, practic nd  i metoda de 360 grade.  n același timp, funcționarii publici sunt evaluați semestrial, având scopul de verificare  i revizuire a obiectivelor individuale, iar în caz de necesitate, obiectivele individuale pot fi modificate. Rezultatele evaluării semestriale sunt înregistrate într-un raport de evaluare, fără aplicarea calificărilor, dar are o influen   la evaluarea anuală. Rezultatul evaluării anuale a performanțelor joacă un rol important în promovare și remunerare, exist nd sistemul de salarizare în funcție de performanță, prin care se acordă premii unice  i creșteri salariale permanente. Potrivit reglementărilor, există trei categorii de scale de evaluare supuse unei distribuii for ate: „excelent” – 25%, „satisfăcător” – 65%  i „nesatisfăcător” – 10% [24]. Instruc iunile privind evaluarea performanțelor accentuează importan a oferirii feedback-ului, care se realizează în procesul de planificare a performanței, în procesul interviului  i ale evaluării performanței, astfel construind o legătură str ns   i o comunicare deschisă între evaluator  i evaluat. Transparența evaluării este asigurată prin publicarea anuală a raportului privind distribuirea premiilor [1, p. 33-36].

Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici se realizează în baza unor standarde  i criterii de evaluare stabilite atât la nivel central c t  i la nivel organizațional, precum  i în baza unor acorduri colective. Astfel de state ca Bulgaria, Croația, Cipru, Franța, Grecia, Lituania, Luxemburg, Olanda, Polonia, Portugalia, Republica Cehă, România, Slovacia  i

Slovenia stabilesc centralizat standardele  i criteriile de evaluare. Stabilirea criteriilor de evaluare la nivel organizațional se practică în Estonia, Finlanda, Italia  i Spania. Metoda combinată de stabilire a criteriilor, atât la nivel local cât  i organizațional, se aplică în Belgia, Germania, Letonia, Malta  i Suedia. Însă Danemarca  i Irlanda  i reglementează procesul de evaluare în baza standardelor stabilite  i prevăzute de conven ia colectivă centrală, ce permite diversificare la nivel local [25, p. 35].

Un rol important în desfășurarea corec    i echitabilă a procesului de evaluare a performanței profesionale a funcționarilor publici o are transparența, care asigură o examinare detaliată a sistemului de evaluare a performanțelor, a implementării acesteia, precum  i a deciziilor de evaluare a performanțelor.

 n acest sens, în scopul asigurării unei evaluări corecte  i echitabile sunt practicate diverse instrumente de responsabilizare, cum ar fi: atestarea evaluatorilor privind aptitudinile de evaluare a performanțelor (Finlanda, Grecia, Croația  i Suedia); argumentarea calificărilor acordate, când conducătorul direct, în procesul interviului, trebuie să argumenteze calificativul notat (Bulgaria, Croația, Finlanda, Grecia, Germania, Letonia  i Portugalia); evaluarea regulată a raportului de performanță (Italia, Ungaria, Malta, Olanda, Portugalia  i Slovenia); evaluarea eficienței întregului proces de atestare a performanțelor (Belgia, Franța, Grecia, Italia, Ungaria, Portugalia  i Suedia) [25, p. 46].

Managementul performanței reprezintă un mecanism continuu de studiu  i optimizare, ce eviden iaz  calitatea înaltă a activităților desfășurate, distribuind bunele practici ale acestora. Acesta poate fi realizat prin raportarea performanței ob inute, în relație cu obiectivele  i indicatorii stabili i, ce se efectuează anual, trimestrial  i/sau lunar,  i oferă oportunitatea

unui dialog deschis, prin explicații, între manager și angajat.

Generalizând studiul procesului de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici din țările-membre ale UE, putem reliefa componentele eterogene și cele omogene ale evaluării performanțelor. Astfel, putem menționa că procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici se practică în toate statele-membre ale UE, însă diferă perioada de evaluare, care se realizează: semestrial (Irlanda, Malta, Olanda, Ungaria), anual (Austria, Belgia, Bulgaria, Cipru, Croația, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Republica Cehă, România, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia), anual și semestrial (Marea Britanie), bienal (Polonia și Portugalia), o dată în trei ani (Germania), de 3 ori pe parcursul întregii activități (Luxemburg). Metoda de evaluare aplicată, în toate statele (cu excepția Greciei, unde se practică metoda de 360 grade) este cea tradițională ierarhică, adică conducătorul direct, în urma interviului, prezintă fișa de evaluare cu calificativul notat. În același timp, pe lângă metoda ierarhică tradițională sunt aplicate și alte metode, precum: autoevaluarea - ca proces de inițiere a evaluării propriu-zise (Bulgaria, Finlanda, Irlanda, Letonia, Lituania, Marea Britanie, Portugalia, Spania și Ungaria), evaluarea de către conducătorul de nivel superior (Belgia, Cipru, Franța, Germania) și metoda de 360 grade (Estonia, Marea Britanie, Olanda). Evaluarea performanțelor are un impact, mai mare sau mai mic, asupra procesului de luare a deciziilor privind promovarea și/sau motivarea financiară a funcționarilor publici. În țările cu un sistem public bazat pe poziție, rezultatul evaluării joacă un rol semnificativ în deciziile privind remunerarea funcționarilor, aplicând instrumentul de salarizare în funcție de performanță, care prevede oferirea unor premii procentuale,

unice și/sau permanente, din salariul de bază (excepție fiind Belgia, Cipru, Croația, Danemarca, Luxemburg, România), iar în cazul insuficiențelor resurselor financiare, premiile fiind substituite cu oferirea zilelor de odihnă (Letonia).

Performanța funcționarilor publici depinde, în mare măsură, de nivelul de pregătire profesională a acestora, iar politica statelor privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici variază, prin instruirea acestora: de la 1 - 3 zile (Germania) până la 10 - 15 zile (Republica Cehă). Unele state acordă o importanță majoră integrării funcționarilor publici debutanți, oferind programe de instruire de 7 zile (Germania), 14 zile (Grecia) și 3 - 12 luni (Republica Cehă). Realizarea unei evaluări corecte depinde, în mare parte, de aptitudinile evaluatorului. Astfel, în unele țări-membre ale UE este reglementată obligativitatea de instruire a evaluatorilor (Grecia, Irlanda, Malta, Portugalia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia, Olanda și Ungaria).

În scopul diminuării și eliminării unui proces defectuos de evaluare a performanțelor, unele state vin cu o abordare diferită și importantă, din punctul nostru de vedere, implementând mecanismele de responsabilitate, ce asigură transparența întregului proces de evaluare. Alte măsuri de asigurare a transparenței evaluării performanțelor, practicate de unele țări (Irlanda, Italia, Portugalia, Marea Britanie) reprezintă publicarea informației privind performanțele actuale și recompensele pe platforme electronice și/sau pagini-web ale autorităților publice.

În acest context, raportând practica țărilor UE la Republica Moldova, considerăm oportun de a implementa în experiența autohtonă metoda de 360 grade privind evaluarea performanțelor, ce presupune evaluarea activității funcționarului nu doar de către conducătorul direct, ci și de către colegi, clienți și prin autoevaluare. Oportun

ar fi aplicarea mecanismelor de responsabilitate, care, prin modificarea cadrului legislativ și normativ, să cuprindă prevederi: de studiere și control anual, privind desfășurarea întregului proces de evaluare (corectitudinea stabilirii obiectivelor individuale, a indicatorilor de performanță și a notării calificativelor); de includere a obli-

gativității atestării evaluatorilor privind aptitudinile de evaluare a performanțelor; de asigurare a transparenței, prin formarea unei platforme electronice și plasarea informațiilor pe această platformă, și/sau publicarea informațiilor pe paginile-web ale autorităților publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Barbieri, M. Girosante, G. Valotti G. Comparative Analysis of the Performance Evaluation Systems of Public Sector Employees. Milano, 2017. [Accesat la 11.05.2018]. Disponibil: https://www.bibliotheques.gouv.qc.ca/bulletin_veille/comparative-analysis-of-the-performance-evaluation-systems-of-public-sector-employees/
2. Cardona, F. Salarizarea în funcție de performanță în sectorul public în țările OCDE și în statele-membre UE, 2007. [Accesat la 11.05.2018]. Disponibil: <http://www.sigmaweb.org/publications/38652340.pdf>
3. European Semester Thematic Factsheet, Quality of Public Administration. [Accesat la 03.05.2018]. Disponibil: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet_quality-public-administration_en.pdf
4. Hotărârea Guvernului României nr. 1084 din 25 octombrie 2001 „Privind aprobarea Metodologiei de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, precum și de contestare a calificativelor acordate”. Publicat: 07.11.2001 în Monitorul Oficial al României nr. 707.
5. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Austria.pdf>
6. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Belgium.pdf>
7. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Denmark.pdf>
8. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Estonia.pdf>
9. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Finland.pdf>
10. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>
11. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Germany.pdf>
12. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Greece.pdf>
13. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Ireland.pdf>
14. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Italy.pdf>
15. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Poland.pdf>

16. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Portugal.pdf>

17. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Czech%20Republic.pdf>

18. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Slovenia.pdf>

19. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Spain.pdf>

20. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Sweden.pdf>

21. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Netherlands.pdf>

22. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf>

23. Managementul Resurselor Umane în administrația publică din Republica Moldova. Academia de Administrare Publică. Chișinău, 2014, p. 133-135.

24. Performance Management Arrangements for Senior Civil Service. Cabinet Office, 2016. [Accesat la 15.05.2018]. Disponibil: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/541288/hr_practitioners_guide_scs_performance_management_arrangements_jul_16.pdf

25. Staronova, Katarina. Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission. [Accesat la 09.05.2018]. Disponibil: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Civil_servants_in_the_EU_member_states&oldid=270944#Civil_servants_statistics_in_general

Prezentat: 28 mai 2018.

E-mail: ana.varzari@gmail.com

DELIMIT RI CONCEPTUALE ALE ADMINISTRA IEI PUBLICE LOCALE

THE CONCEPTUAL DELIMITATIONS OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 352.071.6

Dinu MANOLE,
doctorand, Academia de Administrare Public 

SUMMARY

Community or local government is an ancient institution with evolving conceptualization. Local government is generally conceived as a political mechanism for governance at the grassroots (local) level. Though, politics which highlights the participation of the local citizenry in goal setting and decision-making is central to the concept of local government; its conceptualizing in contemporary times is a lot more encompassing. This paper posits that local government is a multi-dimensional and integrated concept.

Keywords: local government; government activities; democracy.

REZUMAT

Comunitatea sau administra ia public  locală este o instituție veche cu o concep ie evolutivă. Administrația locală este, în general, concepută ca un mecanism politic de guvernare la nivel local. Deși politica care subliniază participarea cetățenilor la stabilirea obiectivelor  i luarea deciziilor este esențială pentru conceptul de administrație locală, conceptualizarea sa în timpurile noastre este mult mai cuprinzătoare. Această lucrare susține că administrația locală este un concept multidimensional  i integrat.

Cuvinte-cheie: administrația publică locală, activități guvernamentale, democrație.

Lumea contemporană se află în căutarea unor noi modalit  i de deschidere  i democratizare, astfel încât cetățenii să joace un rol c t mai direct în guvernarea intereselor comune, iar decizia să fie distribuită ra ional, între nivelul suprana ional, statal  i local.

Lu nd în considerare faptul că orice proces de modernizare (reformă) trebuie să aibă o bază teoretică întemeiată pe cercetări aprofundate  i riguroase ale realit  ilor existente, ale consecin elor pozitive, dar, mai ales, ale celor negative pe care le-a provocat sau le-ar putea genera acest proces [2, p. 77], or, nivelul  i modul de abor-

dare a no iunilor în literatura de specialitate constituie punctul de pornire pentru cunoa terea instituțiilor juridice din dreptul administrativ [8, p. 117], în cazul nostru - al administrației publice locale.

