

ISSN 1813-8489

Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

***iulie-septembrie 2019
nr. 3 (103)***

**Chișinău,
2019**

Administrarea Publică

Revistă metodică-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: *științe politice; științe juridice; științe economice*.
Hotărârea C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 93 din 18 iulie 2017.

Nr. 3 (103), iulie - septembrie 2019

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 - academician, doctor habilitat în drept, profesor universitar

IJA Nikolai - director al Institutului Regional Odesa al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, doctor în științe politice, profesor universitar

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

POPOVICI Angela - șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în istorie, 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

ȘTIINȚA ESTE ADEVĂRUL

Ion TIGHINEANU

Sper la continuarea unei colaborări fructuoase cu Academia de Administrare Publică11

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Silvia DULSCHI

Aspecte teoretice privind democrația participativă și procesul decizional20

Stela SPÎNU

Comunicare și conflict din perspectivă interculturală32

Oleg SOLOMON

Unele reflecții analitice cu privire la procesul decizional militar38

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Silvia GORIUC, Adrian CRASNOBAEV

Unele aspecte ale puterii de stat ca formă instituționalizată oficial a puterii poporului48

Nicolae ROMANDAȘ

Răspunderea juridică în domeniul securității și sănătății în muncă55

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana TOFAN

Noi tendințe în managementul schimbării organizaționale din țările Uniunii Europene63

Tatiana MANOLE

Noua metodologie de stabilire a costurilor privind finanțarea instituțiilor de învățământ superior în Republica Moldova68

Oleg FRUNZE

Ecosistemul de afaceri și elementele sale81

Leonid BABII

Unele modalități ale administrației publice de soluționare a problemelor mediului ambiant85

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Sistemul de management al calității – „activul nematerial” al instituției educaționale96

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Alexandru GRIBINCEA, Manal HABASHI, Alexandru A. GRIBINCEA

Promovarea valorilor epocii cunoștințelor: de la teorie la practică104

Iurie RICHICINSCHI

Impactul globalizării asupra mediului actual de securitate111

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Maria PRISACARI

Abordări conceptuale ale asistenței externe118

Natalia ROZMARITSYNA

Essence and main characteristics of administrative services125

Grigore CARPOVICI

Cadrul normativ al activității autorităților administrative – factor de îmbunătățire și dezvoltare a mediului de afaceri în Republica Moldova132

Vasile BOGHIAN

Secretarul unității administrativ-teritoriale – factor important în relațiile administrative140

Alina SEVERIN

Deformarea profesională: comportament deviant al funcționarilor publici149

Andrei RUSSU

Consolidarea teritorială: practica internațională și lecții pentru Republica Moldova153

Danaia BEȚIVU

Starea actuală a turismului fluvial în Republica Moldova160

CONTENTS

SCIENCE IS THE TRUTH

Ion TIGHINEANU

I hope to continue a fruitful collaboration with the Academy of Public Administration11

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Silvia DULSCHI

Theoretical aspects regarding participatory democracy and the decision-making process20

Stela SPÎNU

Communication and conflict from an intercultural perspective32

Oleg SOLOMON

Some analytical reflections on the military decision-making process38

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Silvia GORIUC, Adrian CRASNOBAEV

Some aspects of state power as an officially institutionalized form of the people's power48

Nicolae ROMANDAŞ

Legal liability in the field of occupational safety and health55

PUBLIC ECONOMY AND FINANCES

Tatiana TOFAN

New trends in the management of organizational change in the countries of the European Union63

Tatiana MANOLE

The new methodology for establishing the costs regarding the financing of higher education institutions in the Republic of Moldova68

Oleg FRUNZE

The business ecosystem and its elements81

Leonid BABII

Some ways of the public administration to solve the problems of the environment85

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Liubovi PRODAN-ŞESTACOVA

The quality management system - the „non-material asset” of the educational institution96

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Alexandru GRIBINCEA, Manal HABASHI, Alexandru A. GRIBINCEA

Promoting the values of the knowledge age: from theory to practice104

Iurie RICHICINSCHI

The impact of globalization on the current security environment111

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Maria PRISACARI

Conceptual approaches to external assistance118

Natalia ROZMARITSYNA

Essence and main characteristics of administrative services125

Grigore CARPOVICI

The normative framework of the activity of the administrative authorities - factor for the improvement and development of the business environment in the Republic of Moldova132

Vasile BOGHIAN

The secretary of the administrative-territorial unit - an important factor in the administrative relations140

Alina SEVERIN

Professional deformation: deviant behavior of civil servants149

Andrei RUSSU

Territorial consolidation: international practice and lessons for the Republic of Moldova153

Danaia BEŢIVU

Current state of fluvial tourism in the Republic of Moldova160

ОГЛАВЛЕНИЕ

НАУКА – ЭТО ПРАВДА

Ион ТИГИНЯНУ

Надеюсь на продолжение плодотворного сотрудничества с Академией публичного управления11

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Сильвия ДУЛЬСКИЙ

Теоретические аспекты демократии через участие и процесс принятия решений20

Стелла СПЫНУ

Коммуникация и конфликт с точки зрения межкультурной перспективы32

Олег СОЛОМОН

Аналитические рассуждения относительно процесса принятия военных решений38

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Сильвия ГОРЮК, Адриан КРАСНОБАЕВ

Некоторые вопросы государственной власти как официально институционализированной формы народной власти48

Николае РОМАНДАШ

Правовая ответственность в области безопасности и здоровья в труде55

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна ТОФАН

Новые тенденции в менеджменте организационного преобразования в странах Европейского Союза63

Татьяна МАНОЛЕ

Новая методология определения расходов при финансировании высших учебных заведений в Республике Молдова68

Олег ФРУНЗЕ

Деловая экосистема и ее элементы81

Леонид БАБИЙ

Некоторые способы публичного управления решения вопросов окружающей среды85

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА

Система управления качеством - нематериальный актив образовательной организации96

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Александру ГРИБИНЧА, Манал ГАБАШИ, Александру А. ГРИБИНЧА

Продвижение ценностей эпохи знаний: от теории к практике104

Юрие РИКИЧИНСКИ

Влияние глобализации на нынешнюю среду безопасности111

Трибуна Молодого Исследователя

Мария ПРИСАКАРЬ

Концептуальные подходы к внешней помощи118

Наталья РОЗМАРИЦИНА

Сущность и основные характеристики административных услуг125

Григоре КАРПОВИЧ

Нормативные рамки деятельности административных органов – фактор улучшения и развития деловой среды в Республике Молдова132

Василе БОГЯН

Секретарь административно-территориальной единицы – важный фактор в управленческих отношениях140

Алина СЕВЕРИН

Профессиональная деформация: поведенческая девиация государственных служащих149

Андрей РУССУ

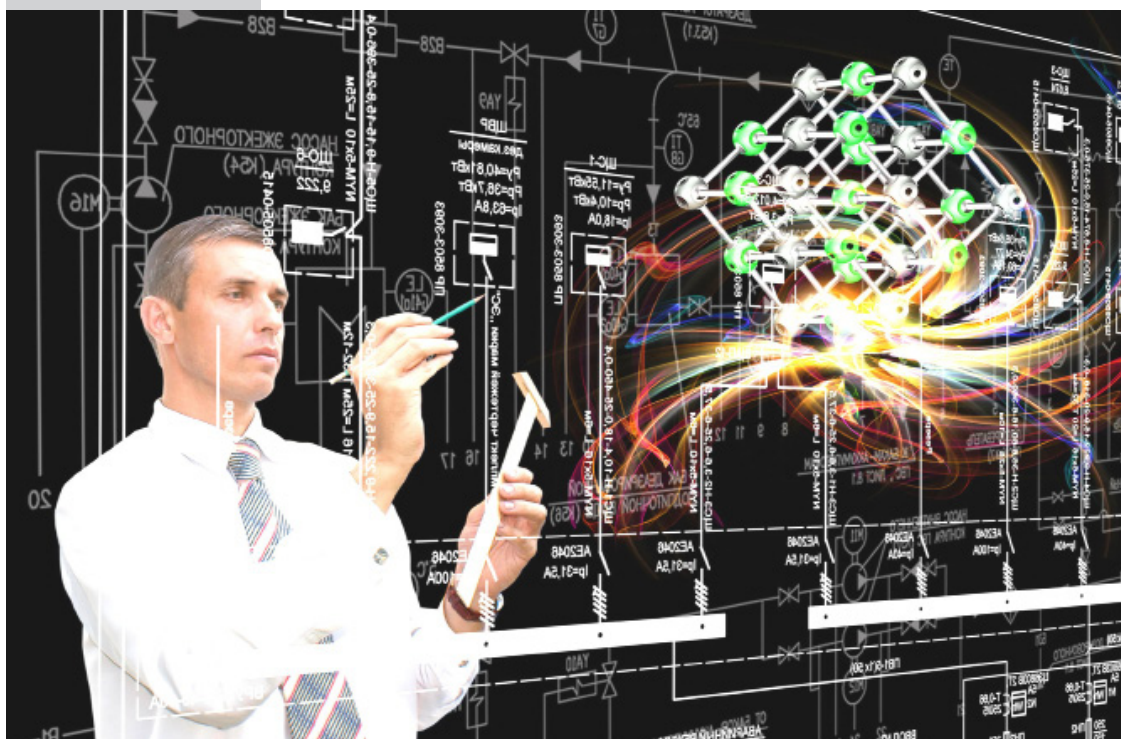
Территориальная консолидация: международная практика и уроки для Республики Молдова153

Даная БЕЦИВУ

Нынешнее состояние речного туризма в Республике Молдова160



Stiința
este adevărul



ION TIGHINEANU: „SPER LA CONTINUAREA UNEI COLABORĂRI FRUCTUOASE CU ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ”

ION TIGHINEANU: „I HOPE TO CONTINUE A FRUITFUL COLLABORATION WITH THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION”



CZU: 001+378(047.53)

**Interviu cu Președintele Academiei de Științe a Moldovei,
academician, doctor habilitat, profesor universitar**

SUMMARY

The president of the Academy of Sciences of Moldova refers in the following interview to the collaboration with the Academy of Public Administration of Moldova and to the joint realization of important national and international projects.

The author expresses his opinion on the development of the science of administration in the Republic and on the contribution of the researchers of the two institutions to the reform processes in this field emphasizing the evolutionary aspects of the research and innovation process in the Republic.

The interviewee draws the reader's attention to the fact that the Republic of Moldova became the first country from the CIS and the Eastern Partnership which managed to associate to the European programs and refers to some major international scientific projects.

Keywords: *scientists, collaboration, research, projects, partnership, science, innovation, management plan, scientific community, European programs, operational program, scientific publications, international visibility.*

REZUMAT

Președintele Academiei de Științe a Moldovei se referă în interviul ce urmează la colaborarea cu Academia de Administrare Publică din Moldova, la realizarea în comun a unor importante proiecte naționale și internaționale.

Autorul își expune opinia cu privire la dezvoltarea științei administrației din republică, la contribuția cercetătorilor celor două instituții la procesele de reformare în acest domeniu, punând accentul pe aspectele evoluției procesului de cercetare și inovare în republică.

Intervievatul atrage atenția cititorului asupra faptului că Republica Moldova a devenit prima țară din CSI și din Parteneriatul Estic, care a reușit asocierea la programele europene, referindu-se la câteva proiecte științifice internaționale de anvergură.

Cuvinte-cheie: *savanți, colaborare, cercetare, proiecte, parteneriat, știință, inovare, plan managerial, comunitate științifică, programe europene, program operațional, publicații științifice, vizibilitate internațională.*

CORESPONDETUL: Stimate Domnule academician, de-a lungul anilor, savanții Academiei de Administrare Publică și ai Academiei de Științe a Moldovei colaborează fructuos în diverse domenii, inclusiv în procesul de instruire și al cercetării științifice. Această colaborare s-a intensificat după ce, în martie 2015, instituția noastră de învățământ superior a devenit membru de profil al Academiei de Științe a Moldovei. Au fost realizate în comun proiecte naționale și internaționale. Cum apreciați stadiul actual al acestei cooperări?

Ion TIGHINEANU: Într-adevăr, cu începere din anul 2015, au fost deschise oportunități concrete pentru dezvoltarea domeniului cercetării și inovării pentru corpul didactic care activează în cadrul Academiei de Administrare Publică. Calitatea de membru de profil al AȘM oferea nu doar posibilități de accedere la proiecte de cercetare, dar prevedea și anumite responsabilități. În anii 2015–2018, la AAP au fost realizate două proiecte de interes național. Conjugarea eforturilor comune: ale mediului academic, mediului de cercetare, ale experților și ale autorităților publice locale pentru identificarea paradigmelor optime de organizare și funcționare a administrației publice locale reprezintă un imperativ al timpului.

În cadrul direcției strategice „Patrimoniul național și dezvoltarea societății”, au fost realizate două proiecte instituționale de cercetări aplicative. Primul proiect - „Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere la Uniunea Europeană (2015-2018)” (director de proiect – Tatiana Șaptefrați, doctor, conferențiar universitar) s-a axat pe următoarea tematică: administrația publică locală eficientă, responsabilă, transparentă și profesionistă constituie un

factor de succes în implementarea Acordului de Asociere RM - UE.

Cercetările în cadrul Proiectului au fost realizate în 28 de autorități ale administrației publice locale, desfășurându-se 45 de ședințe de lucru cu reprezentanții acestor autorități.

În rezultatul cercetărilor efectuate, s-a stabilit că în ultima perioadă a fost elaborată și adoptată o serie de legi și hotărâri care prevăd descentralizarea și transmiterea unor atribuții și obiective către administrația publică locală.

Cel de-al doilea proiect a avut genericul „Managementul dezvoltării regionale privind diminuarea disparităților interregionale în cadrul Republicii Moldova prin prisma noii politici de coeziune europeană”. Proiectul s-a desfășurat sub conducerea doamnei Tatiana Tofan, doctor în economie, conferențiar universitar, șef al Catedrei economie și management public a AAP. Deși la realizarea proiectului au fost antrenați doar 6 executori, consider că a fost un bun început de colaborare, de inițiere a profesorilor AAP în activitatea de cercetare științifică și de antrenare a tinerilor. Anul acesta, în premieră, toate rapoartele privind proiectele științifice au fost audiate public, respectiv, se află în acces deschis și raportul directorului de proiect dr. Tatiana Tofan. În total, specialiștii AȘM au audiat și au expertizat 291 de proiecte de cercetare teoretică, aplicativă, proiecte ale tinerilor cercetători și proiecte din cadrul Programelor de Stat. Doresc să menționez că echipa proiectului AAP a realizat cu succes Raportul privind modelul actual de dezvoltare regională integrată a Uniunii Europene, a identificat metode de combatere a disparităților regionale în UE, a elaborat modele de zone dezavantajate din punct de vedere geografic, economic, social etc. Aceste rezultate au fost susținute și aprobate în cadrul meselor rotunde organizate la AAP, dar

și valorificate editorial într-o serie de articole științifice. Este cazul să menționăm și gradul de aplicabilitate a rezultatelor obținute, care sunt implementate de cadrele didactice în procesul de predare, astfel oferind acel liant dintre cercetare și implementare a rezultatelor.

Rezumând cele menționate, considerăm că în calitatea sa de membru de profil al AȘM, AAP și-a găsit locul meritat printre cele peste 50 de organizații din sfera cercetării și inovării. Odată fiind finalizate proiectele, rămânem optimiști în continuarea cercetărilor inițiate de colaboratorii AAP, inclusiv cu extinderea ariilor tematice de cercetare, cu atragerea tinerilor, cu implicarea în parteneriate și consorții cu instituții ce efectuează cercetări similare în domeniul economiei și managementului.

COR.: Care este opinia Dvs., la modul general, despre dezvoltarea științei administrației din republică și cum apreciați aportul cercetărilor celor două instituții la procesele de reformare în acest domeniu?