Conceptul de administrație publică locală se înscrie în conceptul general de administrație publică  i se deosebe te de administrația privată prin faptul că unul dintre subiecte este o autoritate publică executivă (administrativă). Administrația fie că este cea generală, specială, locală, excep ional  (avem aici în vedere situațiile de criză profundă când se instituie măsuri cu caracter excep ional) trebuie analizată

din două puncte de vedere: pe de o parte, ca activitate de executare a legii și ca organizație, structură, organ ce îndeplinește activitatea de executare sau de organizare a executării legii.

Activitatea de administrare a treburilor publice rămâne un atribut esențial al statului, ca formă instituționalizată a puterii politice în societate. Statul este chemat să vegheze la îndeplinirea intereselor generale ale cetățenilor săi situați pe întreg cuprinsul țării, interese de ordin național sau de o mai mică anvergură.

Administrația statului, ca administrație publică, își împarte sarcinile specifice și asigură coadministrarea treburilor publice în parteneriat cu colectivitățile locale, autonome administrativ. Având rolul de realizare a valorilor politice prin care se exprimă interesele generale ale societății, administrația publică este legată de puterea de stat [16, p. 5].

Din punct de vedere etimologic, cuvântul **administrație** provine din limba latină și este format din prepoziția **ad** = la, către și **minister** = servitor, supus mai mic. De aici cuvântul legat **administer** ne apare atât într-o semnificație directă: **ajutor al cuiva, slujitor, executant**, cât și într-o semnificație figurativă de **unealtă, instrument** [5, p. 38].

Astfel, în limba latină, prima semnificație a cuvântului administrație era aceea de activitate subordonată, activitate a celui supus.

Dicționarul explicativ al limbii române reține pentru verbul „**a administra**” explicația: a conduce, a cărmui, iar pentru „administrație” - totalitatea autorităților administrative existente într-un stat, secție sau serviciu, care se ocupă de probleme administrative ale unei instituții sau agent economic [4].

În *Dictionary of American Government and Politics* [24], editat la The Dorsey Press - Chicago, Illinois, sub îngrijirea prof. Jay M.

Shafritz de la University of Pittsburgh, cuvântul „administration” conține mai multe sensuri, și anume:

- conducerea și îndrumarea afacerilor guvernelor și instituțiilor;
- termen colectiv pentru toți oficialii din aparatul guvernamental;
- executarea și implementarea politicii publice;
- timpul în care se află în funcție un șef executiv, precum președinte, guvernator sau primar.

Ca și în alte științe, și în știința administrației condiția principală pentru înțelegerea rolului și locului pe care îl are aceasta este aceea de a preciza conținutul și înțelesul noțiunilor de bază cu care operează. Termenul de administrație este mai larg decât noțiunea de administrație publică, care este distinctă de administrația particulară.

Școala americană de cercetare în domeniul administrației publice a avut un rol deosebit în conturarea științei administrației ca știință de sine stătătoare. Fondatorul acestei științe în Statele Unite ale Americii este considerat profesorul *Woodrow Wilson*, care a publicat în anul 1887 *The Study of Administration*, un „studiu – manifest” ce a apărut într-un moment în care reforma administrației federale era un subiect de actualitate, ca urmare a fenomenului corupției în rândul înalților funcționari publici și a abuzurilor rezultate din aplicarea lui „spoil system”, sistem, potrivit căruia partidul care câștiga alegerile avea obligația de a acorda funcțiile publice persoanelor ce au sprijinit partidul în campania electorală, ajutându-l să câștige alegerile.

În succintul, dar remarcabilul său eseu, *Studiu asupra administrației*, W. Wilson menționează necesitatea studierii structurilor guvernamentale separat de politică, indicând și metodele care se pretează cercetării administrației publice: obiectul studiului administrativ este tocmai acela de a

descoperi, mai întâi, ce acțiuni poate îndeplini statul cu succes, iar în al doilea r nd, cum poate ac iona ca să aibă maximum de eficiență  i costuri minime - fie financiare, fie de energie. La ambele puncte e nevoie să facem multă lumină  i doar studiul atent ne poate lămuri.

 tiin a administrației în America de Nord se bazează pe metode de predare, care utilizează analiza unor cazuri concrete, metodă despre care profesorul polonez J. Starosciak spune că „a început să fie folosită prima dată în S.U.A.” [21, p. 53]. Desigur, acestea sunt doar câteva exemple despre modul în care a fost  i este concepută știința administrației.

Doctrina franceză, începând cu *Charles-Jean Bonnin*, care în lucrarea *Principes d'administration publique*, în anul 1812, considera știința administrației ca o „ tiin   exactă”, continu nd cu *Alexandre-Francois Vivien* aflat printre primii care au opus noțiunea de știința administrației celei de drept administrativ  i *Laferriere*, care  n telegea prin știința administrației „partea reglementară  i tehnică a administrației, precum  i cuno tin ele accesorii care formează veritabilul administrator  i prepară proiectele de ameliorare”, iar prin dreptul administrativ - „drepturile, respectiv, obligațiile mutuale ale administrației  i ale celor administra i” [3, p.12], s-a ajuns la  coala clasică de știința administrației, fayolismul.

Dintre multiplele sensuri ale termenului de administrație, preocupările teoretice s-au axat, în principal, pe clarificarea no iunii de administrație publică,  n teas  ca formă de exercitare a puterii executive în stat, mai ales datorită importan ei pe care o prezintă cuno terea exactă a acestei activit   în intimitate; a modului în care trebuie să fie organizată realizarea sa practică.

Conceptul de administrație publică  i are originile în interiorul statului. Aristotel a distins trei forme de exprimare a puterii. Acestea pot fi traduse, folosind o termino-

logie modernă ca putere legislativă, putere executivă  i putere judecătorească.  n vreme ce în statul absolutist activit  le statale ca întreg erau numite „administrație” sau guvern, separarea organizațională a puterilor a condus la îngustarea conceptului de administrație. Administrația, în consecin  , a devenit componentă a puterii executive, care a fost separată de puterile legislative  i judecătorească [1, p. 33].

Conceptul de „administrație publică”, aceasta av nd un caracter integrator, care include atât administrația de stat c t  i administrația publică locală. Conceptul de „administrație de stat”, care evocă exclusiv administrația înfăptuită de autorit   de natură statală [14, p. 9].

David H. Rosenbloom releva în lucrarea sa „Public Administration” [25, pp. 3-36] faptul că „administrația publică, ca multe alte strădanii umane, este dificil de definit, dar oamenii au cu to ii un sens al acesteia, deși există p rereri diferite despre cum ar putea fi realizată”.

Administrația publică este o categorie atât de abstractă  i variată, încât poate fi descrisă în termeni diferi i. Totuși o defini-re a administrației publice este necesară. Pentru aceasta, se impune, în primul rând, să se stabilească care sunt grani ele generale ale acesteia  i să fie exprimate principalele concepte ale disciplinei  i practicii administrației publice.

Prof. Mihail Platon caracterizează în lucrarea *Introducere în știința administrării publice* administrația publică ca un „proces de implementare a deciziilor politice  i ale aparatului autorităților publice centrale  i locale, precum  i ale personalului implicat în acest proces”. „Orice or nduire socială dintr-un stat suveran nu are un scop mai nobil dec t a folosi toată puterea şi toate resursele ca în  ara sa să domnească ordinea, să asigure inviolabilitatea frontierelor  i securitatea statului; susține cultura,  nv  m ntul  i știința națiunii, libertatea  i

drepturile cetățenilor, a contribui la circulația veniturilor bănești necesare acoperirii cheltuielilor de funcționare a organelor sale; a stimula administrarea domeniului public și alte branșe pentru buna funcționare a statului” [19, p. 24].

În lucrarea autorilor prof. M. Orlov, B. Negru *Quo vadis, Moldova?* se susține că administrația publică „este o activitate (sau activități) exercitată de autoritățile publice în scopul realizării sarcinilor și funcțiilor statului în interesul general al societății” [18].

Pentru a preciza rolul administrației publice în condițiile statului de drept este necesară o analiză sistematică, mai cuprinzătoare, care, depășind analiza structurală și funcțională (ce se referă la comportamentul intern al administrației), urmărește studierea relațiilor dintre elementele sistemului, precum și dintre acestea și întregul său și celelalte elemente ale sistemului social. În acest fel este posibil a se face distincția între relațiile interne ale sistemului (care sunt considerate relativ stabile, fiind consacrate, mai ales, în norme juridice) și relațiile sistemului cu mediul social înconjurător.

Construirea sistemului administrației publice se face pentru ca acesta să realizeze activități care interesează întreaga populație sau părți importante ale acesteia, sub forma colectivităților locale recunoscute juridic. În acest scop se constituie un sistem de autorități administrative înzestrate cu competență specifică.

Orice stat, fiind o putere publică, organizată pe un teritoriu delimitat și recunoscut de celelalte state, are rolul nu numai de a reprezenta poporul din acest teritoriu, ci și de a-i rezolva interesele atât de diferite de la o persoană la alta sau de la un grup de indivizi la altul. Pentru a-și îndeplini acest rol, statul își împarte teritoriul și populația aflată pe acesta în anumite zone de interese, pe baza diferitelor criterii: geografice, religioase, culturale etc. Aceste zone - mai

mici sau mai mari - sunt unitățile administrativ-teritoriale care de-a lungul istoriei au purtat diverse denumiri: județ, ținut, regiune, oraș, comună etc. Rolul de neprețuit al administrației publice locale este ancorat în dezvoltarea însoțitoare pe care o aduce mai aproape de oameni.

În literatura de specialitate - atât autohtonă cât și de peste hotare - unii cercetători utilizează noțiunea de administrație de stat separat de cea locală. Astfel, V. Popa afirmă în lucrarea *Dreptul public* [20] că „administrația are două componente: 1. administrația publică care cuprinde administrația de stat și administrația locală; 2. administrația privată.

A. Sîmboteanu menționează, de asemenea, în lucrarea *Reforma administrației publice în Republica Moldova* [22] că „într-o strânsă legătură cu reorganizarea administrației de stat în gestionarea afacerilor publice este și reorganizarea administrației publice locale”.

Ioan Vida menționează în lucrarea *Puterea executivă și administrația publică* că „administrația de stat și administrația locală sunt categorii complementare în stat în sensul că administrația țării este încredințată unor autorități statale (administrația centrală de stat și derivațiile sale teritoriale) și unor autorități locale care, fără a fi statale, îndeplinesc sarcina de a administra interesele colectivităților locale, chiar și în cazul în care unele dintre acestea îndeplinesc unele atribuții statale”.

La rândul lor, prof. Corneliu Manda și Cezar C. Manda au încercat, în lucrările *Administrația publică locală din România* [12] și *Dreptul colectivităților locale* [13], să ordoneze și să sistematizeze, de-o manieră coerentă și unitară, principalele instituții juridice specifice administrației publice locale, inclusiv statutul juridic al alesului local în comun cu statutul juridic al funcționarului din cadrul acestor autorități, motivând prin faptul că „în contextul transfor-

mărilor intervenite în via a economică  i social-politică a statului român, reflectate, cel pu in, la nivel instituțional în legislația națională adoptată în ultimii ani, este de necontestat apariția unor noi fenomene politico-juridice. Unul dintre acestea îl reprezintă recunoa terea distinctă, în cadrul statului, a vieții colectivita ilor locale, ca unitate de interese  i nevoi specifice, deosebite fața de interesele generale ale națiunii" [13, p. 9].