I. T.: Republica Moldova este un stat relativ tânăr, dacă o comparăm cu statele cu tradiții și experiență în gestiunea economiei, administrației etc. Este un stat în căutare și, din care cauză, într-o permanentă tranziție, continuă reformare. Asume din aceste considerente, pentru a identifica calea cea mai corectă și optimă pentru dezvoltarea durabilă a țării, care nu ar trebui să fie un simplu slogan, dar să devină o realitate și un obiectiv fundamental, este necesară fortificarea domeniului administrației, dezvoltarea științei administrației în republică. Am în vedere o investiție de lungă durată, întrucât creșterea propriilor cadre calificate în domeniul administrației este o necesitate stringentă pentru țara noastră. Actualmente, AAP în calitate de instituție care se preocupă nemijlocit de pregătirea cadrelor în domeniul administrației, are o

misiune complicată, dar cu o pondere deosebită în dezvoltarea țării – pregătirea profesioniștilor în domeniul administrației publice centrale și locale și dezvoltarea științei administrației. În acest context voi menționa participarea cercetătorilor de la AAP în studiul enciclopedic „Republica Moldova pe calea modernizării” (articolul „Administrația publică locală”) și în Enciclopedia „Republica Moldova”, ediție consacrată aniversării a 25-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova, (capitolul „Organizarea administrativ-teritorială”), ambele compartimente semnate de prorectorul Academiei, Aurel Sîmboteanu, doctor în științe politice, conferențiar universitar. Lucrările enciclopedice menționate au fost editate de AȘM în anii 2015 și, respectiv, 2016. Societatea apreciază pozitiv eforturile acestei instituții, implicările sale în reformele inițiate în domeniul administrației. Trebuie să recunoaștem, că la etapa actuală avem manageri care au nevoie de aprofundarea cunoștințelor în administrare pentru a avea rezultate eficiente. Iar AAP și AȘM ar putea constitui anume acele repere care ar crea noi oportunități de creștere a specialiștilor în administrație. În acest context, AȘM este deschisă pentru colaborare și conlucrare. Ne putem propune realizarea mai multor întruniri de natură științifico-practică, care în urma discuțiilor purtate, să vină cu propuneri concrete și recomandări practice, utile atât pentru instituțiile de stat responsabile de reforme, cât și pentru actanții nemijlociți ai reformelor, manageri la diferite niveluri. Instruirea actualilor și viitorilor specialiști în domeniul administrației ar putea fi efectuată prin stagii ale specialiștilor, schimb de experiență, proiecte comune, școli de vară sau de toamnă în domeniul administrației. Este necesară implicarea la toate nivelurile, inclusiv a societății civile, a ONG-urilor care analizează eficiența reformelor în plan administrativ din republică. Doar împreună, prin conjuga-

rea eforturilor, vom putea obține o reformă efectivă, cu rezultate pozitive, care vor conduce la dezvoltarea armonioasă a societății.

COR.: În conformitate cu modificările operate la Codul cu privire la știință și inovare, în anul 2018 institutele de cercetare ale AȘM au trecut în subordinea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării. În aceste condiții, cum vedeți evoluția procesului de cercetare și inovare din republică?

I. T.: Reforma inițiată prin Legea nr. 190 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și realizată în contextul punerii în aplicare a Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 a inclus o serie de schimbări pentru mai multe structuri din diverse domenii de interes public, inclusiv din sfera cercetării și inovării. După 20 februarie 2018, cele 19 institute de cercetare au fost trecute, conform *Codului cu privire la știință și inovare* nr. 259 din 2004 (republicat), către noul fondator – Ministerul Educației, Culturii și Cercetării. În atare condiții, AȘM, fondată în anul 1961 în baza mai multor institute de cercetare, începând cu anul 2018 a fost lipsită de institutele de cercetare. Cum poate fi gestionată, dirijată, promovată dezvoltarea științei în țară, atunci când forul suprem al științei este lipsit de pârghiile de bază pentru a efectua cercetarea? Deja azi se face resimțit impactul negativ al schimbărilor respective prin plecarea tot mai multor cercetători peste hotare. Este în continuă scădere și numărul tinerilor care vor să se dedice științei și cauza ar consta nu doar în salariile neatractive, dar și în lipsa certitudinii referitor la ziua de mâine.

A trecut printr-o reformă complicată însăși Academia de Științe: cele șase secții de științe au fost reorganizate în doar trei – Secția științe ale vieții, Secția științe exacte și ingineresti, Secția științe socia-

le, economice, umanistice și arte. La acest capitol avem mari deficiențe organizatorice. Doar un singur exemplu: din Secția de științe ale vieții fac parte și specialiști în domeniul sănătății, și specialiști în domeniul agriculturii, care urmează să se pronunțe asupra nivelului de cercetare în aceste domenii, să aprecieze rezultatele obținute raportate în cadrul audierilor publice. Ar fi rațională, în opinia noastră, divizarea acestei secții în două secții, așa precum a fost și până la reformă.

Examinând detaliat mai multe aspecte, dar și ca urmare a rezultatelor obținute la elaborarea Raportului privind starea științei din Republica Moldova în anul 2018, de altfel, o premieră absolută pentru domeniul vizat, Academia de Științe a Moldovei a înaintat un pachet de documente către Președinție, Parlament și Guvernul Republicii Moldova în vederea promovării unei serii de modificări la Codul cu privire la știință și inovare din 2004 (republicat). Scopul principal constă în readucerea organizațiilor din sfera cercetării și inovării sub egida AȘM. Contăm foarte mult pe sprijinul autorităților centrale.

COR.: La alegerea Dvs. în funcția de președinte al AȘM ați propus, în plan managerial, o revigorare a instituției aidoma „furnicilor de foc”. Ce V-a reușit în această perioadă scurtă de timp de la 9 aprilie curent încoace?

I. T.: Timpul este o noțiune foarte relativă. Pentru cineva trece foarte repede, alții abia așteaptă să treacă ziua. După mine, a fost o perioadă scurtă de la 9 aprilie încoace, însă a fost plină de evenimente și activități. În primul rând, cred că a fost începută cea mai mare acțiune – consolidarea comunității științifice. Dezbinarea, nici într-un domeniu, mai ales dacă vorbim de cercetare, nu poate avea rezultate pozitive. Fortificarea, consolidarea cercetătorilor din toate instituțiile din țară, promova-

rea imaginii pozitive a științei și a Academiei de Științe sunt cel mai important lucru. Ne-am unit eforturile cu toții, trasând un obiectiv esențial pentru dezvoltarea științei din țară – readucerea institutelor de cercetare la AȘM. Din aceste motive am și inițiat modificarea Codului cu privire la știință și inovare, despre care am menționat anterior. Academia de Științe a elaborat un raport asupra stării științei pe care l-a transmis Guvernului. Activitățile realizate de AȘM, la fel, țin de alegerea conducerii, astfel fiind formată echipa care s-a angajat în realizarea obiectivelor de consolidare a comunității științifice și dezvoltare a științei. Am inițiat un dialog deschis cu societatea, cu mediul de afaceri. Actualmente, lansăm platforme de discuții pentru a căuta soluții la provocările societății. Continuăm seria de prelegeri ale academicienilor și personalităților notorii. Anul acesta am ajuns la cea de-a XIV-a ediție a lecturilor academice dedicate Sărbătorii Naționale *Limba Noastră cea Română*. AȘM este deschisă pentru un dialog sincer și constructiv cu societatea civilă, administrația publică centrală și locală etc.

COR.: Un merit incontestabil al AȘM constă în faptul că Republica Moldova a devenit prima țară din CSI și din Parteneriatul Estic, care a reușit asocierea la programele europene. V-am ruga să Vă referiți la câteva proiecte științifice internaționale de anvergură, la care participă savanții de la Academie.

I. T.: Într-adevăr, Republica Moldova a devenit prima țară din CSI și din Parteneriatul Estic, care a reușit asocierea, din ianuarie 2012, la programele europene de cercetare și inovare. Academiei de Științe îi revine un rol important în procesul de implementare a foii naționale de parcurs pentru integrarea Republicii Moldova în Spațiul european de cercetare, adoptată de Guvern la 7 noiembrie 2018. În Planul de implementare pentru anii 2019–2021 sunt preconizate 18 acțiuni care urmează

a fi realizate cu suportul și contribuția AȘM.

Este dificil de a menționa cele mai reprezentative proiecte internaționale, fiecare proiect este important și are contribuții substanțiale în dezvoltarea științei din Republica Moldova și internaționalizarea ei. Aduc doar câteva exemple de proiecte, coordonate de membri titulari și membri corespondenți ai AȘM, personalități notorii atât în țară, cât și peste hotare.

Proiectul H2020-WIDESPREAD- 05-2017-Twinning „SPINTECH” (conducător de proiect acad. Anatolie Sidorenko) are ca scop implementarea unei strategii de cercetare și inovare în Republica Moldova, care să conducă la creșterea excelenței științifice și capacităților de cercetare în domeniul spintronicii, în special prin dezvoltarea tehnologiilor avansate pentru designul și producerea valvelor de spin supraconductoare.

Proiectul H2020-WIDESPREAD- 05-2017-Twinning „NanoMedTwin” (2018–2021), scopul căruia este de a crea capacități la intersecția nanotehnologiilor și biomedicinei, fiind implementat în cadrul unui consorțiu internațional prin colaborarea Universității Tehnice a Moldovei cu Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”.

Proiectul H2020-MSCA-RISE „INFINITE-CELL”, destinat dezvoltării cooperării internaționale pentru elaborarea unei noi generații de celule solare tandem cost-eficiente în baza filmelor subțiri kesterite/Si, perioada de implementare fiind 2017–2021 de către un consorțiu internațional din care face parte o echipă de la Institutul de Fizică Aplicată sub conducerea acad. Ernest Arușanov.

Proiectul H2020-MSCA-RISE „SMARTELECTRODES”, 2018–2022, implementat de un consorțiu internațional din care face parte o echipă de la Institutul de Fizică Aplicată și Uzina *Topaz* sub conducerea dnei dr. Natalia Țințaru și m.c. Alexandru Dicusar.

Programul operațional al Uniunii Europene privind dezvoltarea țărilor din Bazinul Mării Negre, MONITOX „Rețea de cooperare interdisciplinară în bazinul Mării Negre pentru monitorizarea comună durabilă a migrației compușilor toxici în mediu, evaluarea stării ecologice și a impactului substanțelor dăunătoare asupra sănătății umane, și prevenirea expunerii populației” (director de proiect m.c. Elena Zubcov).

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în Republica Moldova „Sprijin pentru dezvoltarea capacității statisticienilor și a utilizatorilor de date de pe ambele maluri ale Nistrului” a fost conceput pentru a sprijini dezvoltarea abilităților și îmbunătățirea performanțelor profesionale ale statisticienilor de pe ambele maluri ale Nistrului, încurajând dialogul și parteneriatele între comunitățile experților în domeniul datelor.

COR.: Cum se dezvoltă relațiile cu alte instituții similare europene și internaționale? Publicațiile noastre științifice au vizibilitate internațională?

I. T.: Nu poți fi competitiv într-o țară mică și închisă, îmi reiterez afirmația expusă cu ceva timp înainte. Poți accesa finanțări extrabugetare, te poți dezvolta doar dacă ești deschis spre colaborare și accepți provocările timpului. AȘM are deja o tradiție în colaborarea cu instituții similare, astfel fiind lansat și apelul spre internaționalizarea științei, promovarea imaginii noastre peste hotarele țării. Voi sublinia că, la etapa actuală, cercetătorii din Republica Moldova au mai multe oportunități de a-și promova rezultatele, inclusiv prin colaborările pe care le au stabilite cu institutele de cercetare din cadrul academiilor de științe din mai multe țări, instituțiile de învățământ superior, colaborarea la nivel de laboratoare de cercetare. Voi enumera doar câteva dintre posibilitățile de colaborare cu instituțiile similare – realizarea de proiecte

comune (bilaterale și internaționale, transfrontaliere), stagii de perfecțiune sau de participare în cadrul unui proiect internațional de cercetare, granturi oferite pentru cercetare sau burse postdoctorale, pentru tinerii doctoranzi existând și posibilitatea de a participa la burse Erasmus +, DAAD ș. a., realizarea unor școli de vară/toamnă/iarnă pentru tineri, dar și pentru seniori.

O altă posibilitate de cooperare se referă la participările în cadrul forurilor științifice internaționale, la conferințe, congrese și simpozioane organizate peste hotare. Aceste întruniri oferă oportunități unice de stabilire a unor contacte, de aprobare a rezultatelor științifice obținute, de extindere a cooperării, deseori, devenind baza unor acorduri de colaborare între instituții și accederii în comun la granturi internaționale.

Cu certitudine, rezultatele științifice sunt cunoscute și grație valorificării editoriale, publicării în edituri și reviste științifice de prestigiu, în reviste cu factor de impact, reviste incluse în baze de date prestigioase. Anual, cercetătorii noștri publică cca 500 de articole în reviste internaționale care se regăsesc în bazele de date SCOPUS și/sau Web of Science.

Totodată, avem publicații științifice în reviste naționale, înregistrate în Web of Science și/sau SCOPUS: *Surface Engineering and Applied Electrochemistry* (SCOPUS), *Computer Science Journal of Moldova* (WoS, Emerging Sources Citation Index); *Chemistry Journal of Moldova* (WoS, Master Journal List; SCOPUS); *Problemele Energeticii Regionale* (WoS, Emerging Sources Citation Index); *Buletinul Academiei de Științe a Moldovei. Matematica* (SCOPUS); *Stratum Plus* (SCOPUS), *Quasigroups and Related Systems* (SCOPUS).

S-au menținut și s-au întărit pozițiile universităților și centrelor de cercetare din Republica Moldova în clasamentul

WEBOMETRICS, care analizează vizibilitatea la nivel global și care se bazează inclusiv pe analiza publicațiilor aflate în Acces Deschis. Acest clasament este alcătuit din peste 9000 de institute de cercetare din întreaga lume și 28000 de universități. Două institute de cercetare din Republica Moldova (Institutul de Fizică Aplicată și Institutul de Matematică și Informatică „V. Andrunachievici”) și două universități (Universitatea de Stat din Moldova și Universitatea Tehnică a Moldovei) ocupă poziții prestigioase, situate între primele 2000 și, respectiv, 3000 la nivel global.

Sintetizând cele menționate, îmi exprim încrederea că instituțiile de cercetare și Academia de Științe a Moldovei vor continua să performeze în domeniile științifice, bazându-se în mare parte pe colaborările internaționale pe care le-au stabilit și pe care le vor dezvolta în perspectivă.

COR.: Care este, în opinia Dvs., perspectiva conjugării științei și inovației cu noile tehnologii. Vă rugăm să Vă referiți și la câteva descoperiri științifice de rezonanță internațională, precum și nume de academicieni ai AȘM apreciați la scară globală.

I. T.: Chiar și în pofida vremurilor dificile, de finanțare modestă, de lipsă a condițiilor necesare, savanții noștri vin zi de zi în laboratoare pentru a realiza cercetări. Cei care și-au dedicat viața cercetării în laboratoare experimentale, în câmpuri și terenuri agricole, cei care modelează diferite paradigme de dezvoltare în diverse domenii știu că, de cele mai dese ori, sunt necesari ani de zile pentru a obține un rezultat bun, un produs verificat și care ar putea fi implementat în sănătate, agricultură, tehnologie etc.

Astăzi nu mai sunt solicitate cercetări unilaterale, cele multidisciplinare ocupând pozițiile de frunte. Mă voi referi la câteva exemple relevante care confirmă interdisciplinaritatea cercetărilor reali-

zate de savanții autohtoni. De regulă, în spatele fiecărei realizări de rezonanță, apreciate în țară și peste hotarele sale, se află nu doar un singur om. Sunt echipe solide de cercetare, ghidate de un specialist recunoscut în domeniu. Astfel, în anul 2018, la Institutul de Matematică și Informatică „Vladimir Andrunachievici” a fost elaborată tehnologia de digitalizare și recunoaștere a patrimoniului istoric și lingvistic, care a fost aplicată la digitalizarea patrimoniului românesc tipărit cu caractere chirilice în secolele XVII–XX. Integral, rezultatele vor contribui la automatizarea procesului de creare, dezvoltare și valorificare a conținutului digital, parte componentă a Programului „Moldova digitală 2020”.

Un alt model de asociere a cercetărilor matematice cu alte discipline ține de elaborarea sistemului informatic Stroke MD pentru asistență în prevenirea accidentelor vasculare cerebrale, în acest context fiind propuse modele matematice pentru clusterizarea pacienților cu risc de AVC. La fel, a fost realizată implementarea și dezvoltarea sistemului informatic medical centrat pe pacient, care va îmbunătăți procedurile de reacție la punctele de colectare a victimelor în situațiile de dezastru prin implementarea celor mai bune practici/protocoale, tehnologiilor de diagnosticare de urgență, metodelor eficiente din informatica medicală și cercetărilor a operaționale.

De altfel, în premieră pentru Republica Moldova, în 2018, a fost elaborată și implementată strategia tratamentului accidentului vascular cerebral ischemic (AVC), prin METODA NEUROTROMBECTOMIEI – metodă revoluționară în evaluarea pacientului cu AVC ischemic acut, proiectul fiind coordonat de acad. Stanislav Groppa.

În domeniul medicinei și ingineriei electronice a fost elaborat un dispozitiv pentru hipotermie, care a fost pus în

funcțiune la IMSP Institutul de Medicină de Urgență în Clinica de Neurologie. Un alt dispozitiv pentru fototerapie neurologică trece testările comparative într-un centru medical privat, iar alte două sunt transmise la IMSP Institutul de Neurologie și Neurochirurgie pentru efectuarea testărilor în Laboratorul Neurologie Funcțională și aprobare clinică. Un dispozitiv pentru fototerapia antimicrobiană pe bază de LED trece testările de eficiență și aprobare clinică în Laboratorul Diagnostic Medicală al IMSP Institutului de Ftizio-pneumologie „Chiril Draganiuc” și Catedra de microbiologie, virusologie și imunologie a Universității de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”.

Șirul rezultatelor importante, care necesită a fi implementate în practică, este mult mai mare. Per ansamblu, aceste realizări vor contribui considerabil la îmbunătățirea sănătății populației, respectiv, la creșterea nivelului bunăstării societății, care sunt interdependente.

La fel, vom menționa și realizările în domeniul socioeconomic, politic și educațional. Astfel, cercetătorii și-au adus contribuția la elaborarea foii de parcurs pentru digitalizarea educației, la monitorizarea implementării politicilor în domeniul incluziunii educaționale și sociale a tinerilor, care este una dintre problemele stringente cu care se confruntă societatea contemporană și nu doar la nivelul Republicii Moldova. Subliniem faptul că prin intermediul cercetărilor din ultimii ani a fost extinsă baza analitico-informațională cu privire la dinamica demografică, a fost analizată stabilitatea financiară la nivel național cu

identificarea riscurilor ce pot destabiliza sistemul; au fost determinate efectele participării cetățenilor în procesul decizional. Desigur, unele cercetări nu pot avea rezultate imediate, devenind investiții de lungă durată în educație, dezvoltarea și creșterea generației tinere etc.

COR.: Revenind la relațiile Academiei cu AAP, cum vedeți perspectiva cooperării cu instituția noastră?

I. T.: Sper la continuarea unei colaborări fructuoase între cele două entități – Academia de Științe a Moldovei și Academia de Administrare Publică. Cred că este cazul de a semna un acord de colaborare între aceste două instituții, în care ar fi stipulate mai multe prevederi. Totodată, în perspectivă, și aici voi reitera unele aserțiuni expuse anterior: vedem cooperarea prin asocierea eforturilor științifice și organizatorice în promovarea valorilor naționale autentice, valorificarea științifică a rezultatelor obținute, inițierea unor proiecte de cercetare într-un domeniu foarte important ce ține de pregătirea specialiștilor competenți pentru sferele de administrare. O idee ar fi și realizarea unui ciclu de prelegeri pe subiectul reformei administrației, dar și perfecționarea prin stagii a specialiștilor din cadrul AȘM și altor instituții, cursuri care ar fi organizate de comun acord cu AAP. Sunt sigur că o asemenea colaborare va aduce doar beneficii atât specialiștilor din ambele instituții antrenate, cât și partenerilor de activitate, societății și statului per ansamblu.

COR.: Vă mulțumim.

Interviu realizat de Sergiu VLĂDICĂ

A dministrarea publică: teorie și practică



ASPECTE TEORETICE PRIVIND DEMOCRAȚIA PARTICIPATIVĂ ȘI PROCESUL DECIZIONAL

THEORETICAL ASPECTS REGARDING PARTICIPATORY DEMOCRACY AND THE DECISION-MAKING PROCESS

CZU: 321.7:005

Silvia DULSCHI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this paper, the main theoretical bases of the notion of participatory democracy are approached; the practical ways of making local decisions as a process in the Republic of Moldova are elucidated.

The content of the concept of citizen participation is further investigated, the characteristics and benefits of participation, are examined, the main forms and methods of citizen participation and some mechanisms are identified to improve the degree of participation.

Keywords: *participatory democracy, citizen participation, decision, processes, mechanisms, degree of attendance, the will of the majority.*

REZUMAT

În această lucrare au fost abordate principalele baze teoretice ale noțiunii democrației participative; au fost elucidate modalitățile practice de luare a deciziilor locale ca proces în Republica Moldova.

În continuare a fost investigat conținutul conceptului de participare cetățenească, caracteristicile și beneficiile de participare au fost examinate principalele forme și metode de participare a cetățenilor, au fost identificate unele mecanisme pentru a îmbunătăți gradul de participare.

Cuvinte-cheie: *democrație participativă, participare cetățenească, decizie, procese, mecanisme, grad de participare, voința majorității.*

Implicarea cetățeanului în procesul decizional contemporan este condiționată de trei priorități importante: democrația, statul de drept și societatea civilă, care nu fac posibilă participarea cetățenilor la procesul decizional, dar și depind de nivelul acesteia, aflându-se într-o strânsă legătură și intercondiționare. Legătura acestor condiții stau la baza asigurării juridice corespunzătoare a implicării cetățeanului în procesul decizional.

Pentru majoritatea indivizilor dintr-o so-

cietate ca a noastră democrația înseamnă libertate, posibilitatea de a face ce îți dorești și cum dorești. Ca și cetățenii unui stat democratic, de multe ori ne-am întrebat ce este democrația? Astfel, termenul cuvântului *democrație* este un concept care a apărut cu aproximativ două mii patru sute de ani în urmă în Grecia Antică, provenind din grecescul „demos” - popor și „kratien” - a conduce. Ar reieși, prin urmare, că democrația nu este altceva decât guvernarea poporului, prin și

pentru popor (Abraham Lincoln). Or, paradoxul democrației începe chiar de la descifrarea sensului acestui termen, astfel încât definirea acestui nume pompos nu este nicidecum atât de lejer cum poate să pară [3, p. 368].

Acest concept era unul politic, astfel încât democrația era însăși o democrație politică. Însă conceptul acesta de democrație politică a evoluat mult de-a lungul istoriei, regăsindu-l astăzi într-o formă difuză și inconsistentă ce variază de la stat la stat, în funcție de nivelul economic, condițiile sociale sau practicile politice existente. De aceea, democrația este greu de definit și identificat în spectrul politic contemporan. În general, când vorbești de democrație ca regim politic, cetățenii obișnuți înțeleg acel sistem politic în care sunt respectate drepturile omului, există alegeri libere universale și alternanța la putere. Dar, atât teoretic cât și practic, lucrurile diferă în realitate de la stat la stat, nivel economic, condiții sociale etc. Democrația poate fi definită generic ca referindu-se la cărmuirea populară sau la suveranitatea populară, la guvernământul reprezentativ sau la o guvernare participativă directă, sau chiar la guvernământul de tip republican sau constituțional, altfel spus la guvernământul conform legii.

Bineînțeles, sensul conceptului de democrație a suferit numeroase schimbări, căpătând diferite forme pe parcursul istoriei, dar esența conceptului a rămas neschimbată. În diferitele sale forme, putem observa democrația cu aspectele sale teoretice așa cum le găsim în modelul clasic atenian, în ideile lui Rousseau sau ale lui Marx, sau putem observa democrația așa cum este ea prezentă în variantele contemporane la Schumpeter, la Dahl, la Hayek sau Sartori. De menționat că la ultimii autori intervine și influențează puternic gândirea politică de tip liberal, teoria democrației căpătând, astfel, o serie de implicații majore.

Dar să revenim la ceea ce ne interesează și să explicăm succint aceste forme și as-

pecte ale democrației așa cum au fost ele de-a lungul timpului. Trăsătura esențială a democrației ateniene a fost dată de participarea nemijlocită a cetățenilor în cadrul procesului decizional necesar gestionării problemelor existente în comunitate.

Democrația este un fenomen complex, a cărui analiză a provocat neîncetat, de-a lungul timpului, filozofii, care au încercat propunerea de modele ideale de democrație, istoricii, care îi analizează dezvoltarea, ascensiunea sau declinul, politologii care încearcă să ofere răspunsuri și explicații empirice referitor la fundamentele afirmării, funcționării, menținerii sau răspândirii fenomenului democrației. DEX-ul conține și o definiție a acestui concept care confirmă pe jumătate ceea ce unii oamenii ai societății de astăzi consideră. Analizând materia din domeniu, am ajuns la o definiție a democrației, potrivit căreia democrația reprezintă acea formă de organizare și conducere politică a societății care proclama suveranitatea poporului. Autorul Călin Vîrsac, în lucrarea sa [12], de asemenea menționează că democrația este o formă de organizare și conducere politică a societății de către cei care dețin puterea prin consultarea cetățenilor, ținând cont de voința acestora, de interesele și aspirațiile de progres ale țării. Ca formă de organizare și de conducere politică a societății, democrația presupune două părți: conducători și conduși în baza unor alegeri libere. Experiența istorică evidențiază faptul că democrația, conducătorii, deținătorii puterii politice, indiferent de apartenența lor de grupul social, trebuie să reprezinte voința majorității poporului [6, p. 122]. Putem menționa ca democrația mai reprezintă acea metodă de conducere a unui colectiv, care asigură participarea tuturor membrilor la luarea deciziilor importante. Astfel, în opinia noastră, democrația este posibilitatea cetățenilor de a-și exercita drepturile și libertățile și de a participa direct la viața politică. Ca regim politic, democrația se ba-

zează pe participarea directă a cetățenilor sau prin reprezentanții poporului la viața politică.

Conform teoriei clasice, democrația este o formă de organizare și de conducere statală în care puterea aparține poporului, aceasta putând fi exprimată în mod indirect (prin reprezentanți) sau în mod direct de către cetățeni. Astfel, identificăm o democrație reprezentativă care este o formă limitată prin aceea că participarea populară la guvernare este periodică și de scurtă durată, fiind restrânsă la scrutinele electorale, reprezentarea fiind exprimată prin noțiunea de mandat electoral. În același timp, democrația participativă are la bază principiul participării directe și continue a cetățenilor la actul de guvernare, printre manifestările acestui tip de democrație regăsindu-se consultarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor la nivel central și local. Acest tip de democrație a fost folosit cu precădere în Grecia antică, unde cetățenii se adunau în Agora și acolo luau toți, împreună, deciziile referitoare la statul lor. O condiție de bază a acestui tip de democrație, cea directă, era că fiecare cetățean avea dreptul de a vorbi liber, astfel asigurându-se că fiecare își face părerea auzită și că toate opiniile și doleanțele cetățenilor erau luate în considerare înainte de a se proceda la vot.

Este de menționat faptul că, încă la sfârșitul sec. al XX-lea, simpla delegare a prerogativelor de putere prin intermediul sistemului electiv a încetat să mai satisfacă cetățenii din numeroase state democratice. Ridicarea nivelului de educație și instruire a populației a devenit unul din factorii care au condiționat producerea unor astfel de transformări. Pe de altă parte, dezamăgirea în politica promovată de către guverne, sporirea nemulțumirii asociată cu posibilitatea limitată de a influența direct activitatea autorităților puterii au devenit unele din principalele cauze ale mișcărilor din anii '60-'70, aceasta exprimându-se și prin redu-

cerea participării cetățenilor la scrutinele electorale. Un alt efect al situației create a constat în opțiunea colectivităților locale la autonomie și autodeterminare, manifestată prin descentralizarea administrației publice în unele state din Europa, precum Franța și Spania. În aceste împrejurări a început să se dezvolte un nou sistem de relații între cetățeni și reprezentanții aleși ai acestora, fiind denumit democrație participativă. Deci putem menționa ca această nouă formă a democrației s-a manifestat ca un răspuns la imperfecțiunea sistemului existent al reprezentării și la caracterul irealizabil al democrației directe în cadrul statelor contemporane. Democrația participativă nu poate fi confundată cu democrația directă, întrucât coordonarea politicii promovate nu presupune transmiterea prerogativelor cetățenilor delegate persoanelor alese. Atrăgând oamenii spre participare, reprezentanții puterii își asumă obligația de a elabora soluții în corespundere cu părerile și doleanțele cetățenilor. De obicei, ei își rezervă rolul de arbitru în procesul de luare a deciziilor, cu excepția deciziilor adoptate prin referendum.

Astfel, participarea reprezintă un scop distinct, dar este importantă și prin sine însăși, întrucât dreptul de a participa la procesele sociale este de facto recunoscut de către comunitatea internațională ca un drept fundamental al omului [7, p. 19-22]. Participarea cetățenilor la procesul decizional este importantă și prin aceea că reprezintă un instrument cu ajutorul căruia pot fi realizate și alte scopuri vitale. Or, participarea contribuie la dezvoltarea democrației, la consolidarea capitalului social, la sporirea eficienței, egalității și echității sociale. Conform unor analize s-a stabilit că democrația participativă are ca scop egalitatea șanselor la vot, libertatea cetățenilor și stimularea cetățenilor de a participa activ la deciziile politice. Cu cât participarea cetățenilor este mai mare, cu atât democrația este mai pu-

ternică, pentru aceasta este nevoie de informarea cetățenilor despre drepturile de care ei pot beneficia și despre instituțiile la care pot apela atunci când li se încalcă un drept. Pentru o funcționare mai bună a democrației participative cetățenii ar trebui să se implice din ce în ce mai mult la luarea deciziilor politice, să urmărească activitatea aleșilor lor pentru a se asigura că cei aleși îi reprezintă așa cum își doresc. Nu este suficientă participarea cetățenilor doar din 4 în 4 ani atunci când sunt chemați la urne pentru alegerile locale de a desemna primari, consilieri locali, deputați în parlament, președinte de țării.

Putem menționa că democrația participativă nu produce în mod automat beneficii și nu aduce avantaje și bunăstare, ci este prezentă și benefică în anumite condiții, respectiv atunci când cetățenii și grupurile organizate ale societății civile devin participanți activi, chiar pro-activi, prin: implicare, ceea ce înseamnă că își utilizează dreptul de participare la viață socială și politică, făcându-și auzită vocea în dezbateri publice; răspundere și exigență în modul în care îi percep pe cei aleși ca fiind responsabili de acțiunile lor în fața cetățenilor, exercitând mecanisme legale de monitorizare pentru tragerea lor la răspundere, în fața celor care i-au mandatat; toleranță prin recunoașterea drepturilor minorității și principiul egalității de șanse a tuturor cetățenilor. Democrația participativă face referire la mecanismele prin care luarea deciziilor cu privire la afacerile publice se face prin implicarea cetățenilor. O sugestie sau o reclamație venită din partea unui cetățean poate fi acceptată sau respinsă, dar nu trebuie să fie ignorată de către autoritățile locale. Așadar, democrația participativă include: participarea cetățenească la procesul de luare a deciziilor publice; participarea cetățeanului la administrarea banului public; consultarea publică a societății civile, în ansamblul ei.

Pentru a putea vorbi despre o demo-

crație participativă eficientă, principiile informării, consultării și ale transparenței luării deciziilor sunt condiții sine-qua-non. Pentru economie, lipsa de transparență sau transparența pur formală, se traduc într-un mediu ostil, imprevizibil în existența unei concurențe neloiale și în incapacitatea sistemului de a evolua. Pentru societatea civilă și cetățean acesteia sunt sinonime cu pierderea încrederii cetățenilor în reprezentanții lor, delegitimarea instituțiilor și, în cele din urmă, neimplicarea cetățeanului.