Su inem ideea, că administrația   arii este  ncredin at  administrației de stat prin niște autorita i statale - „autorita i ale administrației publice centrale  i locale” - care au menirea de a administra în interesele statului. Deci administrația publică se deosebe te prin caracterul sau public, fiind pusă în folosul general al societății. Obiectul administrației publice constă în realizarea valorilor care exprimă interesele statului, reflectate în acte legislative  i administrative.

Administrația publică locală este elementul principal în rezolvarea problemelor de interes local  i joacă un rol-cheie în dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale  i în asigurarea serviciilor publice necesare cetățenilor.

 n lucrarea cercetătorului britanic Louis Golding *Teach Yourself Local Government* se su ine că „administrația publică locală reprezintă gestionarea propriilor afaceri de către oamenii din localitatea lor” [6, p.19].

 n lucrarea cercetătorului britanic privind administrația publică  i colonială *Local administration in West Africa*, „administrația publică locală se referă la consiliile locale alese, ale căror scopuri principale sunt de a furniza sau de a administra servicii cu un grad sporit de independen a pe care o permit circumstan ele moderne” [28, p. 15-16].

 n lucrarea „*Financial administration of Local Government*” a cercetătorului canadian Marshall A. Cohen [15, p.1], defini ia

este considerată de autor mai aproape de caracteristicile actuale ale administrației publice locale  i distinge trei atribute clare: „arie geografică restr ns  într-o na iune sau stat; alegeri sau selec ii locale;  i un indicator al autonomiei”.

Cercetătorul canadian Kick Green menționează că „fiecare unitate de administrație publică locală din orice sistem, se presupune că posedă următoarele caracteristici: un anumit teritoriu şi o popula ie, o structură instituțională pentru scopuri legislative  i administrative, o identitate juridică separată, o serie de competențe și funcții autorizate prin delegare de către legiuitorul central sau intermediar corespunzător  i, în final, în cadrul unei astfel de delegări, autonomie, dreptul comun precum testul rezonabilit ii ” [27, p. 312].

George Laurence Gomme, func ionar public britanic, su ine în lucrarea *Lectures on the principles of the local government* (1987), că „administrația publică locală nu este total independentă de controlul administrației centrale. Aceasta indică asupra faptului că puterea  i autoritatea de care se bucură administrația publică locală sunt într-o măsură relativă  i datorită faptului că responsabilit ile sunt  mp r ite între autorita ile naționale  i locale pentru furnizarea de servicii.  n plus, este important de menționat, că aceste diviziuni de responsabilit i se realizează în funcție de interesele politice şi agenda politică” [7, p.1-2].

Prof. Augustine Ikelegbe de la Universitatea Benin definește în articolul său administrația publică locală drept „un segment al unui stat constitutiv sau originea unui stat-na iune, stabilit prin lege pentru a furniza servicii publice  i a reglementa serviciile publice” [10, p. 37-63].

Profesorul Paul Negulescu [17] afirmă că în orice țară sunt două categorii de interese: unele care au un caracter cu totul general

privind totalitatea cetățenilor, întreaga colectivitate, și altele care sunt specifice unei anumite localități. Pentru armonizarea acestor categorii de interese statul a creat regiuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare a situațiilor concrete. În aceste condiții vorbim de autonomie locală, de centralizare, descentralizare, desconcentrare, tutelă administrativă.

Deși există numeroase definiții oferite de către diverși cercetători, definiția administrației publice locale, care a fost acceptată pe scară largă ca fiind cuprinzătoare și care, atât la Conferința Cambridge (Regatul Unit) privind administrația publică locală din Africa, cât și la Conferința Națiunilor Unite de la Haga privind aspectele administrative ale descentralizării în anul 1961 este examinată și adoptată definiția Organizației Națiunilor Unite.

Oficiul de Administrație Publică al Organizației Națiunilor Unite [26] definește administrația publică locală ca fiind: o subdiviziune politică a unei națiuni sau (într-un sistem federal) stat constituită prin lege și care are un control substanțial asupra afacerilor locale, inclusiv asupra competențelor de impunere a impozitelor sau a muncii în scopuri stabilite. Organul de conducere al unei astfel de entități este ales sau ales în mod local.

Banca Mondială [23, p. 88] a identificat corelația de succes dintre administrarea publică centrală și locală datorită diferitelor condiții, Heymans și Totemeyer [9, p. 6] determină aceste condiții prealabile:

- cerința și dorința pentru un sistem administrativ local bine construit, un mediu de sprijin democratic;
- distribuirea echitabilă a resurselor financiare între organele centrale, locale și regionale;
- distribuția resurselor umane se face corect între administrația publică centrală și cea locală;

- controlul și echilibrul dintre administrația publică centrală și cea locală sunt într-o manieră formală și eficientă;

- fluxul și schimbul de informații dintre toate nivelurile sunt corecte și consecvențe, iar consultarea este exactă și completă;

- extinderea democrației în toate dimensiunile guvernării, cum ar fi implicarea tuturor cetățenilor, într-o măsură deplină la nivelul administrației și al guvernării, indiferent de orice prejudecăți de gen și rasă;

- armonie în aspectele sociale și politice;

- principiile fundamentale ale guvernării sunt încrederea și onestitatea;

- capacitatea de a adopta inovații.

Pe de o parte, apare administrația publică centrală, adică guvernul, cu toate componentele sale, care este cel „care conduce afacerile politice și gestiunea intereselor generale pentru ansamblul colectivității naționale, iar pe de altă parte, administrația publică locală - „totalitatea autorităților publice locale constituite în condițiile legii, pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale” [9, p. 6] .

Administrația publică locală este elementul principal în rezolvarea problemelor de interes local și care joacă un rol-cheie în dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale și în asigurarea serviciilor publice necesare cetățenilor.

În legislația Republicii Moldova, prima definiție a administrației publice locale o întâlnim în articolul 7 al Legii cu privire la bazele autoadministrării locale, nr. 635-XII din 10 iulie 1991. De fapt, legiuitorul nu folosește sintagma „administrația publică locală”, ci „autoadministrare locală” care, credem, corespunde realității, deoarece prevede administrarea prin mijloace proprii. Respectiv, articolul 1 din Legea nominalizată stabilește că „autoadministrarea locală reprezintă activitatea liberă a locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale

a republicii, stabilite prin lege pentru rezolvarea în mod nemijlocit sau prin intermediul organelor alese de ei a problemelor de importanță local  ” [11].

Următorul act normativ care reglementează funcționarea organelor administrației publice locale ale Republicii Moldova este Regulamentul Provizoriu, adoptat prin Hotărârea nr. 357 a Guvernului Republicii Moldova la 22 iulie 1991.  n textul acestui regulament nici nu se con ine noțiunea de administrație publică locală, doar se specifică în primele alineate de către care autorit i se va realiza autoadministrarea locală.

Procesul de perfecționare a cadrului legislativ s-a impus  i în reglementările ulterioare privind administrația publică locală. Astfel, Legea privind administrația publică locală nr.186-XV din 6 noiembrie 1998 consacră, în prima sec iune, un articol (1) definirii no iunilor de bază. Alineatul trei definește noțiunea de administrație publică locală drept „totalitatea autorităților cu competență generală sau specială constituite pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unei unit  i administrativ-teritoriale”.

O altă defini ie a no iunii de administrație publică locală este inclusă în Legea 123-XV din 18.03.03 care, în art.1, alin.1 o definește ca „o totalitate a autorităților publice locale constituite în condițiile legii, pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unei unit  i administrativ-teritoriale”.

Conform art. 1 al Legii privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.06, „administrația publică locală este totalitatea autorităților publice locale constituite în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unit  i administrativ-teritoriale” [11].

 n concluzie, putem menționa că, indiferent de interpretările no iunii, administrația publică locală joacă un rol important în sistemul administrației publice. Ea oferă infrastructura fizică  i politică care sprijină eforturile comunit  ii și ale cetățenilor în domeniul economic, social  i cultural. Fără o organizare  i funcționare eficientă a autorităților administrației publice locale nu putem vorbi de înaintarea societății spre idealurile democrației.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., C r u an M., Gorjan I., Vasile I., Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Editura Lumina Lex, București 2007, p. 33.
2. Cornea S., Evoluția delimitării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare.  n: Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independen  : Materiale ale sesiunii de comunic.  t., 29-30 oct., 2011. Chișinău: S. n., 2012 (Tipogr. „Elena-V.I.”), p. 71-78.
3. Debbasch Ch., La science administrative dans les pays de L’Europe occidentale continentale.  n „Revue internationale des sciences administratives”, nr. 1-2/1978, Bruxelles, p. 12.
4. Dic ionarul explicativ al limbii române, edi ia a II-a revăzută  i adăugită, Academia Rom n , Institutul de Lingvistic  „Iorgu Iordan”, Editura Univers Enciclopedic Gold, 2016, 1376 p.
5. Du u G., Dic ionar latin-rom n, Editura  tiin ific   i Enciclopedic , Bucure ti, 1983, p. 38.
6. Golding, L. Local government, London: The English University Press Ltd, 1959, p.19.
7. Gomme, G.L., Lectures on the principles of the local government, delivered at London school of Economics, Lent term 1987, Westminster, whitthall garden, pp.1-2.

8. Guțuleac V., Tratat de drept contravențional. Chișinău: S. n. (E. F. – P., Tipogr. Centrală”), 2009, 320 p.

9. Heymans, C. & Totemeyer, G., Government by the people? Politics of local government in South Africa. Kenwyn: Juta & Co. Ltd , 1988, p. 6.

10. Ikelegbe, A. O., The Local Government System and Grassroots Development in Nigeria: Issues, Problems and Challenges, in Onokerhoraye, Andrew G. and Omuta, Gideon, E.D., Perspectives on Development: A Book in Honour of Pius OghenerukohwoSada. Benin City: Centre for Population and Environmental Development, 2005, pp. 37-63.

11. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.03.2002, nr. 33-35.

12. Manda C., Manda C. Administrația publică locală din România. București: Lumina Lex, 1999, 395 p.

13. Manda C., Manda C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002, 420 p.

14. Madescu L., Bazele constituționale ale administrației publice, Ed: Universitatea Spiru Haret, p. 9.

15. Marshall, A., Financial administration of Local Government. George Allen & Unwin, London, 1965, p.1.

16. Munteanu C. D., Administrația publică teritorială, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 5.

17. Negulescu P., Boilă R, Alexianu G. În „Cuvânt de lămurire” la Codul administrativ adnotat. Partea I. București: Institutul de Arte Grafice „VREMEA”, strada Carol, No 10, 1930, republicat în: Ediție anastatică, Colecția Opera Omnia Patrimoniu. Iași: TipoMoldova, 2013, 880 p.

18. Orlov M., Negru B., „Quo vadis, Moldova?” Chișinău, Tipografia Centrală, 2002.

19. Platon M., Introducere în știința administrării publice, Chișinău, 1992, p. 24.

20. Popa V. Dreptul public. Chișinău, 1998, 460 p.

21. Starosciak J., Elemente ale științei administrației, Ed. Politică, București, 1967, p. 53.

22. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001, 174 p.

23. The World Bank, Urban and Local Government Strategy. Washington, D.C., 1989, p. 88.

24. Shafritz Jay M. Dictionary of American Government and Politics , Ed: „The Dorsey Press”- Chicago, Illinois, 1988.

25. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, Random House, New-York, 1989, p. 3-36.

26. United Nations Development Programme, Governance for sustainable human development, UNDP policy document, New York, 1997.

27. Whalen H., Ideology, Democracy and the Foundation of Local Self-Government. În L.D. Feldman and M.D. Goldrick, Politics and Government of Urban Canada, Toronto, 1970, p. 312.

28. Wraith, R.E., Local administration in West Africa, London: Allen and Urwin, 1964, pp.15-16.

Prezentat: 3 iunie 2018.