Dialogul dintre cetățeni și reprezentanții locali aleși este esențial în cadrul democrației locale, deoarece consolidează legitimitatea instituțiilor democratice locale și eficiența măsurilor lor. Respectând principiul subsidiarității, autoritățile locale au și trebuie să-și asume un rol de conducere în sensul promovării participării cetățenești în contextul în care succesul oricărei politici de participare democratică locală depinde de angajamentul autorităților. Pentru a implementa și dezvolta conceptul de democrație participativă, autoritățile locale trebuie să pună în practică următoarele principii: să garanteze accesul cetățenilor la informații de interes public, informații cu privire la diferite chestiuni de interes pentru comunitatea locală; să caute noi modalități de consolidare a spiritului civic și de promovare a culturii participării democratice; să dezvolte conștientizarea sentimentului de apartenență la orice comunitate și să-i încurajeze pe cetățeni să-și accepte responsabilitatea de a contribui la viața comunităților lor; să acorde importanță majoră comunicării dintre autoritățile locale și cetățeni, să analizeze cu atenție solicitările și așteptările acestora pentru a putea reacționa corespunzător la nevoile pe care le exprimă cetățenii; să recunoască și să consolideze rolul asociațiilor și grupurilor de cetățeni ca parteneri-cheie în dezvoltarea și susținerea unei culturi a participării, ca forță motrice în aplicarea practică a participării democratice; să intro-

ducă o mai mare transparență în maniera în care funcționează instituțiile și autoritățile locale, având în vedere: asigurarea naturii publice a procesului local de luare de decizii; publicarea agendelor consiliului local, deschiderea reuniunilor consiliului local și ale comitetelor sale pentru public, sesiuni de întrebări și răspunsuri, transmisiunea ședințelor și publicarea deciziilor; asigurarea și facilitarea accesului oricărui cetățean la informații privind chestiunile locale - înființarea de birouri de informații, de centre de documentare, de baze de date publice, utilizarea tehnologiei informației, simplificarea formalităților administrative și reducerea costului de obținere a duplicatelor după anumite documente etc.

Participarea cetățenilor se află la baza ideii de democrație, iar cetățenii angajați în sensul valorilor democratice, care-și respectă îndatoririle civice și care se implică în activitatea comunității reprezintă motorul oricărui sistem democratic. În concluzie, participarea cetățenilor la viața publică locală este un element esențial al administrației locale eficiente și democratice, iar democrația participativă reprezintă o legătură duală între cetățeni și autoritatea locală. De asemenea, trebuie de precizat că esența democrației presupune un sistem de guvernare cu și pentru oameni. Aceste cuvinte sunt la fel de adevărate și actuale acum ca și atunci când au fost rostite pentru prima dată în anul 1863 de către președintele american, Abraham Lincoln. Evident, acest concept al democrației este valabil și pentru Republica Moldova [6, p. 719], la fel ca și pentru Statele Unite ale Americii, Franța, Anglia sau pentru orice altă democrație contemporană.

Luarea deciziilor constituie o parte integrantă a activității omului, precum și a instituțiilor, organizațiilor, întreprinderilor. Deciziile sunt luate pe moment sau după gândire și cumpănire, sau, într-un fel intermediar între aceste două extreme. Așadar,

Dicționarul Explicativ al Limbii Române dă definiția noțiunii de decizie care vine din franceză „decision”, latină „decisio” ca fiind 1) hotărâre luată în urma examinării unei probleme, a unei situații etc.; soluție adoptată (dintre mai multe posibile); rezoluție; hotărâre luată de un organ de jurisdicție; 2) calitatea de a fi ferm, hotărât [3, p. 266]. Decizia constituie forma sintetică a actului de conducere. Orice decizie presupune o selecție conștientă din mai multe variante de acțiune și, în același timp, o orientare către unul sau mai multe scopuri. În literatura de specialitate, decizia este definită ca un act esențial al conducerii pentru rezolvarea unei probleme date, care se înfăptuiește prin alegerea conștientă, din mai multe variante de acțiune posibile, a aceleia ce permite utilizarea rațională a resurselor umane, materiale, financiare și informaționale în vederea realizării scopului propus, cu cea mai ridicată eficiență economico-socială [13, p. 52]. Decizia este un act social, deliberat, al unei persoane sau al unui grup de persoane, prin care se stabilesc scopul și obiectivele unei acțiuni, direcțiile și modalitățile de realizare a acesteia, toate determinate în funcție de o anumită necesitate, pe baza unui proces de informare, reflecție și evaluare a mijloacelor și a consecințelor desfășurării acțiunii respective.

Decizia administrativă reprezintă elementul central al activității desfășurate de structurile administrației publice pentru realizarea sarcinilor de conducere și organizare. La toate nivelurile, activitatea administrației publice se realizează în temeiul unor decizii, care este un proces de schimbare a realității, a resurselor naturale, financiare și umane de care dispune unitatea, de alegeri raționale dintre alternative [8, p. 36]. Decizia administrativă este o manifestare de voință a administrației, premergătoare acțiunii, prin care aceasta optează pentru o soluție, în vederea realizării unei finalități.

Deciziile autorităților publice locale con-

stituie mecanismul principal de realizare a sarcinilor administrației publice locale. De regulă, performanțele autorităților publice locale sunt apreciate după rezultatele deciziilor adoptate [8, p. 36]. Luarea deciziilor se bazează, de regulă, pe un proces de gândire deseori asociat cu înțelepciunea și cu soluționarea problemelor. Astfel, soluționarea problemelor reprezintă doar o jumătate din dezideratul unei administrații publice locale. Autoritățile administrației publice locale trebuie să studieze și oportunitățile care apar pentru comunitate. Trebuie analizate atât situația existentă, cât și viziunile asupra viitorului comunității. Deciziile trebuie luate cu scopul soluționării vechilor probleme, având în vedere și rezolvările noi, inventive și originale. Deciziile bune, adică corecte, justificate, logice, lucide, raționale și responsabile, îmbunătățesc rezultatele administrației publice locale în realizarea eficientă a programelor locale și asigurarea cu servicii publice și creează populației o imagine pozitivă a activității autorităților publice locale. Deciziile rele au drept consecință mărirea costurilor financiare, scăderea calității programelor și serviciilor publice locale, degradarea sistemului, a cărui funcționare are ca scop principal existențial satisfacerea cerințelor, nevoilor și intereselor privind îmbunătățirea calității vieții cetățenilor și creșterea neîncrederii populației în aleșii locali, în principiile și conceptele democratice ale autonomiei locale. Decizia administrativă reprezintă o manifestare de voință a persoanei administrative, premergătoare acțiunii, prin care aceasta optează pentru o soluție în vederea realizării unei finalități. Decizia administrativă este un proces complex de alegere a unei variante decizionale din mai multe posibile în vederea realizării unui obiectiv al administrației publice și care influențează activitatea a, cel puțin, unei alte persoane din sistem, a sistemului administrativ în ansamblul său sau a societății, în general [8, p. 37].

Caracteristici fundamentale ale deciziei administrative. Decizia, componenta primară a sistemului decizional, constituie un element esențial al managementului, fiind instrumentul său specific de exprimare. În fond, nivelul calitativ al conducerii unei organizații se manifestă prin deciziile elaborate și aplicate. Decizia de conducere reprezintă procesul de alegere a unei linii de acțiune în scopul realizării unor obiective, prin a cărei aplicare se influențează activitatea a, cel puțin, unei alte persoane decât decidentul.

Conceptele prezentate relevă faptul că o decizie trebuie să cuprindă, cel puțin, patru elemente esențiale: factorii cu impact asupra alegerii unei anumite soluții; selecția uneia din, cel puțin, două variante de acțiune; existența unuia sau mai multor obiective de realizat; prezența unuia sau mai multor decidenți [13, p. 55]. Din analiza conținutului deciziei se ajunge la concluzia că ea rezultă din raportul care se stabilește între înțelegere și voință. În acest context, pot fi menționate alte elemente ale deciziei:

a) *Înțelegerea.* Ansamblul operațiunilor gândirii de a concepe, a judeca și a raționa alcătuiesc facultatea de a înțelege. Înțelegerea ține seama de toate fenomenele umane, raționale sau neraționale. Pentru a fi utilizată ca element al deciziei, înțelegerea urmează a se realiza după anumite procedee ce pot fi grupate în cadrul general al discuțiilor sau deliberării;

b) *Voința.* Oricât de profundă ar fi analiza și claritatea expunerii, privind obiectivele de realizat și resursele de care dispune instituția administrativă pentru îndeplinirea acestor sarcini, mai este necesar ca funcționarul administrativ să se hotărască a acționa într-o anumită direcție. Această hotărâre este expresia voinței. Afirmarea unei tendințe cu care se identifică acel care decide este aceea a voinței. Ea reprezintă impulsul care determină pe om să acționeze, făcându-l să treacă de la aptitudinea de a acționa la

acțiune. Efectul voinței constă în utilizarea anumitor resurse ale instituției administrative pentru atingerea obiectivelor urmărite. De aceea, voința este un element al deciziei. Concretizată în deriziiuni administrative, voința devine obligatorie;

c) *Contopirea înțelegerii cu voința*. Fuziunea înțelegerii și a voinței, pentru alcătuirea deciziei se realizează printr-o confruntare rațională, logică, metodică [2, p. 436-437]. Merită atenție trăsăturile caracteristice ale deciziei specificate de autorul Oroveanu, care pune accentul pe astfel de trăsături ca: colegialitatea, coerența, autoritatea, formele deciziilor și influența factorilor juridici și temporali. Cu toate că fiecare în parte din aceste trăsături caracteristice se regăsesc și la alte categorii de acte juridice, prin întrunirea lor obținem caracterele specifice ale deciziei administrative, deosebite de celea ale altor acte din dreptul public și privat.

1. *Colegialitatea*. După criteriul formal, acela al organului de la care emană activitatea, decizia este opera semnatarului ei. În realitate, chiar în cazul în care decizia administrativă este adoptată de un organ unipersonal, ea are un caracter colegial, fiind rezultatul unui proces complex în care intervin numeroși funcționari. Administrația lucrează în colectiv, tocmai pentru că orice decizie cere o cooperare a compartimentelor acesteia pentru a evita eventualele dezacorduri și contradicții. Ea utilizează activitatea în colectiv, în considerarea interesului general, deoarece o asemenea metodă garantează că multiplele forme ale acestuia au fost avute în vedere și niciuna nu a fost omisă. În același timp, colegialitatea asigură impersonalitatea, anonimatul necesar al acțiunii administrative. Dar în sistemul colegial, individualizarea răspunderii devine dificilă, iar orice culpă în administrare devine culpa instituției în ansamblul său.

2. *Coerența*. Ca orice manifestare de voință a unei ființe raționale, decizia administrativă se caracterizează prin coerență. Ea se

întemeiază pe deciziile anterioare, satisface cerințele sociale actuale și conduce ineluctabil la alte decizii în viitor. Astfel, decizia administrativă constituie legătura între trecut, prezent și viitor a unei politici a cărei unitate și continuitate o asigură administrația. Coerența activităților în administrație se situează la un înalt nivel calitativ, pentru a răspunde exigențelor tot mai mari ale interesului general.

3. *Autoritatea*. Decizia administrativă nu se poate separa de relația de autoritate care permite superiorului ierarhic, în caz de dezacord, să impună conduita subordonaților. Autoritatea constă în competența de a emite decizii ce vor servi drept călăuză la elaborarea altor decizii.

4. *Formele deciziilor*. Respectarea formelor la emiterea deciziilor administrative constituie o regulă fundamentală în activitatea administrației. În general, decizia administrativă trebuie să fie scrisă, datată, semnată, înregistrată și, dacă are caracter normativ și produce efecte juridice în exterior, urmează să fie adusă la cunoștința cetățenilor prin publicare. Numeroase state au adunat regulile privind asemenea forme în coduri de procedură administrativă.

5. *Influența factorului juridic*. Luarea în considerare a factorului juridic se impune administrației, deoarece aceasta realizează, în principal, o activitate juridică. Cele mai importante decizii administrative iau anumite forme, în acte juridice. Însemnătatea factorului juridic în administrație rezultă și din faptul că dreptul delimitează competențele instituțiilor administrative și precizează condițiile în care acestea trebuie să acționeze. Cunoașterea dreptului este esențială, pentru ca decizia să îndeplinească anumite forme.

6. *Influența factorului temporal*. Timpul este un factor al deciziei și exprimă dinamica acesteia. Pentru administrație, timpul reprezintă intervalul conștient dirijat între primirea sarcinilor și executarea lor, între

solicitățile administrațiilor și satisfacerea lor.

Nu pot fi trecute cu vederea trăsăturile actului administrativ:

a) actul administrativ este un act juridic, deoarece produce efecte juridice, adică dă naștere, modifică sau stinge anumite drepturi și obligații. De aici consecința că actele administrative, ca specie a actelor juridice, sunt întotdeauna licite;

b) actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință de putere. Manifestarea unilaterală de voință nu este în toate cazurile clar conturată. Astfel, actele emise la cererea celor interesați sunt, de asemenea, acte administrative care îi investesc pe beneficiari cu drepturi și obligații prevăzute de lege din momentul emiterii lor. În acest caz este, de asemenea, determinantă voința unilaterală a autorității publice, care poate satisface (prin emiterea actului administrativ) sau refuza cererea;

c) actul administrativ este forma principală de activitate a organelor administrației publice. Obiectul actului administrativ constă în executarea legii. Voința unilaterală a organelor administrației publice se manifestă în baza și în executarea legii;

d) actul administrativ este obligatoriu spre îndeplinire și respectare atât de persoanele fizice și juridice cărora le este adresat, cât și de organul emitent. Această obligativitate a actului administrativ derivă din faptul că el este dat pe baza și în executarea legii și din această cauză se bucură de prezumția de legalitate;

e) actele administrative au o putere juridică inferioară legii, fiind, la rândul lor, aranjate într-o scară ierarhică de subordonare unul față de altul. Fiind emise pe baza și în executarea legii, actele administrative nu pot conține dispoziții contrare legilor, nu pot modifica sau interpreta legea;

f) actul administrativ este, de regulă, executoriu imediat după ce a intrat în vigoare, fără nicio formalitate, fără a fi necesară întocmirea unor activități ulterioare.

Pentru a conduce la realizarea obiectivelor stabilite, deciziile administrative trebuie să îndeplinească o serie de criterii, dintre care cele mai importante sunt considerate următoarele:

- fundamentarea științifică, juridică și socială. Fundamentarea științifică a deciziilor din sectorul public asigură înlăturarea practicizmului, rutinei, întâmplării, improvizăției, subiectivismului și constituie momentul esențial al acesteia. Procesul complex de fundamentare a deciziilor constă în prelucrarea informațiilor în scopul furnizării decidentului a elementelor necesare luării hotărârii. Se impune ca orice hotărâre să fie luată în conformitate cu cerințele generale ale cetățenilor, ale legislației în vigoare și să fie create toate condițiile în vederea transpunerii în practică. Fundamentarea juridică a deciziilor din sectorul public este o condiție necesară pentru aplicarea ei;

- legalitatea deciziei. Adoptarea deciziei trebuie făcută doar de către persoane care sunt investite cu drept legal și împuternicire în acest sens;

- integrarea în ansamblul deciziilor administrative adoptate anterior. Luarea în considerație a conținutului deciziilor sau dispozițiilor deja aprobate pentru a preveni contrapunerile sau, dimpotrivă, divergențele;

- caracter realist. Soluționarea unei probleme prin fundamentarea unei decizii administrative care implică examinarea prealabilă a situației, pornind de la specificul comunității respective;

- completitudinea deciziei. Decizia trebuie să cuprindă toate elementele necesare înțelegerii corecte și implementării acesteia;

- oportunitatea deciziei. Decizia administrativă trebuie să contribuie pe deplin la realizarea scopului pentru care a fost emisă. Astfel, organul emitent trebuie să sesizeze momentul potrivit pentru adoptarea deciziei administrative. Este de preferat o decizie bună luată în timp util unei decizii foarte bune luate cu întârziere;

- eficiența deciziei. Se urmărește obținerea unui efect cât mai bun pentru un anumit efort;

- să fie pragmatică și simplă. Orice decizie administrativă trebuie să aibă o utilitate practică. Pentru aceasta este necesară o evaluare complexă și completă a situațiilor economico-sociale din unitatea administrativ-teritorială, care să țină seama de problemele specifice locale, corelate cu cele naționale. Actele normative cu impact pe întreg teritoriul țării vor relaționa obiectivele generale ale macrosistemului cu cele specifice ale microsistemului administrativ;

- să aibă caracter sistematic. Decizia administrativă va fi integrată în sistemul deciziilor administrative adoptate anterior. În felul acesta, dispar supraputerile și contradicțiile dintre diferite decizii. Caracterul sistematic asigură coerența deciziei administrative. Fiind întemeiate pe deciziile anterioare și pe cerințele sociale actuale, decizia administrativă constituie legătura dintre trecut, prezent și viitor a politicii administrative;

- să fie rezultatul echipei manageriale și să stimuleze inițiativa cetățenilor. Managementul modern determină lucrul în echipă, în care liderul (primarul) are rol catalizator. În cadrul administrației publice, echipa trebuie să atragă și cetățeni în fundamentarea și elaborarea deciziilor din sectorul public. Deciziile de grup sunt mai bine înțelese de oameni, iar acceptarea acestora este mai mare atunci când aceștia participă la luarea deciziilor;

- coordonarea deciziei. Astfel se asigură ca deciziile privind diferite departamente ale organizației să fie compatibile între ele și să conducă la realizarea obiectivului de ansamblu al întreprinderii [8, p. 38].