E-mail: dinumanole@gmail.com

ROLUL AGENȚIEI SERVICII PUBLICE ÎN ÎMBUNĂTĂȚIREA MEDIULUI DE AFACERI DIN REPUBLICA MOLDOVA

THE ROLE OF THE PUBLIC SERVICES AGENCY IN THE IMPROVEMENT OF BUSINESS ENVIRONMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 351.82 (478)

Grigore CARPOVICI,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The purpose of this research article is to investigate the role of the public administration, specifically of the Public Institution „Public Services Agency” in improving the business environment in the Republic of Moldova. This article describes the steps of creation of the PI PSA, the objectives and tasks to be performed, and the analysis of the activities of merged entities and their interference. There were also addressed some aspects related to the optimization and efficiency of the public services rendered, including the business environment.

Keywords: public administration, business environment, public services, analysis, evaluation, reform, efficiency.

REZUMAT

Scopul prezentului articol științific îl constituie studierea rolului administrației publice, în special al Instituției Publice Agenția Servicii Publice (IP ASP) în îmbunătățirea mediului de afaceri din Republica Moldova. Articolul conține etapele creării IP ASP, scopul și sarcinile de realizat, precum și analiza activităților entităților reorganizate în agenție și a interferenței lor. De asemenea, au fost abordate unele aspecte aferente optimizării, eficientizării serviciilor publice prestate, inclusiv mediului de afaceri.

Cuvinte-cheie: administrație publică, mediu de afaceri, servicii publice, analiză, evaluare, reformă, eficiență.

Strategiile adoptate și aplicate de statele din regiune, îndeosebi Strategia de dezvoltare a Uniunii Europene „Europa 2020”, au o importantă, dar și o influență deosebită asupra dezvoltării mediului de afaceri în regiune, inclusiv în Republica Moldova. Actualitatea cercetării derivă și din angajamentele prevăzute în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeana,

semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles [1]. Conform art. 27, 30, 47, 57, 61, 70, 133, Republica Moldova se angajează să realizeze apropierea legislației naționale de actele normative ale UE și instrumentele internaționale menționate în anexele respective ale acordului. Totodată, prin articolul 194 s-a convenit la unele măsuri necesare pentru îmbunătățirea mediului de afaceri. [3]

Statul, conform prevederilor legale și, în primul rând, ale Constituției Republicii Moldova, creează tuturor întreprinderilor condiții juridice și economice egale de gospodărire, garantează respectarea drepturilor și intereselor lor legitime, contribuie la dezvoltarea concurenței libere, asigură posibilități egale de a folosi resursele tehnico-materiale, naturale, de muncă, financiare și informative, neadmițând monopolizarea piețelor acestor resurse, și reglementează activitatea de antreprenoriat în baza legislației în vigoare [2]. *Intervenția statului în economie este dictată de necesitatea protejării intereselor majore ale societății, precum și de asigurarea respectării ordinii de drept în activitatea economică; protecției investitorilor și consumatorilor; asigurării populației cu locuri de muncă, statului cu resurse materiale; formării bugetului de stat; apărării și securității statului; protecției mediului etc.* [2,13] Totodată, Guvernul, autoritățile administrației publice centrale (AAPC), precum și autoritățile administrației publice locale (AAPL) pot interveni în activitatea întreprinderilor numai în limitele competenței lor, stabilite de legislație, în același timp, ele pot influența activitatea și rezultatele acesteia prin stabilirea impozitelor și taxelor. Dacă, drept urmare a emiterii de către organul de stat sau de către un alt organ a unui act ce nu corespunde competenței sale sau legislației, se încalcă drepturile întreprinderii, aceasta este în drept să apeleze la instanța judecătorească competentă pentru a se anula actul respectiv. Atunci când pentru stabilirea impozitelor și taxelor destinate achitării de către persoanele care practică oarecare activități, persoanele supuse impozitării nu sunt în drept să apeleze la instanța judecătorească competentă pentru a fi anulate, deoarece ele sunt stabilite, de regulă, prin lege și/sau în temeiul legii respective și au caracter obligatoriu în executare. De asemenea, prin actele normative sunt stabilite multe proceduri obligatorii, fie complementare lor, aferente lansării și/sau dezvoltării mediului de afaceri,

care îngreunează prin majorarea costurilor de timp sau financiare, realizarea cât mai optimă a etapelor lansării și dezvoltării unei afaceri.

Pe parcursul întregii perioade de independență a țării, Guvernul Republicii Moldova a inițiat reforme și politici menite să asigure dezvoltarea mediului de afaceri, inclusiv prin politica de îmbunătățire a serviciilor publice acordate populației, persoanelor juridice, inclusiv întreprinderilor mici și mijlocii. În Republica Moldova a avut loc o îmbunătățire semnificativă în domeniul procedurii de înregistrare a societăților comerciale și e-guvernării, care sunt în permanentă îmbunătățire. Cadrul de reglementare a fost simplificat, prin implementarea ghilotinei pentru a se asigura că legislația învechită sau inutilă este eliminată. [4, 18, 22, 23] De asemenea, a fost inițiată o nouă Strategie de dezvoltare a întreprinderilor mici și mijlocii pentru 2012-2020 care este în curs de implementare. [11, 21] Deși îmbunătățiri au avut loc în toate elementele ce asigură legislația, cele mai esențiale au fost în domeniul reglementării businessului și s-a îmbunătățit corespunderea actelor normativ-legislative legilor adoptate.

Totodată, nu au fost aplicate politici de creștere a patrimoniului național, ci, dimpotrivă, politici de vânzare, divizare, partajare, împărțire a acestui patrimoniu prin politici „macroeconomice” care au urmărit orice alte scopuri mai puțin însă de stimulare a dezvoltării economiei propriu-zise. [5]

Astfel, putem afirma că, în pofida reformelor adoptate, forțele politice nu depun efort suficient pentru a promova politici economice care ar cuprinde un *sistem de măsuri necesare revigorării industriei și agriculturii autohtone*, sectoarelor primordiale ale economiei într-o asigurarea unui mediu de afaceri dezvoltat, ci doar politici sectoriale.

În perioada tranziției de la paradigmele totalitare, principiile și valorile comunității

socialiste la cele bazate pe valorile general umane, statul, afl ndu-se în permanentă reformare, a acordat pu in  aten ie cercetării conceptului de dezvoltare a mediului de afaceri.  n context, putem constata că există pu ine lucrări ce au tangen   în analiza impactului acțiunilor, activităților administrației publice asupra dezvoltarii mediului de afaceri, ce o face  i mai atractivă  i interesantă, inclusiv pentru cercetători.

Lucrarea în cauză este orientată spre analiza practicii privind aspectele relațiilor administrației publice, îndeosebi pe aspectele funcționale îndeplinite de către unele instituții  i întreprinderi de stat la prestarea serviciilor publice.

Considerăm oportun de a direc iona cercetarea spre examinarea  i analiza func ional   i structurală a entităților implicate în prestarea serviciilor publice, naturii  i structurii proceselor realizate în cadrul prestării serviciilor publice. Prin aceasta tindem spre a cunoa te  i înțelege principiile, mecanismele, instrumentele  i procedurile de funcționare, precum  i factorii care influențează structura  i activitatea administrației publice, cu impact asupra economiei, inclusiv a mediului de afaceri propriu-zis, precum  i a elementelor lor constitutive, pentru examinarea, studierea metodologică de cauză-efect a relațiilor dintre ele. Astfel, ca rezultat ne propunem să identificăm noi structuri organizatorice, principii, noi factori, elemente, funcții sau acțiuni ce ar contribui la  mbun   irea  n elegerii rolului administrației publice în dezvoltarea mediului de afaceri. Aceasta ne va permite de a contura abordarea unor constatări, concluzii sau soluții în vederea stabilirii unui standard corect  i unic de includere a normei referitoare la  mbun   irea relațiilor administrației publice cu mediul de afaceri din Republica Moldova.

 n acest scop este necesară o analiză amplă a situației mediului de afaceri în care activează persoanele fizice  i juridice având drept scop sporirea capitalurilor, precum  i a

administrației publice, îndeosebi a entităților:

-  ntreprinderile de stat „CRIS Registru”, „Camera înregistrării de Stat”  i „Cadastru”;
- instituțiile „Oficiul Stării Civile”, „Camera de Licențiere” care activează având ca scop creșterea bunăstării întregii comunit  i.

Având în vedere că economia țării se bazează pe relațiile de piață, precum  i scopul țintă spre care tindem, ne propunem să analizăm impactul IP ASP şi al entităților reorganizate asupra mediului de afaceri din Republica Moldova.

 ntru realizarea scopului formulat, vom analiza rolul IP ASP în dezvoltarea mediului de afaceri din Republica Moldova prin prisma serviciilor publice prestate, precum  i acordarea unor servicii publice calitative  i eficiente, sintetizarea  i elaborarea unor concluzii, recomandări în vederea dezvoltării  i consolidării mediului de afaceri.

Mediul de afaceri existent este în mare parte caracterizat prin costuri financiare  i costuri de timp nejustificate, care au impact direct asupra creșterii economice a statului  i demotivează valorificarea potențialului competitiv  i inovativ al   rii. Totodată, oricare dezvoltare, inclusiv a mediului de afaceri, presupune existen  a resurselor pentru realizarea ei, care în condițiile Republicii Moldova sunt insuficiente.

Identific nd caracteristicile de bază actuale ale mediului de afaceri, care sunt constituite din costuri financiare  i de timp nejustificate,  i care dep  esc esen ial nivelul celor din țările dezvoltate  i al   rilor vecine, este necesar de a elucida factorii de care ele sunt determinate, pentru a stabili influen  a sau posibilitatea influen  ei asupra lor a administrației publice, îndeosebi a entităților reorganizate  i a IP ASP.

Lu nd ca bază metoda **PESTLE** de analiză a componentelor mediului de afaceri, care *denotă o influen    i un impact semnificativ al factorilor politici, economici, sociologici, tehnologici, legali, etici*  i constat nd că to i ace ti factori au influen  e în dezvoltarea

mediului de afaceri și în Republica Moldova, ne vom axa doar pe factorii economici și tehnologici ce determină direct *diminuarea costurilor* în cadrul prestării serviciilor publice.

Astfel, având deficitul de resurse investiționale în reformarea administrației publice și în dezvoltarea mediului de afaceri, precum și stabilite fiind caracteristicile esențiale ale factorilor nominalizați - costurile (inclusiv financiare și cele de timp), analizăm doar influențele IP ASP asupra factorilor ce determină posibilitatea *diminuării lor*, în primul rând, *a costurilor de timp*.

Această analiză o realizăm pornind de la ipoteza și constatarea că îmbunătățirea mediului de afaceri ține de micșorarea riscurilor și costurilor asociate fiecărei etape ale ciclului de viață a afacerii, care se cer să fie mai mici decât în țările din regiune, cu impact exprimat în creșterea investițiilor interne și străine, majorarea numărului de întreprinderi fiabile, capabile să creeze locuri de muncă atractive, să asigure productivitate înaltă și producție competitivă orientată la export. Analiza influenței instituțiilor cu atribuții în prestarea serviciilor publice asupra mediului de afaceri în Republica Moldova prin prisma clasamentelor internaționale privind „ușurința desfășurării afacerilor” - „Doing Business”, indicelui „Libertatea Economică” și „Competitivității Globale”, solicită eliminarea constrângerilor de reglementare și a costurilor neargumentate, ce ar crea premise pentru o creștere economică mai dinamică și sustenabilă, încurajând investițiile naționale și străine la toate etapele existenței afacerii:

- lansarea afacerii;
- dezvoltarea afacerii;
- lichidarea afacerii;
- reglementarea nejustificată;
- reglementarea ambiguă și contradictorie. [29]

Optimizarea proceselor, procedurilor și a perioadei de timp necesare unui agent economic pentru lansarea, desfășurarea și

lichidarea afacerii, precum și schimbarea accentului de pe inspecții pe consiliere, acestea fiind realizate în baza principiului riscului perceput, ar ameliora semnificativ mediul de afaceri, diminuând, totodată, costurile administrative inutile și, implicit, asigurând creșterea durabilă a economiei. Guvernarea a întreprins și întreprinde măsuri de ajustare, actualizare, optimizare a controalelor, inclusiv prin modificarea cadrului normativ, precum și implementarea unor noi programe. Printre acestea putem menționa și schimbarea accentelor controlului extern pe controlul intern necesar de implementat fie în mod obligatoriu de către entitățile expres prevăzute de actele normative, fie benevol - de către celelalte entități. În acest scop, fiind aprobat cadrul normativ corespunzător. În context, vom menționa „Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020” și „Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia” aprobate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 124 din 02.02.2018 [10], care vin să asigure executarea angajamentului asumat, inclusiv prin Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană în vederea consolidării gestiunii finanțelor publice pe baza principiilor bunei guvernări.

De rând cu diminuarea presiunii controalelor și inspecțiilor din partea autorităților administrației publice (AAP) asupra subiecților mediului de afaceri, în cadrul reformei administrației publice (AP), sunt necesare și au fost inițiate reforme structurale și funcționale în domeniul prestării serviciilor publice. Astfel, crearea IP ASP poate deveni un exemplu real de apropiere a administrației publice, inclusiv pentru cea locală, de necesitățile populației, exemplu de reformă în rezultatul căreia vor fi micșorate costurile de timp și financiare ale clientului (inclusiv ale subiecților mediului de afaceri) cu efect palpabil și măsurabil.

Analiza serviciilor publice prestate clien-

tului la etapele de lansare a afacerii, lichidare  i cel de dezvoltare a afacerii (par ial), denotă o interdependen a a serviciilor  i/sau actelor, documentelor, informațiilor solicitate de către instituțiile statului  i/sau întreprinderile de stat care prestează aceste servicii în numele statului  i anume:  nregistrarea unei afaceri, activitate asigurată de către *Camera înregistrării de Stat* - întreprindere de stat care, prin intermediul oficiilor sale teritoriale, asigura în numele statului, înregistrarea unică a întreprinderilor  i organizațiilor  i ține Registrul de Stat al întreprinderilor  i organizațiilor care activează în Republica Moldova. [16, 19, 20, 24, 27] Pentru asigurarea realizării legale a procedurilor aferente procesului de înregistrare, este necesară prezentarea documentelor de identitate a fondatorilor  i/sau conducătorilor afacerii ( ntreprinderilor  i organizațiilor, activităților). Serviciile de documentare sunt asigurate în numele statului de către *CRIS Registru* - întreprindere de stat prin intermediul oficiilor sale teritoriale. Concomitent, prest nd  i serviciile de confec ionare a  tampilelor, confec ionare  i perfectare a actelor de importan  a statală, a actelor de identificare bancare  i a titlurilor de valoare, crearea  i deținerea resurselor informaționale  i registrelor de stat, precum  i altor servicii conform legislației în vigoare. Totodată, temei pentru documentarea persoanelor fizice (inclusiv a fondatorilor  i/sau conducătorilor de afaceri) conform legii privind actele de identitate din sistemul național de pa apoarte nr. 273 din 09.11.1994 [25]  i Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate  i evidența locuitorilor Republicii Moldova [9] de r nd cu cererile, declara iile, chestionarele, avizele, demersurile, se solicită  i documente de stare civilă eliberate de către altă instituție publică - Oficiul Stare Civilă (OSC), conform atribuțiilor stabilite prin legea nr. 100 din

26.04.2001 privind actele de stare civilă. [15]

De asemenea, la etapa de lansare a afacerii, activității, inclusiv de antreprenoriat, întru asigurarea respectării cadrului normativ sunt necesare, în cazuri prevăzute de legislație, și licen ele, autoriza iile respective eliberate de către *Camera de Licențiere* - instituție publică care elibera, reperfecta, suspenda, reînnoia  i retrăgea licen ele, recunoa tea nevalabilitatea licen elor, elibera copiile  i duplicatele de pe acestea;  inea dosarele de licențiere  i Registrul Unic al licen elor, precum  i alte activități conform legii nr. 451 din 30.07.2001 privind licențierea unor genuri de activitate [26]  i Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 779 din 27.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea  i funcționarea Camerei de Licențiere  i efectivului-limită al acesteia. [6] Modul de licențiere stabilit în legea nominalizată nu se extinde asupra licențierii genurilor de activitate a instituțiilor financiare  i a unităților de schimb valutar, a participanților profesioni ti la piața valorilor mobiliare, în domeniul energeticii, telecomunica iilor  i informaticii, al audiovizualului, a căror licențiere se efectuează conform legilor ce reglementează relațiile din domeniile respective. Totodată, constatăm că majoritatea persoanelor care desfășoară activități cad sub inciden a legii nominalizate.

La etapa de lansare, precum  i la etapa de dezvoltare a afacerii, activităților, persoanele fizice  i juridice au necesitatea  i/sau obligativitatea înregistrării patrimoniului  i/sau prezentării informațiilor despre acesta, serviciile care se presteau de către * ntreprinderea de Stat „Cadastru”*, iar pentru a beneficia de aceste servicii persoanele indicate sunt obligate să prezinte actele de identitate  i documente, extrase, certificate etc., inclusiv de la *Camera înregistrării de Stat*.

Având drept scop crearea  i  inerea cadastrului bunurilor imobile, altor sisteme informaționale  i registre de domeniu, executarea lucrărilor cadastrale  i celor de evalu-

are a bunurilor imobile, administrarea băncii centrale de date a cadastrului bunurilor imobile și dispunând de o rețea de 39 de filiale amplasate în majoritatea localităților urbane, Întreprinderea de Stat „Cadastru” asigură prestarea serviciilor înregistrare a bunurilor imobile, lucrări cadastrale și inventariere tehnică, formarea bunurilor imobile; furnizarea informației din Cadastrul bunurilor imobile persoanelor fizice și juridice, evaluarea individuală etc., în conformitate cu prevederile legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25.02.1998 [14], Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 1341 din 30.11.2007 cu privire la realizarea Programului de Stat de creare a cadastrului bunurilor imobile, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1030 din 12 octombrie 1998. [12] Prin intermediul filialelor sale Întreprinderea prestează o gamă largă de servicii de înregistrare a bunurilor imobile (terenuri, clădiri și construcții, apartamente, alte încăperi izolate, porțiuni de subsol, obiecte acvatice separate), drepturilor de creanță, faptelor sau rapoartelor juridice aferente. Cadastrul este un sistem unitar și obligatoriu de evidență și inventariere sistematică a tuturor bunurilor imobile de pe teritoriul țării din punct de vedere cantitativ, calitativ și juridic, indiferent în posesia cui se află bunurile, precum și reprezentarea acestora pe planurile cadastrale și în documentele cadastrale.

Analiza serviciilor prestate de către entitățile nominalizate, precum și a documentelor solicitate de la clienți, inclusiv de la subiecții mediului de afaceri la etapele de lansare, dezvoltare și lichidare a afacerii, denotă deficiențe aferente repetării aceluiași documente pentru diferite entități care prestează servicii din numele statului, prezentarea documentelor complementare, suplimentare de care statul, în persoana entităților nominalizate, deja dispune de unele dintre ele, ce impune măsuri de optimizare și îmbunătățire în vederea diminuării costurilor de timp și financiare.

Așadar, în conformitate cu cele expuse, observăm că sistemul administrației publice se construiește pentru realizarea unor administrații de organizare a executării și de executare a legii, care se referă la întreaga populație a țării, aplicându-se pe teritoriul statului, inclusiv în unitățile administrativ-teritoriale ale acestuia, fiind mai puțin orientate spre optimizarea și eficientizarea serviciilor publice prestate. Dezvoltarea economică a țării este frânată de ineficiența cheltuielilor de administrare, de posibilitatea redusă a structurilor de stat de a-și gestiona activele, existând necesitatea stringentă de orientare a activităților spre optimizare, economicitate, eficiență și sporirea calității serviciilor publice prestate.

Pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor, un rol deosebit de important revine constituirii, reorganizării structurilor de administrare și prestare a serviciilor publice, inclusiv autorităților administrației de stat teritoriale, formate, alături de reprezentanții serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale altor organe centrale de specialitate organizate în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv oficiile teritoriale ale fostelor Camere a Înregistrării de Stat, Camere de Licențiere, a întreprinderilor și instituțiilor de documentare a persoanelor și patrimoniului, reorganizate în ÎP ASP, a activităților Inspectoratului Fiscal de Stat etc., fiind orientate spre diminuarea costurilor și creșterii eficienței și calității.

În condițiile și scopurile nominalizate a fost creat și Centrul de Implementare a Reformelor (Delivery Unit) (în continuare – CIR) instituție publică, fondată de Guvern, precum și în scopul acordării Guvernului a asistenței în implementarea reformelor la nivel guvernamental, pentru crearea unui sistem modern și eficient de administrare. El are misiunea de implementare eficientă și coordonată a reformelor la nivel guvernamental, pentru crearea unui sistem mo-

derm  i eficient de administrare, evaluarea gradului de implementare a reformelor de către autoritățile publice  i structurile organizaționale din sfera lor de competență, cooperarea cu instituțiile internaționale în vederea preluării  i transpunerii celor mai bune practici de administrare, precum  i atragerii asistenței externe [7].

Implementarea reformei AAP pe segmentul prestării serviciilor publice, inclusiv prin crearea CIR ca coordonator,  i a IP ASP ca implementator al politicilor statului în domeniile specificate, tinde să permită asigurarea primirii la adresare de către clienți a serviciilor publice prestate anterior de cinci entități, de la o singură instituție, reducerea documentelor solicitate pentru prestarea acestor servicii, care implicit va conduce la mic orarea costurilor de timp  i financiare ale clienților, inclusiv aferente mediului de afaceri.