Deciziile pot fi întotdeauna evaluate în sens relativ — se poate determina dacă sunt corecte, dat fiind obiectivul spre care sunt îndreptate [9, p. 45].

Condițiile elaborării deciziilor. Literatura de specialitate conține diferite păreri

referitor la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească geneza unei decizii. Astfel, după părerea unor autori, pot fi accentuate următoarele condiții:

- decizia administrativă are ca obiect realizarea voinței politice a corpului social dat, așa cum este ea determinată de către decizia organelor puterii politice;

- decizia administrativă e bazată pe alegerile obiectivelor și a mijloacelor administrative. În orice decizie trebuie să fie reunite condițiile necesare de înțelegere și de exercitare a voinței. Cât privește alte condiții specifice acestui fel de decizie, ele se exprimă printr-o dualitate: legalitate și oportunitate;

- măsura în care poate exista posibilitatea unei alegeri în care să intervină administrația; acolo unde legea impune puterii politice alegerea căii spre administrație, această cale trebuie urmată, iar acolo unde lipsește aprecierea oportunității nu poate fi vorba de decizie administrativă, ci de execuție;

- alegerea se face în planul mijloacelor și instrumentelor de înfăptuire a obiectivelor deciziei administrative;

- amploarea alegerii poate varia în mod considerabil între doi poli care sunt: lipsa posibilității de a alege, în acest caz nemaieexistând decizie și puterea arbitrară a alegerii, în care nu mai există normă legală care să guverneze acțiunea administrativă și, ca atare, nici legalitatea.

Alți autori evidențiază alte condiții de luare a deciziilor:

- alegerea între mai multe variante de acțiuni posibile. Administrația publică are o relativă autonomie pentru a-și realiza eficient misiunile, astfel încât în cadrul stabilit de normele legale, efectuează o alegere între mai multe soluții de acțiune;

- alegerea trebuie să fie conștientă, precedată de o deliberare. Un simplu gest instinctiv nu constituie o decizie;

- alegerea urmează a fi orientată spre unul sau mai multe scopuri, determinate rațional;

- alegerea trebuie să conducă la acțiune. Decizia administrativă determină acțiunea propriu-zisă, care este indispensabilă pentru a concretiza voința administrației [8, p. 38].

Acțiunea administrației este în funcție de doi factori:

a) determinarea de către voința organelor politice a acestor scopuri care vor fi ridicate la nivelul interesului general;

b) puterea sa de a pătrunde acțiunea forțelor sociale, mobilurile lor, tendințele lor, aspirațiile lor.

Categoriile de decizii administrative.

În literatura de specialitate sunt întâlnite mai multe criterii de clasificare a deciziilor administrative. Prezintă interes clasificarea propusă de autorul Trăilescu A. în acte administrative de autoritate și acte administrative de gestiune.

Actele administrative de autoritate sunt manifestări unilaterale de voință ale autorităților administrației publice făcute în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice. Actele administrative de autoritate pot fi clasificate după următoarele criterii: după întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative de autoritate se clasifică în acte administrative normative și acte administrative individuale [10, p. 197-198].

Actele administrative de gestiune sunt acele acte juridice pe care autoritățile administrației publice le încheie cu diverse persoane fizice sau juridice, prin acordul de voință al părților, în regim de drept public sau de drept privat, pentru administrarea domeniului public și privat și organizarea de servicii publice în vederea satisfacerii unor interese generale.

Actele administrative de gestiune se împart în: acte de gestiune publică pe care administrația le încheie în calitate sa de putere publică pentru satisfacerea intereselor generale; acte de gestiune privată care sunt acte de drept comun pe care administrația le încheie în calitate de persoană juridică civilă [10, p. 213]. Din punctul de vedere al

obiectului, se pot distinge două categorii de decizii: decizii referitoare la activitatea internă a administrației publice și decizii privind activitatea externă a administrației publice. Acestea sunt emise în vederea îndeplinirii sarcinilor pe care administrația le are de îndeplinit [8, p. 38].

După nivelul de elaborare a deciziilor:

- decizii strategice. Sunt deciziile care stabilesc orientările de perspectivă, ele se iau în colectiv și vizează viitorul colectivității locale. De exemplu, planul de dezvoltare socioeconomică a colectivității locale;

- decizii tactice. Acestea se iau pentru o perioadă mai mică de un an și vizează o activitate a unui serviciu public. De exemplu, îmbunătățirea calității serviciului de aprovizionare cu apă potabilă;

- decizii operaționale. Sunt decizii repetitive, de rutină și se referă la perioade scurte, care vizează îndeplinirea obiectivelor specifice și individuale [8, p. 39].

La nivelul strategic, deciziile sunt mult mai dependente de factorul uman și de judecata umană. Asemenea decizii se bazează pe metoda încercării și erorii datorită gradului mare de incertitudine și ambiguitate, precum și datorită faptului că nu pot fi explorate toate posibilitățile. Acest tip de proces decizional se numește euristic și se bazează pe „regula degetului” mai degrabă decât pe reguli de decizie explicite. Nivelul tactic este intermediar și realizează o combinație a caracteristicilor celorlalte două niveluri. La nivelurile operaționale și tactice s-au dezvoltat suporturi formale pentru decizii, cum ar fi, de exemplu, modelele de optimizare. După certitudinea atingerii obiectivelor: decizii în condiții de certitudine; decizii în condiții de risc; decizii în condiții de incertitudine.

În cazul condițiilor de certitudine și risc există diferite tehnici de optimizare, însă în cazul incertitudinii, teoretic nu există suficiente date pentru ca decizia să poată fi luată. Motivul constă în faptul că, prin definiție, luarea deciziei înseamnă alegerea între alter-

native, iar dacă acestea nu sunt cunoscute, alegerea nu se poate face. În practică însă, decizia se ia prin utilizarea raționamentului și a informațiilor disponibile, estimării valorilor și a probabilităților de apariție a rezultatelor posibile. Astfel, practic, incertitudinea se transformă în risc [6, p. 39]. În raport cu sfera de cuprindere a decidentului deciziile se clasifică astfel:

- decizii unipersonale care sunt fundamentate și elaborate de un singur cadru de conducere (dispoziția primarului);

- decizii colective a căror fundamentare este rodul conlucrării unui anumit număr de persoane (decizia consiliului local).

După gradul de generalitate:

- decizii cu caracter general și decizii individuale [8, p. 198].

Decizia administrativă este rezultatul unei strânse colaborări între diferitele compartimente din cadrul unui organ al administrației publice, între organe diferite ale administrației publice, între organe ale administrației publice, pe de o parte, alte organe de stat, organizații nestatale, cetățeni, pe de altă parte. În situații urgente este posibil ca adoptarea unei decizii să se facă de o singură persoană.

Mișcarea deciziei administrative comportă două faze:

- mișcarea deciziei înainte ca aceasta să fie luată;

- impulsionarea deciziei după ce a fost luată (efectele deciziei).

Faza mișcării deciziei înainte ca aceasta să fie luată poate și ea să fie descompusă într-o mișcare internă și una externă. Mișcarea internă se referă la acțiunea forțelor și persoanelor care participă la luarea deciziei. Mișcarea externă este cea a deciziei în confruntarea sa cu forțele exterioare, în cursul procesului însuși al luării deciziei. Mișcarea internă cuprinde momentele procesului de elaborare a deciziei. Alegerea obiectivelor, a mijloacelor și stabilirea priorităților se vor efectua cu rapiditate și cu mai mare ușurință

cu cât problemele au fost receptate și înțelese la timp. Cu cât vor fi concepute și pregătite soluții „dinainte”, și aceasta de grupuri de specialiști care urmăresc pas cu pas desfășurarea problemelor, atunci luarea hotărârilor nu mai are un aspect haotic și dezordonat care este inerent improvizării. Avantajul de a dispune de date fundamentale, ținute la zi, sau de modele general utilizabile, la prima cerere, sunt evidente. Astfel, se evită două extreme care modifică mișcarea deciziei: încetinirea reflexiei care paralizează și impulsivitatea care o precipită.

Clasificarea mișcării interne a deciziei administrative după felul deciziei: decizie integrală; decizie secvențială; decizie provizorie; decizie pregătitoare; decizie definitivă.

După timpul pentru care se adoptă decizia administrativă, aceste decizii pot fi: decizii pe termen scurt; decizii pe termen mediu; decizii pe termen lung. Dinamica deciziei este și ea diferită și depinde de faptul dacă decizia este concepută cu scopul de a fi aplicată imediat sau în viitor; deciziile în domeniul programării și al planificării aparțin acestei din urmă categorii și sunt cele mai tipice. Mișcarea deciziei va fi mai amplă dacă decizia va avea o aplicare generală, așa cum va fi în cazul deciziilor normative; va fi mai redusă dacă decizia nu poate fi aplicată decât într-un domeniu restrâns. Decizia administrativă este un proces complex de alegere a unei variante decizionale din mai multe posibile, în vederea realizării unui obiectiv al administrației publice și care influențează activitatea a, cel puțin, unei alte persoane din sistem, a sistemului administrativ în ansamblul lui sau a societății, în general. Ca urmare, decizia este constituită din următoarele elemente: proces complex de alegere a unei anumite soluții; selecția uneia din, cel puțin, două variante de acțiune; existența unuia sau mai multor obiective de realizat; prezența unuia sau mai multor decidenți.

BIBLIOGRAFIE

1. Boc M. Mijloace de implicare directă a cetățenilor în activitatea instituțiilor europene. *Revista Transilvană de Științe Administrative* 1(32)/2013, pp. 17-31. Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România.
2. Buch H. *Tratat de știință administrativă*. București: Editura Universității din București, 1994, 485 p.
3. *Dicționarul explicativ al limbii române*. București: Editura Univers Enciclopedic, 1996, 1192 p.
4. Enciu N., *Politologie*, Chișinău: Complexul editorial Civitas, 2005, 368 p.
5. Participarea civilă la procese decizionale. O trecere în revistă a standardelor și practicilor din statele-membre ale Consiliului Europei. Strasbourg, mai 2016, 96 p.
6. Pînzaru T. Instrumentele implicării cetățenilor în procesul decizional. În: Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы. Международная научно - практическая конференция, Кишинев, 28-29 марта 2014 г., 238 p.
7. Pînzaru T. Participarea cetățenească: esență, beneficii, costuri. În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, *Materialele conferinței științifice internaționale*, 3 mai 2011, mun. Chișinău, 748 p.
8. Popa V., Chiriac L., Mocanu V. *Ghidul primarului*. Chișinău: SC „Tehnologii Intellectuale”, 2005, 320 p.
9. Sîmboteanu A. *Teoria administrației publice*. Chișinău: CEP USM, 2008, 221 p.
10. Trăilescu A. *Drept administrativ*. București: All Beck, 2005, 395 p.
11. Ursu V. Democrația reprezentativă vs democrația participativă: studiu comparat. În: *Relații internaționale. Plus*. 2018, nr. 1(13), p. 82-96. Vișlan C. *Politologie*. București: Editura Economică, 1997, 232 p.
12. Zemor P. *Communication publique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1995, 328 p.
13. Saca V., Azizov N. Conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional din Republica Moldova: provocări și recomandări. În: *Revista metodico-științifică trimestrială „Administrarea Publică”*, ianuarie - martie 2013, nr. 1 (77) Chișinău, 2013, p. 11.

Prezentat: 3 iulie 2019.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

COMUNICARE ȘI CONFLICT DIN PERSPECTIVĂ INTERCULTURALĂ

COMMUNICATION AND CONFLICT FROM INTERCULTURAL PERSPECTIVE

CZU: [316.77+316.48]:008

Stela SPÎNU,
doctor în filologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The process of globalization, which initially dominated only the economic sphere, subsequently led to profound socio-political and cultural transformations, influencing interethnic and inter-confessional relations in multicultural and multilingual environments. In the context of the new socio-political and cultural realities, the need to raise awareness of the importance of communication at all levels of the education system, to highlight the major challenges faced by young people belonging to different cultural backgrounds and the acquisition of the most effective methods of solving communication conflicts is evident. Correct/ inappropriate communication styles (Competing Style, Compromising Style, Accommodating Style, Integrating Style, Collaborator style, Avoiding Style) determine the failure or success of the conflict resolution.

Keywords: *intercultural communication, communication styles, conflicts of values and norms.*

REZUMAT

Procesul de globalizare, care inițial a dominat doar sfera economică, ulterior a determinat profunde transformări sociopolitice și culturale, influențând relațiile interetnice și interconfesionale în medii pluriculturale și plurilingve. În contextul noilor realități culturale este evidentă necesitatea conștientizării importanței comunicării la toate nivelurile sistemului de învățământ, semnalarea provocărilor majore, cu care se confruntă tinerii ce aparțin unor medii culturale diferite, însușirea celor mai eficiente metode de soluționare a conflictelor de comunicare. Aplicarea corectă/incorectă a stilurilor de comunicare determină eșecul sau succesul soluționării conflictului.

Cuvinte-cheie: *comunicare interculturală, stil de comunicare, conflictul valorilor și normelor.*

Procesul de globalizare, care inițial a dominat doar sfera economică, ulterior a determinat profunde transformări sociopolitice și culturale, influențând relațiile interetnice și interconfesionale în medii pluriculturale și plurilingve. Devin dominante tendințele de subminare a culturilor minoritare, omogenizarea culturală, schim-

barea modelului valoric național. Tot mai frecvent sunt semnalate conflicte de valori și norme între reprezentanți ai diferitelor medii culturale.

În contextul noilor realități sociopolitice și culturale este evidentă necesitatea conștientizării importanței comunicării la toate nivelurile sistemului de învățământ,

semnalarea provocărilor majore cu care se confruntă tinerii ce aparțin unor medii culturale diferite și însușirea celor mai eficiente metode de rezolvare a conflictelor de comunicare.

În contextul celor relatate, ne propunem definirea conceptelor de comunicare și conflict în limita granițelor lor socioculturale, relevarea particularităților comunicării în situații de conflict intercultural, analiza stilurilor de comportament comunicațional aplicate în soluționarea conflictelor.

Aspecte definitorii ale comunicării.

Conceptul de comunicare este preluat din limba latină. Aflându-se la interferența disciplinelor socioumane, comunicarea cunoaște numeroase definiții, în șirul cărora se înscriu:

- proces prin care un emițător transmite o informație receptorului prin intermediul unui canal cu scopul de a produce asupra receptorului anumite efecte [4, p. 41];

- schimb de informații între oameni prin intermediul unui sistem de simboluri și semne [18, p. 32];

- o relație practică și simbolică, o interacțiune în oglindă a participanților la un dialog, în care ei se află concomitent sau succesiv în ipostaza de emițători și de receptori care, utilizând un sistem de semne – definit prin anumite reguli explicite sau tacite (un cod comun) – și un mijloc (canal) de comunicare, reușesc să converseze, adică să schimbe între ei informații, mesaje și semnificații [8, p. 183].