Astfel, în scopul sporirii economicit  ii, eficientizării, majorării calității serviciilor publice prestate, precum  i în scopul implementării Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021, în temeiul art. 6, alin. (1), lit. a1)  i e) al Legii nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea  i deetatzarea propriet  ii publice, cu modificările  i completările ulterioare, [17], art. 32 al Legii nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, cu modificările  i completările ulterioare, [28],  i art. 14 al Legii nr. 146-XIII din 16 iunie 1994 cu privire la  ntreprinderea de stat, cu modificările  i completările ulterioare [27], Guvernul a adoptat hotărârea de reorganizare a întreprinderii de Stat „Centrul Resurselor Informa ionale de Stat „Registru”, prin transformare, în Institu ia Publică „Agenția Servicii Publice” (ASP). Concomitent,  ntreprinderea de Stat „Camera înregistrării de Stat”,  ntreprinderea de Stat „Cadastru”, autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Justiției „Serviciul Stare Civilă”  i autoritatea administrativă din

subordinea Ministerului Economiei „Camera de Licențiere” se reorganizează prin fuziune (absorb ie) cu Institu ia Publică „Agenția Servicii Publice”, ultima fiind succesorul de drepturi  i obliga ii al persoanelor juridice absorbite. Func iile exercitate  i serviciile prestate, în conformitate cu legislația în vigoare, de către persoanele juridice reorganizate vor fi exercitate de către Institu ia Publică „Agenția Servicii Publice”, cu asigurarea respectării prevederilor Legii nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal  i altor acte normative în vigoare, în baza tarifelor în vigoare la serviciile prestate de către persoanele juridice reorganizate [8].  ntru organizarea activității Agenției Servicii Publice au fost stabilite organele de conducere, domeniile  i competența, precum  i organigrama care include 4 departamente de prestări servicii publice, departamentul tehnologic, departamentul management servicii publice  i 5 direcții de support logistic, juridic, economic, control  i audit. Prestarea serviciilor publice pe domeniile respective gestionate de către: Departamentul de înregistrare  i eviden  a a populației; Departamentul de înregistrare  i licențiere a unităților de drept, Departamentul cadastru; Departamentul înmatriculare a mijloacelor de transport  i conducătorilor auto este asigur  a prin intermediul subdiviziunilor teritoriale amplasate în toate raioanele  i municipiile țării, dar care la momentul reorganizării se află în loca ii diferite.  n aceste condiții clientul (persoana fizică sau juridică) este nevoit să se deplaseze în aceste loca ii pentru a primi documentele necesare, fie pentru a beneficia de servicii publice, astfel suport nd costuri mari de timp  i financiare.

 n vederea realizării misiunii, sarcinii  i funcțiilor sale de bază, Agenția va asigura, totodată:

- implementarea mecanismului ghișeului unic la prestarea serviciilor publice în domeniile sale de competență, precum  i a altor servicii publice;

- exercitarea funcției de ghișeu unic pentru serviciile publice prestate în domeniile care nu intră în competența Agenției;

- prestarea și modernizarea serviciilor publice în domeniile de competență;

- implementarea politicilor publice în domeniile de competență;

- contribuirea la realizarea procesului de reinginerie și digitalizare al serviciilor publice în vederea eficientizării proceselor operaționale și reducerii costurilor;

- crearea, dezvoltarea și administrarea activității rețelei de subdiviziuni teritoriale de prestare a serviciilor publice;

- crearea, posesia și dezvoltarea sistemelor și resurselor informaționale de stat în domeniile de competență.

Pentru eficientizarea și îmbunătățirea impactului activității administrării publice, inclusiv asupra mediului de afaceri, aferente prestării serviciilor publice, este necesară concentrarea și canalizarea prestării serviciilor publice prin ghișee unice - centre multifuncționale.

În scopul asigurării realizării dezideratelor nominalizate este necesară elaborarea unui plan concret de acțiuni cu includerea obiectivelor și termenelor concrete, precum și a surselor, a responsabilităților în vederea asigurării creării și funcționării eficiente a centrelor multifuncționale, în baza ghișeului unic, în fiecare raion și municipiu al țării. Implementarea calitativă și în termen a măsurilor incluse în planul de acțiuni, va asigura, la prima etapă, posibilitatea adresării clientului în vederea prestării serviciilor publice din domeniile de competență a ASP, la o singură locație, în loc de cinci, cum era anterior. Evaluarea structurii documentelor și informațiilor solicitate de la clienți și a celor deținute deja de instituție, va permite, în etapa a doua, diminuarea lor și, implicit, a costurilor aferente, concomitent fiind necesară și revizuirea cadrului normativ cu ajustările respective. De

asemenea, o etapă importantă este revizuirea și ajustarea tehnologiilor la noile deziderate, inclusiv tehnologiilor informaționale, în vederea diminuării costurilor și îmbunătățirii calității serviciilor publice prestate.

Toate aceste măsuri țin să asigure realizarea scopului principal - deservirea clientului la o singură adresare:

- într-un oficiu;

- la un operator;

- doar cu buletinul de identitate.

În concluzie, în prezenta lucrare am abordat problemele și aspectele pe care le-am considerat a fi cele mai importante și care vin să elucideze situația actuală, rolul și competențele autorităților administrației publice prin prisma atribuțiilor în domeniu, îndeosebi al Agenției Servicii Publice, pentru a fi corect înțelese și aplicate întru dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova.

Întru eficientizarea activității administrației publice, cu referire la impactul asupra mediului de afaceri, este necesară stabilirea, concretizarea în conformitate cu paradigma și scopul de dezvoltare, de rând cu cadrul instituțional și funcțional și obiectivelor de realizat, a standardelor, mecanismelor și instrumentelor necesare pentru realizarea lor, identificarea proceselor și procedurilor utilizate, precum și perfecționarea permanentă a lor.

Stabilirea elementelor structurale ale activităților, acțiunilor AAPC cu influență majoră asupra mediului de afaceri care fac obiectul politicilor de dezvoltare pe acest mediu, inclusiv ce ține de cadrul normativ, servicii necesare de prestat, sursele de finanțare, costuri și rezultate, coordonarea cărora necesită a fi efectuate de o singură autoritate.

Organizarea și funcționarea centrelor multifuncționale, precum și evaluarea activității acestora trebuie efectuate în temeiul medodelor bazate pe cost-eficiență și timp utilizat.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de asociere între Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Republica Moldova. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 03.08.2014 L260/641.
2. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (cu schimbările și completările operate până la 15 iulie 2004). Chișinău, MOLDPRES, 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
3. Conținutul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. În: <http://dcfta.md/continutul-acordului-de-asociere-dintre-rm-si-ue>
4. Controlul de stat asupra activității de antreprenariat în Republica Moldova. În: <http://www.bulr.com/ro/legal-updates/state-control-over-business-activities.html>
5. Factorii politici. În: <http://www.timpul.org/ro/useful/detail/iefs.html>
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 779 din 27.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Camerei de Licențiere și efectivului-limită al acesteia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 173 din 01.12.2009, nr. 857.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 11 cu privire la Centrul de Implementare a Reformelor din 18 ianuarie 2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 19-23 din 20.01.2017, nr. 43.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 314 din 22 mai 2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162- 170 26.05.2017, nr. 396.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-40 din 22.02.2013, nr. 171.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 124 din 02.02.2018 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-47 din 09.02.2018, nr.143.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 685 din 13.09.2012 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.198-204 din 21.09.2012, nr. 740.
12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1341 din 30.11.2007 cu privire la realizarea Programului de stat de creare a cadastrului bunurilor imobile, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1030 din 12 octombrie 1998 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-197 din 14.12.2007, nr. 1399.
13. Legea cu privire la Guvern nr.136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252 din 19.07.2017, nr. 412.
14. Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998, nr. 318.
15. Legea nr.100 din 26.04.2001 privind actele de stare civilă În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99 din 17.08.2001, nr. 765.
16. Legea nr.1134 din 02.04.1997 privind societățile pe acțiuni. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 38-39 din 12.06.1997, nr. 332.
17. Legea nr.121 din 04.05.2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 90-93 din 29.06.2007, nr. 401.
18. Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprin-

zător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.181-184 din 31.08.2012, nr. 33.

19. Legea nr.135 din 14.06.2007 privind societățile cu răspundere limitată. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 din 17.08.2007, nr. 548.

20. Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 441-450 din 22.12.2017, nr. 750.

21. Legea nr.166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-247 din 30.11.2012, nr. 791.

22. Legea nr. 235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 126-130 din 11.08.2006, nr. 627.

23. Legea nr. 424 din 10.12.2004 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 01.01.2005, nr.16.

24. Legea nr. 845 din 03.01.1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi . În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2 din 28.02.1994, nr. 33.

25. Legea privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte nr. 273 din 09.11.1994 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9 din 09.02.1995, nr. 89.

26. Legea nr. 451 din 30.07.2001 privind licențierea unor genuri de activitate În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 26-28 din 06.09.2001, nr. 95.

27. Legea nr. 146-XIII din 16 iunie 1994 cu privire la întreprinderea de stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2 din 25.08.1994, nr. 9.

28. Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, cu modificările și completările ulterioare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 03.08.2012, nr. 537.

29. Raportul OIM „Constrângeri majore asupra mediului de afaceri din Moldova”. În: www.cnpm.md/download

Prezentat: 23 iunie 2018.

E-mail: grigore.carpovici@asp.gov.md

MANAGEMENTUL DEZVOLTĂRII CULTURII FIZICE ȘI SPORTULUI ÎN ISRAEL

MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORT IN ISRAEL

CZU: 796.06 (569.4)

Abu Ahmad MUHAMMAD,
doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

The rhythm of modern life usually does not involve significant physical activity during the working day. More and more contemporary Jews continue to find occasionally the opportunity to exercise intentionally: „swinging” on simulators, swims, running, playing ball, etc. The physical form and health of a Jew is not a goal in itself, but a mean to serve the Lord. In order to be able to fully obey all the commandments, a Jew must simply be healthy: a sick and weak person, without being a great person of great faith, will not be able to withstand the proper tasks. Researchers believe that the activities of bodies and institutions in all areas of government aim at identifying the objectives of developing and implementing regulatory, organizational and coordination influences on all spheres of society to meet the needs of citizens and achieve the objectives of social development. The aim of the research is to investigate the principles of effective management and development of physical culture and sport in Israel, oriented towards the nation's good.

Keywords: management, physical culture, sport, management, health of the nation, sports participation, sports policy, logistic regression.

REZUMAT

Ritmul vieții moderne, de regulă, nu implică o activitate fizică semnificativă în timpul zilei de lucru, tot mai mulți evrei contemporani continuă să găsească din când în când ocazia de a practica sportul, „legănându-se” pe simulatoare, înotând, alergând, jucându-se cu mingea etc. Forma fizică și sănătatea unui evreu nu este un scop în sine, ci un mijloc de a sluji Domnului. Pentru a putea să se supună în întregime poruncilor, un evreu, pur și simplu, trebuie să fie sănătos: o persoană bolnavă și slabă, fără a fi o persoană de mare credință, nu va putea rezista sarcinilor corespunzătoare. Administrația publică vizând dezvoltarea sferei sociale, inclusiv a culturii fizice și a sportului, cercetătorii consideră că activitățile organelor și instituțiilor din toate domeniile guvernului au ca scop identificarea obiectivelor de dezvoltare, dezvoltarea și implementarea influențelor de reglementare, organizare și coordonare asupra tuturor sferelor societății pentru a satisface nevoile cetățenilor și atingerea obiectivelor stabilite de dezvoltare socială. Scopul cercetării constă în investigarea principiilor de conducere și gestiune eficientă privind dezvoltarea culturii fizice și a sportului în Israel orientat spre binele națiunii.

Cuvinte-cheie: management, cultură fizică, sport, nivel de gestiune, sănătatea națiunii, participarea la sport, politica sportivă, regresia logistică.

Introducere. Pentru o perioadă lungă de timp, evreii au fost privați de posibilitatea de a-și menține forma fizică (o dietă slabă, un stil de viață sedentar, aversiune față de sport, ca activitate independentă etc.). Pe de altă parte, evreii nu au avut niciodată pregătire fizică bună, sub nicio formă. Chiar și în copilărie, niciodată, evreii nu practicau niciun fel de sport sau ceva de genul acesta. În toate izvoarele evreiești despre sport, competiții sportive se discuta permanent într-un ton disprețuitor și dezaprobat. În cel mai bun caz, unii sunt tentați să coreleze acest dispreț cu lupta împotriva elenismului, crizelor economice și politice etc. De fapt, totul este mult mai profund și mai grav. Desigur, pe parcursul istoriei evreiești, nu o dată a apărut interesul față de sport, ca fenomen. Putem să ne amintim de boxerii evrei din Marea Britanie, sprinterii din Germania, jucătorii americani de baseball, jucătorii de șah din U.R.S.S. etc. Dragostea față de cultura fizică și sport este doar unul dintre lucrurile care, potrivit ideologilor, devine principala diferență dintre noul israelian de evreii vechi, timizi. În statul Israel există Comitetul olimpic, Ministerul Sportului. Sportului în Israel i se acordă o mare atenție, se alocă suport financiar. Este adevărat că nu putem vorbi despre mari succese. Dar principalul nu este rezultatul, după cum afirmă sportivii, principalul este participarea.

Scopul cercetării constă în investigarea principiilor de conducere și gestiune eficientă a dezvoltării culturii fizice și a sportului în Israel orientate spre binele națiunii.