Tim O'Sullivan, referindu-se la numeroasele definiții date comunicării, susținea că există două mari tipuri de definiții ale comunicării: prima vede comunicarea ca fiind un proces prin care A transmite un mesaj lui B, mesaj care are efect asupra acestuia; cea de-a doua interpretează comunicarea drept negociere și schimb de semnificații, proces în care mesajele, persoanele determinate cultural și realitatea

interacționează astfel încât să ajute înțelesul să fie produs, iar înțelegerea să apară" [11, p. 10].

Așadar, comunicarea permite realizarea unui schimb de informații și rămâne a fi cea mai notabilă caracteristică a unei societăți, stând la baza relațiilor interumane și interetnice.

Rolul comunicării în relațiile interumane a constituit un subiect de interes major din cele mai vechi timpuri. Primele încercări de a conștientiza esența comunicării aparțin filozofilor antici:

- Gorgias, sofist și retor grec, referindu-se la posibilitatea de a cunoaște adevărul și de a-l comunica, susținea: „Nu există nimic. Dacă ar exista ceva, nu ar putea fi cunoscut. Dacă ar exista și ar putea fi cunoscut, cunoașterea nu ar putea fi comunicată”;

- primele elemente de teorie a comunicării umane, modele și tehnici de comunicare au fost elaborate de Corax din Siracusa și incluse în studiul „Arta retoricii”;

- ulterior, Tisias, fost student al lui Corax, a introdus teoriile elaborate de Corax în Atena;

- un secol mai târziu, Platon a inclus în viața academică greacă retorica (știință a comunicării umane), așezând-o alături de filozofie. Filozoful grec a delimitat cinci etape în procesul comunicării umane: conceptualizarea (studiul cunoașterii), simbolizarea (studiul sensurilor cuvântului), clasificarea (studiul comportamentului uman și al modului de viață), organizarea (aplicarea acestora în practică) și realizarea (studiul tehnicilor și instrumentelor de influențare a oamenilor);

- Aristotel, discipol al lui Platon, însumează în lucrarea sa „Rhetorike”, redactată special pentru arhivele Lyceum-lui, lecțiile predate de maestrul însuși, acesta definindu-i atributele și aria curriculară și plasând-o „în domeniul utilului, formulând legile unei retorici într-adevăr filozofice” [5, p. 155];

- Quintilian, retor și pedagog roman, a

demonstrat caracterul pragmatic al retoricii, fondată pe principii active [15, p. 28].

După epoca greco-romană până în Epoca Luminilor, conceptul de comunicare a fost mai puțin elucidat în studii, atenția fiind axată pe caracterul pragmatic al fenomenului. Doar după sec. al XVII-lea comunicarea a devenit obiect de studiu și de cercetare. Istoricul și filozoful american John Fiske [6, p. 79], analizând totalitatea definițiilor comunicării le subsumează celor două școli - școala-proces și școala-semiotică: școala-proces interpretând comunicarea ca mijloc de transmitere a mesajelor (reprezentanți: C. Shannon, W. Weaver și G. Gerbner) și școala-semiotică tălmăcind comunicarea ca producție și schimb de semnificații.

Comunicare vs cultură. Actualmente, în științele comunicării, este pe larg discutată corelația dintre comunicare și cultură. Ori comunicarea reflectă imaginea vie a culturii unui popor, care include etnonimul și etnotipul acestuia. Cultura și comunicarea formează un cuplu ciudat, susține Jean Caune. Niciuna nu se explică fără cealaltă. Cele două fenomene nu sunt perfect etanșe, nu se conțin și nici nu pot fi situate în planul reflexiilor paralele prin corespondență analogică.

Deși sunt entități distincte, susține Ioan Oprea, limba și cultura nu se pot dezvolta independent, ambele sunt produse ale spiritului și cooperează la edificarea spiritualității fiecărei comunități. În linii mari, cultura reprezintă ansamblul aspectelor intelectuale ale unei civilizații și se concretizează în suma conștiințelor achiziționate într-un sistem cumulativ al produselor cunoașterii, care permit dezvoltarea simțului critic, al gustului, al judecății etc. [Oprea, I., p. 178].

Potrivit lui A. Tănase, comunicarea constituie o altă dimensiune a faptelor de cultură. Toate demersurile culturale ale omului au loc în procesul activității sociale, sunt

determinate de societate, au o finalitate într-o funcție social-umană, ce se realizează prin intermediul comunicării. Cultura, prin latura sa comunicațională, este un fenomen de natură socială. Ea nu este posibilă în toată dinamica sa în afara societății. Cultura este, prin geneza și finalitatea sa, un fenomen social, fiind moștenită prin mecanisme sociale, deprinsă și învățată, care îl conduce pe individ spre umanitate, spre valorile sale supreme. Factorul comunicațional nu este exterior culturii, ci ține de sensul și finalitatea acesteia [Tănase, A., p. 93].

În contextul interferențelor culturale, comunicarea interculturală oferă posibilitatea realizării unui schimb de valori, norme, reguli și idei. Parte componentă a comunicării interculturale este dialogul intercultural, un produs al globalizării, prin intermediul căruia pot fi promovate valorile culturale și aplanate situațiile de conflict.

Comunicare interculturală vs conflict intercultural. Comunicarea interculturală are un rol decisiv în situații de criză sau conflicte dintre reprezentanții diferitelor medii culturale, posedând un rol dual: ca sursă de conflicte și ca formă de prevenire, evitare, gestionare, diminuare ori rezolvare a conflictelor [17, p. 51]. Primele încercări de a conștientiza natura conflictului, pornind de la oscilația permanentă între bine sau rău, corect sau greșit, aparțin filozofilor antici:

- în opinia lui Heraclit din Efes (540, a. n. Ch.), destinul omului este caracterul său. Totul se schimbă, nimic nu rămâne la fel. Oamenii greșesc, când își închipuie că poate exista ceva nesupus schimbării, căci există un singur principiu al lumii, dar acesta se află în continuă prefacere, sub oblăduirea unei legi raționale. Devenirea este determinată de coexistența contrariilor, care se luptă [7, p. 92]. În opinia filozofului, „dreptatea este luptă și toate se nasc din luptă și nevoie”;

- Democrit (460-370 î.e.n.) a surprins că oscilația permanentă între bine și rău determină natura conflictului: „De unde vine tot binele de acolo pot să ne vină și relele (...) Din bine pentru oameni pot să se nască rele, atunci când omul nu știe cum să-l conducă” [14, p. 145];

- cunoașterea binelui și a răului este de resortul filozofiei morale, care începe cu Socrate, continuă cu Platon și se încheie cu Aristotel (n. 384 î. Hr. - d. 7 martie 322 î. Hr.). Cu toții, acești clasici ai filozofiei antice grecești au accentuat legătura dintre bine și cunoașterea omenească, dintre rău și ignoranța omului [14, p. 145];

- Epicur (341-270 î. Hr) considera că consecințele negative ale conflictelor îi vor determina pe oameni să trăiască în continuă pace. Valoarea centrală a sistemului etic propus de filozoful grec, este dobândirea înțelepciunii, ideal care poate fi atins numai prin cultivarea prieteniei [1, p. 50].

În creștinismul timpuriu (secolele IV-V) se considera că răul este o absență a binelui; el nu are o substanță proprie, ci apare ca o mutilare a sufletului omenesc [10, p. 12].

În perioada iluministă, filozoful francez Jean Jacques Rousseau afirma „totul este bun când iese din mâinile Creatorului și totul degenerază în mâinile omului ... poporul vrea întotdeauna binele, dar nu întotdeauna îl vede de la sine; voința generală este dreaptă întotdeauna, dar judecata care o călăuzește nu este întotdeauna luminată” [14, p. 146].

În perioada modernă, conceptul de conflict a cunoscut numeroase definiții, în șirul cărora se înscriu:

- conflictul este o luptă între valori și revendicări de statusuri, putere și resurse umane, în care scopurile oponentilor sunt de a neutraliza, leza sau elimina rivalii [2, p. 45];

- conflictul este un fenomen social contextual determinat de ciocnirea dintre interesele, conceptele și nevoile unor

persoane sau grupuri atunci când acestea intră în contact și au obiective diferite sau aparent diferite (DEX);

- conflictul este o divergență de interese, așa cum este ea percepută, sau credința că aspirațiile curente ale părților nu pot fi realizate simultan [13, p. 7].

În evoluția conflictelor, cercetătorii disting următoarele faze:

- *faza premergătoare conflictului*, însoțită de o creștere treptată a tensiunii, dar și încercări de a rezolva conflictul în mod pașnic;

- *faza de escaladare*, caracterizată de aprofundarea conflictului primar, care, la rândul său, poate provoca incidente;

- *faza finală*, determinată de schimbarea atitudinii față de situația conflictuală inițială și rezolvarea acesteia [18, p. 110].

Conform opiniilor sociologului american Lewis Coser, conflictele sunt inevitabile, ele devin parte componentă a vieții și, deseori, nu poartă un caracter distructiv. Adesea, ca urmare a conflictelor se stabilește consimțământul de reglementare a relațiilor de colaborare între reprezentanții diferitelor culturi. Anume conflictul ne face să conștientizăm existența diferențelor culturale.

O sursă a conflictelor interculturale devine lipsa de comunicare. Perturbări ale comunicării sunt determinate de un șir de factori, inclusiv: șocul conștientizării unui mod diferit de a vedea/imagina lumea, diferențele lingvistice și culturale, interpretarea greșită a limbajului nonverbal sau paraverbal, tipul de comunicare etnocentric, pluralismul religios, stereotipuri și prejudecăți etc.

Odată declanșat, conflictul urmează a fi soluționat. În acest context, este evident rolul comunicării; aplicarea corectă/incorectă a stilului de comportament comunicațional însemnând eșecul sau succesul conflictului.

Acest subiect a fost tratat de Kenneth

Tabelul 1. Atitudinea față de stilul de comportament comunicațional.

| Categorii de respondenți/ Categorii comportamentale | Competitivitatea (%) | Colaborarea (%) | Evitarea (%) | Obligativitatea (%) | Concesivitatea (%) |
|---|----------------------|-----------------|--------------|---------------------|--------------------|
| Arabi | 5 | 20 | 60 | | 15 |
| Indieni | | 25 | 70 | | 5 |
| Români basarabeni | | 5 | 75 | | 20 |

W. Thomas, Ralph H. Kilmann, Hammer M. R., Dmitriev A. ș.a. Ei disting 5 stiluri prioritare de comportament comunicațional: competitiv, colaborativ, evaziv, obligator, concesiv. Pentru a obține o informație veridică privind eficiența acestor stiluri de comportament comunicațional în rândul tinerilor, am realizat un sondaj de opinie, la care au participat studenți români basarabeni, indieni (țara de origine - India) și arabi (țara de origine - Israel), care își fac studiile la Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu” și Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”.

Analizând dinamica proceselor comportamentale, semnalăm că în situații de criză de conflict tinerii, indiferent de etnie, aleg stilul evaziv, care, într-un final, nu contribuie la soluționarea conflictelor, ci doar la escaladarea tensiunilor. Acest fapt denotă etnocentrismul celor intervievați și lipsa încrederii în sine și în valorile ce le promovează.

Cea mai potrivită ar fi colaborarea părților. Brian McNair susținea că în situația escaladării tensiunilor interetnice, este evident că doar un dialog de pe poziții egale și folosirea unui stil asertiv de comunicare pot servi la prevenirea și gestionarea conflictelor.

Întru depășirea conflictelor de comuni-

care interculturală și trezirea dialogică propunem următoarele:

- însușirea limbilor străine întru dezvoltarea capacității de comunicare cu persoane din alte spații culturale și lingvistice;
- introducerea în planul de învățământ a disciplinelor care i-ar familiariza pe tineri cu diferențele dintre culturi și provocările lumii contemporane;
- formarea competenței de comunicare interculturală, care presupune o conștiință interculturală, o sensibilitate interculturală și un comportament intercultural prin prisma disciplinelor Comunicarea interculturală și Educația interculturală;
- organizarea evenimentelor culturale și științifice, care ar facilita comunicarea între tineri de diferite culturi;
- promovarea și monitorizarea mobilității tinerilor în domeniul academic/ educațional, încurajarea studenților de a aplica la proiecte de mobilitate.

Așadar, comunicarea deține un rol important în situații de criză și conflict cultural, fiindcă toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ele sunt înzestrate cu rațiune și conștiință și trebuie să se comporte unele față de altele în spiritul fraternității (Art. 1 din „Declarația universală a drepturilor omului”).

BIBLIOGRAFIE

1. Aslam Constantin, Curs de istoria filozofiei. Modele de investigație ontologică. București, Editura Universității Naționale de Arte, 2006. În: www.unarte.org.
2. Coser Lewis A., The Function of Social Conflict, New-York, THP, 1964.

3. Crăciun Ioan, Prevenirea conflictelor și managementul crizelor. București, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2006.
4. Cuilenburg J., Scholten O., Noomen G. Știința comunicării. București: Ed. Humanitas, 2004.
5. Defradas Jean, Literatura elină. București, Editura Tineretului, 1960.
6. Fiske John, Introducere în științele comunicării. Iași, Editura Polirom, 2003.
7. Florian Mircea, Îndrumare în filozofie. București, Ed. Științifică, 1992.
8. Gheorgiu G. Cultură și comunicare. București, 2008.
9. Hammer M. R., The Intercultural Conflict Style Inventory: Interpretive Guide. Berlin, Editura Hammer Consulting, 2003. Vol. 1–2.
10. Lazăr I., Radu Iulian, Reflexul politic al valorilor creștine, Rezumat, Cluj – Napoca, 2011. În: https://doctorat.ubbcluj.ro/sustinerea_publica/rezumat
11. O’Sullivan T., Hartley J., Saunders D., Montgomery M., Fiske J., Concepte fundamentale din științele comunicării și studiile culturale, Iași, Editura Polirom, 2001.
12. Oprea I., Curs de filozofia limbii, Suceava, Editura Universității, 2001.
13. Rubin J. Z., Pruitt D. G., & Kim S. H., Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement, New York, McGraw-Hill, 1994.
14. Sârbu Tănase, Etică: valori și virtuți morale. Iași, Editura Societății Academice „Matei Teiu Botez”, 2005.
15. Suci Lavinia, Repere teoretice în științele comunicării. Timișoara, Casa Cărții de Știință, 2014.
16. Tănase A., Cultură și civilizație. București, Editura Politică, 1977.
17. Tripon Ciprian, Dodu Marius, Penciu Gabriela, Managementul conflictelor și tehnici de negociere. În: <https://www.academia.edu/32713151/>
18. Гузикова М., Фофанова П., Основы теории межкультурной коммуникации, Екатеринбург, 2015.

Prezentat: 19 iunie 2019.

E-mail: stela_s73@mail.ru

UNELE REFLECȚII ANALITICE CU PRIVIRE LA PROCESUL DECIZIONAL MILITAR

SOME ANALYTICAL REFLECTIONS ON THE MILITARY DECISION-MAKING PROCESS

CZU: 005.4:355.02

Oleg SOLOMON,
doctor în științe administrative,
Ministerul Apărării al Republicii Moldova

SUMMARY

His known that each decision-making process is based on a decision model or several decision models. It depends on how quickly we need that decision, what kind of information we have and how rational that decision is. In this article we analyze the most important decision models through their compositional elements and determine which of them are found in the military decision-making process of the Republic of Moldova, in order to figure out on which decision model it is based on and which are the elements that help us to conclude so. Each decision model is prescribed by certain elements, which make it unique and distinguishable. In the end, we establish the elements originating from the decision-making models that are found in the military decision-making process and how they influence the decision taken. Also, recommendations based on researches about how to use decision models in order to obtain good military decisions are made.

Keywords: public administration, decision models, military institution, military decision-making process, decider, military decision, efficient, qualitative, modernization.

REZUMAT

Este cunoscut faptul că orice proces de luare a deciziilor se bazează pe unul sau mai multe modele decizionale, în funcție de timpul avut la dispoziție, informația disponibilă, precum și nivelul necesar de fundamentare a acesteia. În acest articol vom analiza modelele decizionale de referință prin prisma elementelor componente ale acestora, vom determina care dintre acestea se regăsesc în procesul decizional militar al Republicii Moldova, pentru a identifica modelul sau modelele pe care se bazează acesta și care sunt determinantele care ne conduc la astfel de concluzii. Or, fiecare model decizional este prescris de anumite elemente, care îl fac unic și inconfundabil. În final, vom stabili elementele provenite din modelele decizionale ce se regăsesc în procesul militar de luare a deciziilor, precum și modalitatea de influențare a acestora. De asemenea, vor fi înaintate recomandări bazate pe rezultatele cercetării vizavi de modalitatea de utilizare a modelelor decizionale în vederea elaborării unor decizii militare calitative.