Metodele cercetării cuprind comparația analitică, istorică, dialectică, inducția, deducția, statistica etc.

Cercetare și analiză. În funcție de nivelul de gestiune al culturii fizice și sportului, se distinge nivelul național, regional

și municipal. Pentru gestionarea culturii fizice și a sportului la nivel de stat, a fost creat un sistem cu trei niveluri de organisme de conducere (Tabelul 1). La nivel național, politica de stat în domeniul culturii fizice și sportului este determinată de obiectivele strategice ale dezvoltării statului. La nivel regional, obiectivele și sarcinile de dezvoltare sunt detaliate, sunt identificate problemele specifice ale dezvoltării culturii fizice și a sportului în regiune și se determină principalele direcții pentru dezvoltarea regională. La nivel municipal, obiectivele și sarcinile principale ale culturii fizice și sportului sunt specificate și rezolvate ținând cont de condițiile și oportunitățile localităților.

În anul 2006, problemele culturii fizice și sportului din Israel au fost transferate Ministerului Științei și Tehnologiei. În legătură cu aceasta, denumirea sa a fost schimbată în Ministerul Științei, Culturii și Sportului din Israel. În cadrul Ministerului funcționează Oficiul pentru Afaceri Sportive. Biroul este responsabil pentru dezvoltarea sporturilor competitive în Israel și pentru sprijinirea sportului pentru persoanele cu handicap, precum și pentru sprijinirea autorităților locale în organizarea evenimentelor sportive. Bugetul estimat al Departamentului Sport pentru anul 2010 a fost de 81.831 milioane de shekeli sau aproximativ 22 de milioane USD. Sume semnificative pentru sport sunt alocate din veniturile loteriilor și ale târgurilor. Numai în 1997, au fost transferate mai mult de 45 milioane USD din totalizatorul „Toto” pentru domeniul sportului, în principal, al fotbalului. Principalul centru de formare pentru sportivii israelieni (în special, membri ai echipei olimpice), antrenori, arbitri și profesori de educație fizică este Institutul Wingate în Netanya, care este lider mondial în domeniul medicinei sportive [3].

Tabelul 1. Func iile organelor de stat în gestionarea culturii fizice  i sportului la diferite niveluri ierarhice din Israel (cercetările autorului).

Nivelul de gestiune	Func�iile gestiunii
Național	- elaborarea obiectivelor strategice pentru dezvoltarea culturii fizice �i a sportului;
	- asigurarea punerii în aplicare a principalelor dispozi�ii ale programului țintă național (Legea sportului din Israel);
	- exercitarea funcțiilor de control �i a competențelor în sfera competenței lor etc.
Regional	- definirea principalelor sarcini �i direcții de dezvoltare a culturii fizice �i sportului la subiec�ii din Israel;
	- adoptarea și implementarea programelor regionale de stat vizând dezvoltarea culturii fizice �i sportului �i programelor intermunicipale în domeniul culturii fizice �i sportului;
	- elaborarea �i punerea în aplicare a programelor �i proiectelor regionale în domeniul culturii fizice �i sportului, inclusiv acreditarea în masă a diferitelor grupuri de oameni pentru educa�ia fizică sistematică �i sport;
	- aprobarea �i punerea în aplicare a planurilor calendaristice pentru func�ionari, a activita�ilor de cultură fizică, a evenimentelor sportive ale subiecților din Israel;
	- participarea la formarea bugetului regional, lu�nd în considerare alegerea priorit��ii culturii fizice �i a activita�ii sportive din regiune etc.
Municipal	- definirea sarcinilor de bază �i a direc�iilor de dezvoltare a pregătirii fizice �i a sportului, �in�nd cont de condițiile �i oportunitățile locale;
	- adoptarea și implementarea programelor locale pentru dezvoltarea culturii fizice �i a sportului;
	- popularizarea culturii fizice �i a sportului printre diverse grupuri de popula�ie;

Cât privește finanțarea sportului, a fost prezentat proiectul bugetului de stat pentru anul 2019 [2]. Se propune de a priva Consiliul de reglementare a drepturilor de pariuri sportive pentru a influența bugetul structurilor sportive, lăsându-i numai autoritatea de a organiza totalizări. Toate veniturile Consiliului din totalizări vor fi transferate la sfârșitul anului trezoreriei statului. Ministrul sportului va numi un auditor special care va asista activitățile Consiliului. De asemenea, se propune autorizarea Ministerului Transporturilor și a Ministerului Justiției să elaboreze criterii pentru determinarea suportului de stat al structurilor sportive. Se propune reducerea plafului de eliberare a câștigurilor în loterii și pe tombolă de la impozitul pe venit la 10 mii ILS. Se propune reducerea bugetului de ceremonii în cadrul Ministerului Culturii și Sportului cu 5 milioane ILS. În Israel este acordată o atenție sporită sportului pentru persoanele cu handicap. Asociația sportivă israeliană a invalizilor efectuează concursuri de baschet, tenis, badminton, volei, tenis de masă, fotografiere, sport ecvestru, înot și navigație sportivă cu nave. În Israel există două rețele de cluburi sportive pentru persoanele cu handicap: „Beit ha-Lohem” și „Ilan”. Lista celor mai mari facilități sportive ale Israelului include Stadionul Național din Ramat Gan (40 mii scaune), stadionul „Bloomfield” din Tel Aviv, și „Teddy Kollek Stadium” din Ierusalim (ambele cu circa 22 mii de locuri), Stadionul „Kiryat Eliezer” în Haifa (14 mii de locuri) și Palatul de Sport „Nokia” din Tel Aviv (10 mii de locuri). Țara operează și complexe sportive în Hadar Yosef și Institutul Wingate, o serie de centre de tenis și numeroase piscine. Împreună cu administrația de stat în domeniul culturii fizice și sportului există administrație publică, care are subiecte juridice ale propriilor entități, care sunt gestionate în conformitate cu legea în cadrul funcțiilor stabilite [4]. Funcțiile

managementului public al culturii fizice și sportului sunt determinate de principalele sarcini și direcții de dezvoltare a sportului individual (Tabelul 2). Trebuie remarcat faptul că printre organizațiile din segmentul social doar câteva au o formă mixtă de subordonare cu statut public. Astfel, segmentul public are o structură de management pe trei niveluri. Cu toate acestea, în multe municipalități nu există federații de sport. În acest caz, secțiunile sportive se află în formă de sport municipal, fiind coordonate de organizațiile publice regionale și locale.

Pentru a îndeplini eficient funcțiile de mai sus la toate nivelurile structurilor de stat ale Israelului, se creează autorități speciale de management - subiectele conducerii (figura 1). La nivel național, operează Ministerul Științei, Culturii și Sportului din Israel, promovând politica în Israel. Sportul este o parte integrantă a culturii israeliene și se angajează într-o gamă foarte largă de sporturi, dar fotbalul este recunoscut pe scară largă ca fiind cel mai popular sport împreună cu baschetul. Israelul a găzduit Cupa Asiei din 1964 AFC și echipa națională a acestora s-a calificat, de asemenea, pentru Cupa Mondială din 1970 [5]. Unele dintre cele mai notabile nume din fotbalul israelian sunt Ryan Adeleye, Ben Sahar, Yaniv Katan și Eli Ohana, ultimul fiind considerat unul dintre cei mai mari jucători de fotbal israelieni în toate timpurile. Baschetul israelian este, de asemenea, cunoscut în lume, liga națională fiind dominată de două echipe, Hapoel (Ierusalim) și Maccabi (Tel Aviv), care sunt, de asemenea, considerate ca fiind unele dintre echipele de top din Europa. Hapoel (Ierusalim) a câștigat Eurocup I 2004, în timp ce Maccabi (Tel Aviv) este campion european de șase ori (1977, 1981, 2001, 2004, 2005 și 2014).

Tabelul 2. Func iile organelor publice de gestionare a culturii fizice  i sportive în Israel (cercetările autorului).

Nivelul de gestiune	Func�iile gestiunii
Național	- formarea politicii Israelului în domeniul sportului;
	- determinarea obiectivelor strategice pentru dezvoltarea mi�c�arii de masă în sport;
	- determinarea obiectivelor strategice pentru dezvoltarea sportului de performanță, realizări, inclusiv pregătirea rezervelor sportive prin sport;
	- dezvoltarea �i punerea în aplicare a programelor de control al sportului �i exercitării acestora;
.	- aprobarea planului calendaristic național al evenimentelor sportive etc
Regional	- executarea unor sec�iuni ale programelor de stat pentru dezvoltarea culturii fizice �i sportive la nivel regional;
	- definirea problemelor de bază �i ale direc�iilor de dezvoltare a anumitor tipuri de sport din regiune;
	- promovarea sportului în rândul diferitelor grupuri ale populației;
	- coordonarea activităților culturii fizice �i a organizațiilor sportive;
	- întocmirea planului calendaristic regional de evenimente sportive pentru sporturi individuale etc.
Municipal	- definirea problemelor de bază �i a direc�iilor de dezvoltare a anumitor tipuri de sport în educa�ia municipală;
	- organizarea evenimentelor sportive pentru anumite genuri de sport etc.

Israelul participă la Jocurile Olimpice din 1952. La Jocurile Olimpice de la Helsinki, Israelul a fost reprezentat de 25 de sportivi (5 probe sportive, din care 12 jucători ai echipei de baschet). Cea mai numeroasă din istorie a fost reprezentativa Israelului la Jocurile Olimpice de la

Rio de Janeiro în 2016 - 48 de sportivi, inclusiv echipa de gimnastică ritmică.

Alocările din buget pentru sport diferă de la  ar  la țară: Rusia - 1,161 miliarde USD. O medalie (conven ional) la jocurile Olimpice a costat din buget în Rusia - 13 mil. dolari. Pentru britanici o medalie a

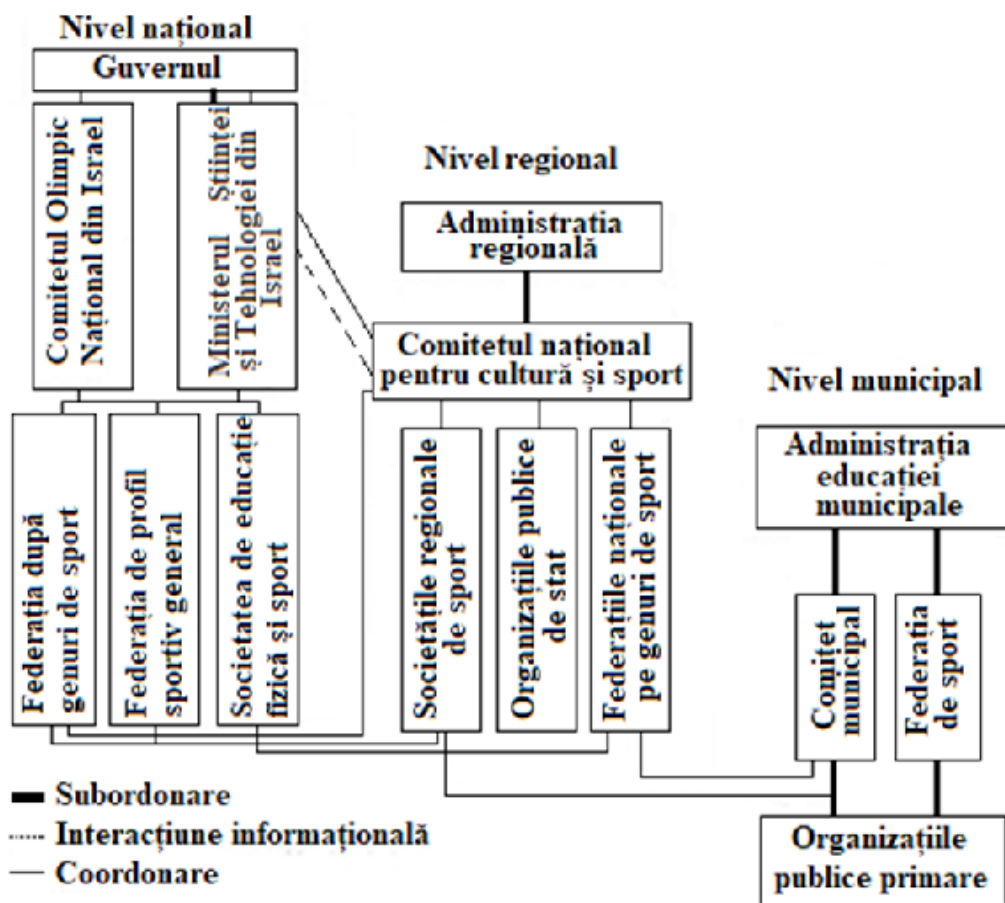


Fig. 1. Structura funcțională a managementului culturii fizice și sportului în Israel (cercetările autorului).

costat 4 milioane USD, pentru nemți – 4,3 milioane USD, pentru ucraineni – 1 milion USD [6; 7].