Cuvinte-cheie: administrație publică, modele decizionale, instituție militară, proces decizional militar, decizie militară, decident, eficient, calitativ, modernizare.

Aspecte introductive. Activitatea funcțională a unei organizații este redată de suma deciziilor adoptate și implementate de către aceasta. Astfel, pornind de la ideea enunțată, se deduce că eficiența și eficacitatea activităților desfășurate de către orice organizație, inclusiv publică, este în raport de dependență cu calitatea deciziilor adoptate și implementate de către aceasta.

Activitatea de elaborare și fundamentare a deciziilor reprezintă un proces complex ce presupune dezvoltarea mai multor etape și subetape, care grupează activități specifice științelor interdisciplinare. Conținutul, numărul și ordinea de dezvoltare a etapelor și subetapelor de elaborare a deciziilor sunt influențate de natura abordării decizionale, ce poate cuprinde *modelele normative bazate pe optimizare sau modelele descriptive bazate pe satisfacție* [1, p. 232], [2, p. 64].

Modelele decizionale ce fac parte din categoria abordărilor normative și în centrul cărora se află omul rațional, mai sunt denumite și modele predictive sau de optimizare a rezultatelor. Acestea sunt fundamentate pe premisa, că oamenii acționează rațional, generând și selectând într-o manieră logică acel curs al acțiunii, care maximizează rezultatele. În cadrul procesului decizional, care se desfășoară prin prisma modelelor normative, decidentul rațional face apel la obiectivitate și cauzalitate, iar deciziile acestuia sunt logice și bine fundamentate.

Modelele normative determină decidenții să se concentreze asupra elementelor importante ale problemei decizionale, încurajează descoperirea și cercetarea informațiilor și datelor greu accesibile, necesare pentru evaluarea alternativelor, solicită și chiar dezvoltă judecata de valoare a decidenților. Modelele normative impun decidentului, ca acesta să ia în considerare un număr mare de cerințe cu scopul de a selecta acel curs al acțiunii, care generează satisfacția maximă. Selectarea celor mai bune alternative, precum și ordonarea acestora pentru realizarea

judecăților de valoare comparată, reprezintă reguli de bază pentru decidentul modelelor normative [2, p. 64-68].

În cadrul proceselor decizionale militare din Republica Moldova factorii decizionali la fel se prezumă a fi raționali, urmărind obținerea rezultatelor maxime, utilizând analize de cauzalitate și informații complete pentru fundamentarea deciziilor adoptate. Până aici s-ar deduce faptul că procesele decizionale militare se înscriu completamente în categoria abordărilor normative, dacă nu ar mai fi și alte aspecte ce necesită a fi examinate.

În cadrul abordării decizionale reprezentate de modelele descriptive, decidentul adoptă o atitudine subiectivă și emoțională în raport cu procesul de elaborare și fundamentare a deciziilor. Atenția decidentului este una secvențială, îndreptată pentru identificarea unui curs de acțiune suficient de bun, dar nu neapărat cel mai bun. Odată cu identificarea unui curs de acțiune satisfăcător, căutarea altor soluții potențial mai bune poate înceta sau dacă totuși se continuă, atunci numai cu scopul de a confirma alegerea deja făcută. Decidenții abordării descriptive folosesc, de obicei, reguli intuitive stabilite pe baza experienței și aplică raționamente euristice, care reflectă expresia intuiției verificate de practica vieții. Acestea permit obținerea unei soluții, fără examinarea tuturor informațiilor referitoare la problema ce trebuie rezolvată. Testarea cursurilor alternative de acțiune se face în baza unui număr redus de criterii sau chiar pe baza unui singur criteriu [2, p. 64-68].

În cadrul abordării descriptive, procesul decizional se prezintă așa cum se realizează el în activitatea practică a organizației, pe când în cadrul abordării normative, procesul decizional este reprezentat așa cum ar trebui să se desfășoare în practica activității de management, pentru a elabora decizii eficiente [1, p. 233].

Analizând cu atenție caracteristicile generale ale categoriei abordărilor descrip-

tive, vom identifica și aici elemente care se regăsesc în cadrul proceselor decizionale militare, cu referință la existența și aplicarea atitudinii emoționale a decidenților, atenția secvențială îndreptată pentru identificarea unui curs de acțiune suficient de bun, dar nu neapărat cel mai bun, precum și utilizarea regulilor intuitive stabilite pe baza experienței.

Potrivit literaturii de specialitate [3], [4], [5], [6], [7], luarea deciziei militare poate fi rezultatul unui proces analitic sau intuitiv, funcție de gradul de incertitudine al acțiunilor militare, de rapiditatea schimbărilor și constrângerile impuse de realitatea câmpului de luptă.

Metoda analitică presupune analiza detaliată a problemelor prin generarea a cât mai multe soluții posibile, analiza și compararea acestora, stabilirea criteriilor și selecția celei mai bune soluții [3, p. 36]. Este o metodă care necesită, în special, timp, iar folosirea acesteia pe timpul execuției operației este mai puțin indicată. Ideea care stă la baza acestei teorii constă în faptul că, în urma comparării opțiunilor multiple, va fi obținută soluția optimă. Ca rezultat, procesul analitic de luare a deciziilor tinde să fie metodic, dar și îndelungat. Teoretic, puterea analitică și procesele logice sunt mai eficiente decât experiența.

Metoda intuitivă constă în luarea intuitivă a deciziilor, respinge metodele analitice și se bazează pe experiența comandantului și statului-major, pe abilitatea intuitivă a acestora de a recunoaște elementele esențiale ale unei probleme și pe capacitatea lor de a lua o decizie corectă [3, p. 36]. Modul intuitiv de luare a deciziilor înlocuiește analiza metodică cu deprinderile de a recunoaște situații și a le rezolva pe baza experienței. Această metodă se concentrează pe estimarea situației și nu pe compararea opțiunilor multiple ca în cazul metodei analitice. Luarea deciziilor în mod intuitiv are drept scop găsirea unei soluții care să satisfacă cerințele misiunii, în timp ce metoda analitică

va conduce la găsirea unei rezolvări optime a problemei. Calea de rezolvare intuitivă a situațiilor se bazează și pe considerentul că războiul este mai degrabă artă decât știință și că nu există o soluție perfectă pentru problemele operaționale ale luptei. Această teorie mai precizează că datorită experienței și pregătirii comandantului, acesta va genera o primă soluție care răspunde cerințelor misiunii, în consecință, nemaifiind necesar să fie elaborate opțiuni multiple. Întrucât acest mod de luare a deciziei nu implică compararea mai multor cursuri de acțiune, el este mult mai rapid decât modelul analitic. În funcție de timpul avut la dispoziție, comandantul poate evalua mai în detaliu decizia sa. În urma evaluării, dacă cursul acțiunii se dovedește a fi neviabil, comandantul poate elabora o nouă soluție, pe aceleași principii. Metoda intuitivă este potrivită pentru luarea multor decizii la eșaloanele tactice sau chiar operative, atunci când condițiile în care se duce lupta sunt fluide, iar timpul și incertitudinea sunt factori critici [3, p. 36], [4, p. 56], [5, p. 101], [6, p. 17], [7].

Interferențe între modelele de referință ale abordărilor decizionale și procesele decizionale militare din Republica Moldova. Așadar, la prima vedere, procesele decizionale militare din Republica Moldova conțin atât elemente din categoria abordărilor normative, precum și din categoria abordărilor descriptive. Totuși, pentru a determina ponderea sau raportul acestora, este nevoie de o analiză mai amplă a acestor abordări, de aceea, în cele ce urmează, vom examina modelele decizionale reprezentative abordărilor decizionale expuse anterior, cu referință la modelul rațional-comprehensiv de luare a deciziilor, modelul raționalității limitate și modelul incremental, însă fără a minimaliza importanța și aportul celorlalte modele decizionale prescrise de literatura de specialitate.

Vom începe cu teoriile raționaliste, care își au originea în raționalismul iluminist și în

cel pozitivist, curente care promovau ideea conform căreia problemele societății umane trebuie și se pot rezolva într-o manieră științifică, rațională, prin colectarea întregii cantități de informație disponibilă despre problema respectivă, prelucrarea acesteia și selectarea celei mai eficiente soluții din punctul de vedere al costurilor. Cu referință la lucrările cercetătorilor în domeniu [10], [11], [12], [13], [14], [15], [16], putem constata faptul că modelul rațional sau rațional-comprehensiv de luare a deciziilor este apreciat ca modelul ideal, care presupune existența unui individ rațional, ce parcurge etapele de stabilire a unor obiective de soluționare a problemei, de analiză și inventariere a tuturor posibilităților de realizare a obiectivelor, de anticipare a tuturor consecințelor și posibilităților producerii acestora, precum și selectarea alternativei care produce cel mai eficient rezultat în raport cu resursele alocate pentru soluționarea problemei [20, p. 61, 197].

A. Androniceanu, analizând procesul decizional din cadrul autorităților publice, susține faptul că în cadrul procesului decizional bazat pe modelul rațional-comprehensiv, funcționarul public trebuie să anticipeze consecințele fiecărei alternative luate în considerare, să le analizeze, să realizeze analize factoriale, precum și să întocmească simulări și scenarii decizionale, pornind de la contextul existent [19].

Criticii modelului rațional-comprehensiv relevă faptul că pentru identificarea celor mai potrivite modalități de realizare a obiectivelor ținând cont de criteriile eficiență, raționalitate și eficacitate, *modelul presupune un consum excesiv de timp*, de care autoritățile publice administrative nu dispun. Exigența dezvoltării detaliate și multilaterale a fiecărei etape din cadrul procesului decizional solicită costuri ridicate și bugete extinse [9], [19]. Factorii decizionali militari la fel nu dispun de timpul necesar pentru pregătirea și adoptarea deciziilor, în special,

în cazul proceselor decizionale desfășurate pe parcursul acțiunilor militare. Rigurozitatea impusă de abordările decizionale normative pentru fiecare etapă și subetapă din cadrul proceselor decizionale nu poate fi aplicată nici de către decidenții militari, care la fel se confruntă cu deficiențe financiare și temporale.

Din considerentul că factorii de decizie nu pot fi exhaustivi în stabilirea alternativelor și în calcularea costurilor pentru fiecare din acestea, precum și existența restricțiilor de natură instituțională și politică ce condiționează selectarea opțiunilor și a alegerilor, modelul rațional-comprehensiv este calificat de autori ca fiind nechibzuit sau de-a dreptul prost intenționat [10, p. 159]. Cunoscutul analist al modelului rațional și deținătorul Premiului Nobel americanul H. Simon afirmă că factorii de decizie întâmpină greutăți în atingerea unui nivel de raționalitate comprehensivă pură în deciziile pe care le iau, din cauza că există limite de natură cognitivă impuse capacității acestora de a analiza toate opțiunile posibile, ceea ce îi determină să aleagă opțiuni selectate pe temeiuri de natură politică sau ideologică, dacă nu chiar la întâmplare, fără a lua în considerare gradul de eficiență al acestora [9], [10, p. 159]. Autorul citat mai menționează, că ființele umane nu sunt întotdeauna sau, în general, nu sunt raționale și că concepția cu privire la raționalitatea umană este una eronată [20, p. 57]. În baza unor descoperiri sociologice, H. Nicolas afirmă că procesul decizional din cadrul organizațiilor este logic într-o măsură foarte mică, pe motiv că deciziile sunt luate de oameni, iar oamenii sunt mai puțin logici [21, p. 216]. Modelul decizional rațional-comprehensiv începe să se năruiască în momentul în care se confruntă cu viziunea pluralistă a grupurilor de interese multiple și complexe, care se află în raport de emulație pentru supremație [22, p. 272].

Într-adevăr, este dificil să prezumăm faptul că raționalitatea umană, inclusiv cea militară

poate fi comprehensivă în identificarea tuturor alternativelor decizionale posibile pentru o anumită situație problematică, din cauza limitelor cognitive sau de altă natură, dar în același timp nu putem admite faptul că aceasta lipsește completamente sau într-o măsură esențială. În ceea ce privește existența competițiilor vizionare și ideologice dintre diverse grupe de interese din cadrul organizațiilor, aceste constatări nu pot fi raportate la entitățile militare, subsecvent, nu pot fi apreciate ca impedimente sau factori variabili pentru procesele decizionale militare.

În mediile organizaționale publice, obiectivele nu sunt întotdeauna clar conturate, decidenții nu dispun de întreaga gamă de informație necesară elaborării variantelor decizionale, de cele mai multe ori ei nici nu cunosc toate alternativele decizionale, iar situațiile de certitudine sunt puține în comparație cu cele incerte și greu de previzionat. Pornind de la aceste realități din cadrul autorităților publice și încercând să ia în considerare complexitatea proceselor decizionale, unii autori au propus o serie de *modele explicativ-interpretative* ale deciziei, care, în final, reprezintă niște alternative la modelul rațional-comprehensiv. Aceste modele au apărut din necesitatea explicării procesului decizional prin prisma contextelor reale și naturale de funcționalitate ale organizațiilor cu toate posibilitățile și constrângerile de rigoare [22, p. 272].

Astfel, pentru a apropia modelul rațional-comprehensiv de luare a deciziilor de activitatea empirică, care predomină în lumea reală a autorităților publice, unii autori au încercat să modifice conceptul de raționalitate. Cea mai reușită mulație a modelului rațional-comprehensiv a fost realizată de către H. Simon, care consideră că cei care decid nu sunt în același timp raționali și comprehensivi. Chiar dacă alegerile sunt raționale, aceasta nu înseamnă că ele satisfac cerințele aspre impuse de modelul comprehensiv. Cei care se află în situația de

a decide, sunt limitați în activitatea lor de circumstanțele și mediile în care se pregătesc deciziile. Ca urmare, susține H. Simon, *omul este rațional, doar că raționalitatea lui este una limitată*. În mediile organizaționale puternic orientate spre scopurile și obiectivele care urmează a fi realizate, omul trebuie considerat ca având o conduită rațională, însă limitată și constrânsă de circumstanțe [2, p. 66-72], [11], [12], [14], [15], [16, p. 305-327], [18, p. 361], [22, p. 272]. În lucrarea lui B. Băcanu [14] modelul raționalității limitate este denumit modelul organizațional.

H. Nicolas, pornind de la ideea că puterea de judecată a minții umane este limitată la planuri mici și simple, în comparație cu vastitatea și complexitatea teritoriului acoperit de problemele pe care mintea umană ar trebui să le înțeleagă și să le rezolve, autorul consimnează *judecata limitată* a speciei umane [21, p. 218]. Alternativa aleasă în cadrul procesului decizional bazat pe modelul raționalității limitate, nu este cea care produce cele mai mari beneficii în raport cu costurile implementării acesteia. Comportamentul rațional limitat nu contribuie la maximalizarea rezultatelor obținute, ci este mai degrabă un model satisficient. Termenul *satisficient* combină cele două condiții ale raționalității limitate și anume: *condiția de satisfacere* și *condiția de suficiență*. Un proces decizional este satisficient, atunci când decidentul identifică acea alternativă, care este satisfăcătoare și suficientă pentru a realiza scopul și obiectivele procesului decizional. Potrivit modelului, decidentul nu trebuie să cerceteze toate alternativele decizionale, el doar trebuie să ia în considerare acea alternativă, care va produce o creștere satisficientă a beneficiilor sale [11], [12], [18, p. 361]. Conform modelului raționalității limitate, deciziile se iau în organizație, astfel încât să satisfacă pe cei care au luat deciziile, și să mulțumească destul de mult organizația, pentru că aceasta să treacă peste problemele cu care se confruntă și chiar să supraviețuiască [21, p. 219].

În opinia autorului M. Zlate, punctele nevralgice ale modelului raționalității limitate rezidă în neconsiderarea soluțiilor inovative și în neclaritatea cu privire la măsura în care procesele de negociere și de influență din organizațiile publice influențează procesul de luare a deciziilor [22, p. 272].