Obiectivele de management în domeniul culturii fizice și al sportului sunt organizații ale culturii fizice și sportului cu resursele lor, care au rolul de a atrage diferite segmente ale populației la pregătirea fizică și sporturi regulate. Serviciile în domeniul culturii fizice și sportului sunt oferite de organizații de diferite forme de proprietate și obiective funcționale în scopul gestionării de către stat a culturii fizice și sportului, este necesar, în opinia autorului, să se efectueze clasificarea în funcție de criteriul respectiv „orientarea-țintă a

activităților”. Această abordare face posibilă evidențierea organizațiilor, care furnizează servicii (Tab. 3): segmentul de stat; segmentul public; segmentul comercial [7]. Obiectivul-țintă al activităților organizațiilor din segmentul comercial este obținerea profiturilor. Pentru a atinge acest obiectiv, organizațiile care oferă servicii de educație fizică și servicii sportive realizează utilizarea eficientă a resurselor, cercetarea pieței, conjunctura, stabilirea unor prețuri competitive etc. Totuși rolul principal în prestarea serviciilor de cultură fizică și sport revine organizațiilor publice, în interesul publicului larg.

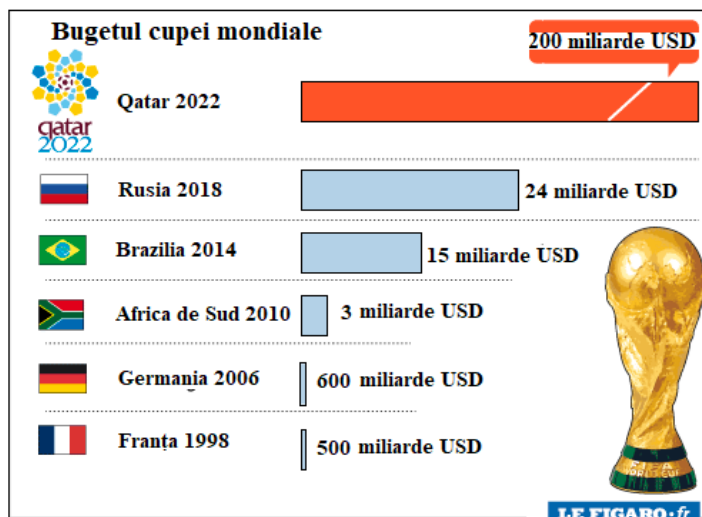


Fig. 2. Bugetele alocate pentru cupa mondială la fotbal [8].

Tabelul 3. Clasificarea organizațiilor care oferă servicii în domeniul culturii fizice și sportului conform criteriului „activităților obiectivelor-Țintă”.

Segmentul	Activitatea obiectivelor-Țintă	Organizații
De stat	Asigurarea standardelor minime de stat în domeniul culturii fizice și sportului; satisfacerea nevoii populației în activitatea fizică și sport, în dezvoltarea completă și armonioasă a individului; întărirea sănătății și dezvoltarea modului sănătos de viață.	Instituții de învățământ de bază (școli, universități, școli tehnice, colegii) și educație suplimentară (școli sportive, școli de rezervă olimpică).
Public	Dezvoltarea, popularizarea și promovarea sportului; organizarea și desfășurarea sportului, a culturii fizice și a activității de sănătate; sporirea rolului sportului individual în dezvoltarea completă și armonioasă a individului; întărirea sănătății și promovarea modului sănătos de viață.	Colective, cluburi de cultură fizică și sport, federații de sport, societăți sportive etc.
Comercial	Extragerea profitului, creșterea ponderii pe piață, creșterea competitivității serviciilor prestate.	Centre, cluburi sportive și de sănătate.

Stabilirea obiectivelor-țintă ale organizațiilor de stat și ale segmentului public-social este în mare măsură similară consolidării activităților de sănătate publică în domeniul culturii fizice și sportului. Principala diferență constă în activitățile organizațiilor din segmentul de stat, care vizează asigurarea sistemului de standarde

propunerilor de a opri Jocurile, la insistența Președintelui COI, s-a decis continuarea acestora după o pauză de o zi. Echipa israeliană a câștigat primele medalii după patruzeci de ani de participare la Jocurile Olimpice.

Deși Israelul nu dispune de un canal sportiv public disponibil, companiile de te-

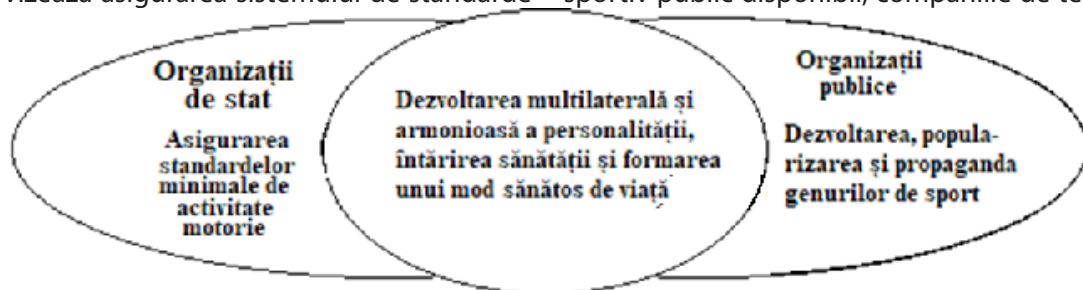


Fig. 3. Principiile managementului dezvoltării multilaterale și armonioase a personalului sportiv (cercetările autorului).

minime de stat privind activitatea motrică a populației, în primul rând, a generației tinere. Activitățile organizațiilor din sectorul public vizează dezvoltarea sporturilor individuale și se adresează tuturor categoriilor de vârstă ale populației (Fig. 3).

Între obiect și subiect există legături directe și inverse. Comunicarea directă este o comandă care vine de la subiect la obiectul gestionat. Feedback-ul este o informație, venită de la obiect spre subiectul conducerii, privind executarea comenzii și starea obiectului de control.

Interacțiunea subiectului și a obiectului în domeniul culturii fizice și sportului, care vizează satisfacerea nevoilor populației în activitățile sportive.

Astfel, în administrarea de către stat a culturii fizice și sportului, o importanță majoră o are nu numai disponibilitatea managerilor de a influența direct obiectivele de conducere - ale culturii fizice și organizațiilor sportive, dar și populației - ca participant la procesul de management, ca beneficiar al serviciilor de cultură fizică și sport.

La Jocurile Olimpice de vară din 1972 de la München s-a produs o tragedie. În ciuda

leviziune prin cablu oferă clienților un canal de sport, inclus în pachetul de servicii de bază (Sport-5) și câteva canale suplimentare pentru o anumită taxă. Jocurile centrale ale campionatului de fotbal și cele mai importante spectacole israeliene de peste hotare sunt, de obicei, difuzate de primul Canal TV național. Pe Internet, sporturile israeliene sunt acoperite pe portalul specializat One. Portalul, în special, găzduiește site-urile Comitetului Olimpic din Israel și Asociației de Baschet din Israel.

Concluzii. Faptul că sportul israelian, la scară internațională, este, de obicei, considerat a fi mediocru, nu poate fi explicat, pur și simplu, prin aceea că Israelul este o țară mică. Există țări de dimensiuni și populații similare, precum Olanda, Danemarca, Uruguay sau chiar Jamaica, care au obținut realizări mult mai impresionante în acest sens. Se pare că situația sportivă din Israel este, într-o mare măsură, un rezultat al proceselor istorice. Astfel de procese au modelat caracterul general al societății în Israel și statutul sportivului, în particular. Aceste concluzii trebuie validate în continuare prin cercetări viitoare.

Tabelul 4. Israelieni - câştigători la Jocurilor Olimpice.

Medalii	Sportivul	Olimpiada	Genul de sport	Categoria
argint	Yael Arad	1992 - Barcelona	Judo	Până la 61 kg (femei)
bronz	Oren Smadja	1992 - Barcelona	Judo	Până la 71 kg (b�rba�i)
bronz	Gal Fridman	1996 - Atlanta	Yachting	Windsurfing «Mistrali»
bronz	Michael Kolganov	2000 - Sydney	Canotaj	Caiac singur 500 m
aur	Gal Fridman	2004 - Atena	Yachting	Windsurfing «Mistrali»
bronz	Ariel Zeevi	2004 - Atena	Judo	Până la 100 kg (b�rba�i)
bronz	Shahar Tzuberi	2008 - Beijing	Yachting	Windsurfing RS:X
bronz	Yarden Djerby	2016 - Rio-de-Janeiro	Judo	Până la 63 kg (femei)
bronz	Or Sasson	2016 - Rio-de-Janeiro	Judo	Peste 100 kg (b�rba�i)

BIBLIOGRAFIE

1. Athletes in transition: German immigrants to Mandatory Palestine – between integration and segregation.  n: Journal Sport in History, Volume 38, p. 201.
2. Bugetul Israelului 2019. [Accesat la 01.05.2018]. Disponibil: http://newsru.co.il/finance/09jan2018/budget2019_301.html.
3. Greazev E., Arhipov K. Managementul de stat al dezvoltării educației fizice  i sportului. Haifa: Isro-Press Haifa, 2016, 235 p.
4. Gribincea A. Ethics, social responsibility and corruption as risk factors.  n: Anale Sp.Haret, Bucure ti, 2017, nr. 1, pp. 21-33.
5. Gribincea A., Salame Hoda. Cre terea competitivit  ii na ionale. Metodologia form rii inovatorilor.  n Revista „Administrarea Public ”, 2017, aprilie - iunie nr. 2, pp.115 -128.
6. About the Sports Administration. [Accesat pe 01.05.2018]. Disponibil <http://archive.mcs.gov.il/English/Pages/default.aspx>
7. Kaufman Haim, Bar-Eli Michael. Processes That Shaped Sports in Israel During the 20th Century. Sport History Review, 2005, 36, 179-192.
8. Mondial. [Accesat la 01.05.2018]. Disponibil: <http://www.lefigaro.fr/sport-business/2013/07/12/20006-20130712ARTFIG00355-football-pourquoi-le-qatar-debourse-en-core-200-milliards-de-dollars.php>

Prezentat: 1 iunie 2018.

E-mail: agribincea@mail.ru

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - șef secție

Ion AXENTI - secretar responsabil

Sergiu VLADÎCA - redactor

Marina PASTUH - tehnoredactor

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Dată la cules: 15.08.2018

Bun de tipar: 27.09.2018

Tipar executat la Notogra Prim S.R.L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2019, 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 - 39 lei;
6 luni - 78 lei;
1 an - 156 lei.
Indice poștal - **67919.**