Deci, potrivit modelului raționalității limitate, decidenții sunt raționali, numai că aceasta este limitată și constrânsă de varii elemente și circumstanțe. Alternativa decizională selectată nu este cea care să soluționeze completamente situația problematică, ci una care este satisfăcătoare și suficientă, adică una satisficientă. Decidenții, din diverse motive, nu identifică și analizează toate alternativele decizionale, considerând că o soluție care i-ar ajuta să treacă peste problema apărută este suficientă pentru a mulțumi organizația. Bazându-ne pe informația acumulată în cadrul activității profesionale desfășurată la autoritatea publică centrală de specialitate responsabilă de domeniul apărării, aplicând observația directă și indirectă, ne raliem la opiniile autorilor, constatând și noi faptul că, într-adevăr, în cadrul multor procese decizionale, decidenții militari fie că nu dispun de timp suficient și resurse necesare, fie că sunt constrânși de anumite circumstanțe nefavorabile sau chiar din lipsa potențialului cognitiv, nu cercetează toate alternativele decizionale posibile în vederea selectării și aplicării celei mai raționale și complete soluții. Lipsa exercițiului de planificare exhaustivă, inclusiv strategică a proceselor decizionale, sau nerespectarea acesteia dacă există, conduce la desfășurarea ad-hoc și precipitată a activităților instituționale și, subsecvent, la apariția insuficienței temporale cronice. „Totul este urgent” sau „termenul de execuție este ieri” reprezintă „paradigme” ce împiedică instituțiile publice, inclusiv militare să se dezvolte și să livreze politici, servicii și bunuri de calitate cetățenilor - misiune de bază a administrației publice.

Studiind administrația publică și instituți-

ile politice, Ch. Lindblom constată faptul că din perspectiva luării deciziilor, acestea sunt departe de prevederile modelului raționalității complete, care aspiră la idealul rațional deductiv. Și atunci își propune un scop mai realist și anume studierea modului în care sunt elaborate deciziile pragmatice [22]. Prim urmare, Ch. Lindblom consemnează faptul că factorii de decizie elaborează decizii printr-un proces de efectuare a unor *comparații succesive limitate cu deciziile adoptate anterior* cu care aceștia sunt familiarizați, astfel încât, deciziile luate diferă foarte puțin de cele deja existente, iar schimbările statu-quo-ului sunt de natură incrementală [11, p. 160]. Această afirmație a constituit temelia *modelului incremental de luare a deciziilor* [9], [11], [13], [15], [16].

Incrementalismul fragmentat, așa cum este denumit modelul decizional de către autorul M. Zlate, vizează dezvoltarea progresivă a deciziilor prin confuzie, pas cu pas, pe baza efectuării unor comparații succesive limitate. Incrementalismul fragmentat se soldează cu creșteri minore, chiar dacă procesele decizionale sunt incoerente și necoordonate. Modelul se axează mai mult pe evitarea disfuncționalităților prezente și mai puțin pe realizarea obiectivelor decizionale definite, ceea ce înseamnă că multe aspecte ale problemei abordate rămân nesoluționate [22]. Prin urmare, se identifică două motive pentru care deciziile rezultate din procesul decizional bazat pe modelul incremental rămân relativ apropiate situației curente a organizației publice. În primul rând, se invocă *rezistența tipică a factorilor de decizie față de procesul de schimbare, în general, și de schimbarea radicală, în mod special*. Al doilea motiv este de natură birocratică caracteristic structurilor administrative și face referință la *procedurile de operare standard*, care tind să promoveze practicile și programele curente, în detrimentul celor strategice și de perspectivă [9].

Modelul incremental de luare a decizi-

ilor mai este definit de către M. Vlăsceanu și ca modelul adaptiv sau modelul rațional-adaptiv și în mod sugestiv, îl asimilează cu „știința ieșirii la liman” [8, p. 275]. Pe motiv că modelul ia în considerare influența politicului asupra procesului decizional din cadrul autorităților publice administrative, A. Androniceanu numește acest model drept modelul creșterii sau al dezvoltării. În literatura de specialitate, modelul mai este cunoscut ca abordarea politică [17], [19].

Modelul incremental de elaborare a deciziilor reprezintă un exercițiu practic mai preocupat de soluționarea cea mai comodă a problemelor decât de realizarea unor obiective strategice. Ideea centrală a modelului incremental de luare a deciziilor este reprezentată de caracterul negocierilor politice și de condiția existenței compromisurilor între cei implicați în procesul decizional. Alternativele identificate în cadrul procesului decizional exprimă mai degrabă fezabilitatea politică decât dezirabilitatea obiectivelor sociale. *Deciziile care se adoptă comportă modificări relativ mici ale procedurilor existente, dar care contribuie totuși la îmbunătățirea situației problematice și la minimalizarea numărului de instituții sau persoane „deranjate” de aceste măsuri noi* [8], [9], [11], [17], [19].

Din considerentul că orice organizație publică este constituită în esență dintr-o coaliție de forțe, grupuri sau interese diferite, de multe ori chiar antagoniste, presupune faptul că nu există o sursă centrală a puterii și nici obiective organizaționale clare, precise și general acceptate. Diversitatea de obiective și interese conduce la necesitatea unei negocieri între grupuri, fiecare dintre ele câștigând ceva și pierzând altceva. Alternativa decizională, care satisface interesele și expectativele grupurilor participante la procesul decizional, este predilectă în detrimentul altei alternative decizionale, care ar putea să maximizeze calitatea procesului decizional.

Modelul decizional incremental este

centrat pe *generarea soluțiilor reactive* la problemele existente, neglijând abordarea proactivă, care să identifice alternative sau posibilități inovative pentru situațiile problematice. Deciziile se iau în pași seriali și incrementali (crescători), *decidentul concentrându-se, în primul rând, pe alternativele considerate familiare și convenabile. Modelul este reticent față de intenția de distanțare majoră față de statu-quo-ul organizațional, întrucât aventurarea în necunoscut și luarea unor decizii cu caracter aprofundat reprezintă o amenințare serioasă pentru însuși procesul decizional. Pentru menținerea cooperării și consensului, modelul incremental de luare a deciziilor accentuează importanța compromisului și limitează desprinderile radicale de practicile și politicile existente. Modelul decizional incremental, fiind axat pe necesitatea adaptării și reacției permanente la constrângerile interne și externe ale organizațiilor și ale mediului, nu poate fi aplicat în situații care impun schimbări radicale, respectiv restructurări majore sociale, politice, valorice etc.* [8].

Deciziile obținute în rezultatul desfășurării procesului decizional incremental *sunt modificate continuu în timp*, iar problemele sociale pentru care au fost luate deciziile *se remediază în mod perpetuu în detrimentul unor rezolvări complete și definitive*. Responsabilitatea analizei, evaluării și alegerii alternativei decizionale, este partajată cu mai multe grupuri din societate, astfel încât procesul de elaborare a deciziilor devine fragmentat și disjunct [8], [11], [12], [17], [19].

Cercetătorul J. Forester, unul din criticii modelului incremental de luare a deciziilor, menționează faptul că incrementalismul ne-ar face să traversăm de mai multe ori intersecțiile, fără să știm încotro ne îndreptăm [10, p. 162]. Criticile sunt aduse pentru caracterul său conservator, care *respinge schimbarea și inovația*, precum și pentru natura nedemocratică a acestuia, în sensul că procesul luării deciziilor se limitează la

negocierile din cadrul unui grup de persoane importante, responsabile de elaborarea deciziilor. *Respingerea analizelor sistematice și neglijarea alternativelor promițătoare* constituie alte motive pentru care modelul este criticat. Modelul decizional incremental este funcțional doar pentru organizațiile publice, unde activitatea instituțională beneficiază de stabilitate și continuitate în realizarea obiectivelor stabilite [8], [9], [10], [11]. Alte elemente ce influențează buna funcționare a modelului decizional incremental sunt stabilitatea societală, nivelul ridicat al culturii de purtare a negocierilor, precum și maturitatea clasei politice și a cetățenilor [8], [9].

Parcurend modelul decizional incremental, ne întrebăm ce elemente din cadrul acestuia se regăsesc în exercițiile decizionale desfășurate în cadrul mediilor militare. Astfel, realizăm faptul că la pregătirea deciziilor, de multe ori ne raportăm la deciziile adoptate anterior pentru aceleași subiecte, încercând doar să le îmbunătățim puțin, dar mai presus de orice, să respectăm limitele temporale stabilite și condițiile de formă. Consecințele pozitive rezultate sunt minore, dar acestea contribuie la îmbunătățirea temporară a situației problematice apărute și nu creează deranj pentru alte structuri sau persoane. Din cauza caracterului provizoriu de tratare a problemei, soluțiile respective necesită a fi modificate în continuu. Nu suntem deschiși și nu privim cu entuziasm către procesele de transformare, cu predilecție cele de fond, iar identificarea soluțiilor inovative care să conducă la construirea abordărilor proactive - nu este o preocupare pentru noi. Preferăm să ne axăm pe activitatea cotidiană, inclusiv pe luarea deciziilor cu caracter repetitiv și operațional, în detrimentul celor strategice și de perspectivă.

Concluzii. Analizând modelele de referință ale celor două categorii de abordări decizionale (normativă și descriptivă) constatăm faptul că în cadrul proceselor decizionale militare din Republica Moldova, în

special ale celor cu caracter administrativ, se regăsesc elemente din ambele categorii, ponderea acestora fiind neuniformă. Se observă totuși faptul că elementele ce aparțin abordării descriptive sunt preponderente. Noi însă considerăm, că în cadrul actului decizional militar strategic, cu referință la deciziile strategice, deciziile adoptate în condiții de certitudine, deciziile programate, deciziile normative ar trebui să predomină elementele modelelor decizionale normative, în care decidentul acționează rațional, generând și selectând într-o manieră logică și fundamentată acel curs al acțiunii, care maximizează rezultatele.

Totodată, conștientizăm faptul că există și situații, când timpul avut la dispoziție este unul insuficient, circumstanțele și condițiile în care trebuie luată decizia sunt nefavorabile și incerte, informația necesară lipsește cu acuitate sau decizia de adoptat comportă un caracter repetitiv sau operațional - stări în care elementele abordării descriptive sunt acceptate.

Inferând cele expuse și analizate apriori, conchidem prin a reliefa faptul că, la desfășurarea proceselor decizionale, decidenții militari trebuie să se raporteze la modelele decizionale, care se pretează cu timpul și resursele avute la dispoziție la acel moment, cu circumstanțele și condițiile în care se cere decizia, precum și cu natura deciziei așteptate. Totuși, în cazul exercițiilor decizionale programate, în special al celor care vizează deciziile strategice, elementele modelului rațional-comprehensiv ar trebui să fie predominante. Admiterea atitudinilor emotive, utilizarea exclusivă a intuiției și experienței, stabilirea nechibzuită a termenelor de luare a deciziilor (urgentarea), axarea excesivă pe procedurile birocratice, în special pe cele ce vizează forma, complacerea în satisficent și incrementalism reprezintă factori ce afectează calitatea deciziilor și care necesită a fi excluși din cadrul activităților cu caracter decizional.

BIBLIOGRAFIE

1. Burduș E., Căprărescu Gh. Fundamentele managementului organizației. București: Editura Economică, 1999, 512 p.
2. Hîncu D., Ene N. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: Lumina Lex, 2003, 350 p.
3. Pantazi S., Stancu M., Martin I. Planificarea acțiunilor militare. București: Universitatea Națională de Apărare „Carol I”, 2009, 141 p.
4. Gary Klein. Strategies of Decision Making. Military Review, 1989, p. 56-64.
5. Command and control. MCDP 6, U.S. Marine Corps, 1996, 147 p.
6. Naval command and control. Naval Doctrinal Publication 6 (NPD 6), 19 May 1995, 73 p.
7. Army Planning and Orders Production. Field Manual No .5-0. Headquarters, Department of the Army Washington, DC, 20 January 2005.
8. Vlăsceanu M. Psihologia organizațiilor și conducerii. București: Editura Paideia, 1993, 369 p.
9. Junjan V. Modele cantitative de luare a deciziei//Revista Transilvană de Științe Administrative, 2002,VIII, p. 61-71.
10. Howlett M., Ramesh M. Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor. Trad.: T. Stela. Chișinău: Epigraf SRL, 2004, 272 p.
11. Miroiu A. Introducere în analiza politicilor publice. București: 2001, 324 p.
12. Dunn W. Analiza politicilor publice. Trad.: Drăgușin N. Iași: Polirom, 2010, 507 p.
13. Brătianu C. Management și marketing. Curs universitar, 2007.
14. Băcanu B. Organizația publică: teorie și management. Iași: Polirom, 2008, 350 p.
15. Preda M. Comportament organizațional. (Teorii, exerciții și studii de caz). Iași : Polirom, 2006, 249 p.
16. Nilsson M., Dalkmann H. Decision making and strategic environmental assesment// Journal of Environmental Assessment Policy and Managment. Vol. 3, No. 3, September 2001, Imperial College Press., p .305-327.
17. Matei L. Managementul public. București: Editura economică, 2001, 440 p.
18. Johns G. Comportament organizațional. Înțelegerea și conducerea oamenilor în procesul muncii. București: Editura Economică, 1998, 633 p.
19. Androniceanu A. Management public. București: Editura Economică, 1999, 240 p.
20. Simon H. Comportamentul administrativ (Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative). Chișinău: Î.E.P. Știința, 2004, 300 p.
21. Nicolas H. Administrație publică și afaceri publice. Trad.: Boca C., Chișinău: Cartier, 2005, 1156 p.
22. Zlate M. Tratat de psihologie organizațional-managerială. Vol. II. Iași: Polirom, 2007, 673 p.

Prezentat: 12 iulie 2019.

E-mail: soacbu77@yahoo.com

Societatea civilă și statul de drept



UNELE ASPECTE ALE PUTERII DE STAT CA FORMĂ INSTITUȚIONALIZATĂ OFICIAL A PUTERII POPORULUI

SOME ASPECTS OF STATE POWER AS AN OFFICIALLY INSTITUTIONALIZED FORM OF THE PEOPLE'S POWER

CZU: 342.5

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

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

SUMMARY

Any society, however primitive it is, must depend on a certain organization and distribution of powers, to support the fundamental order of society and social organization within it, because it is the power that stands behind any association and supports its structure. There is no organization and no command without power and the specificity of any power consists in the possibility of its bearers to impose their will, to determine others, submission or subordination.

In this sense, with evolution of social relations, it became necessary to create an institutional framework of, which on the one hand, had to legitimize the power, and on the other, to ensure its achievement and effectiveness.

Therefore, power is an essential social phenomenon, as it cannot be conceived outside of society and cannot manifest itself, than through social relations, in the absence of power, the society is an inert body incapable of satisfying its judgments of being.

Keywords: society, people, phenomenon, social relations, state power.

REZUMAT

Orice societate, oricât de primitivă ar fi, trebuie să depindă de o anumită organizare și distribuție a puterii, care să sprijine ordinea fundamentală a societății și organizarea socială în cadrul ei, deoarece puterea este cea care se află în spatele oricărei asociații și îi susține structura. Fără putere nu există nicio organizație și nici ordine, iar specificul oricărei puteri constă în posibilitatea purtătorilor acesteia de a-și impune voința altora, de a determina supunerea sau subordonarea altora.

În acest sens, odată cu evoluția relațiilor sociale, a devenit necesară crearea unui cadru instituționalizat care, pe de o parte, să legitimeze puterea, iar pe de alta, să-i asigure realizarea și eficacitatea.

Prin urmare, puterea este un fenomen esențialmente social, deoarece nu poate fi concepută în afara societății, și nu se poate manifesta decât prin intermediul relațiilor sociale, iar în lipsa puterii, societatea este un corp inert, incapabil să-și satisfacă rațiunea de a fi.

Cuvinte-cheie: societate, popor, fenomen, relații sociale, putere de stat.

Puterea este un fenomen relațional, ea preexistă formelor sale de manifestare, reprezentând o energie socială. Scopul puterii poate fi deliberat (asumat de către cei asupra cărora se exercită puterea) sau impus (presiune exterioară). Raporturile existente între subiectul și obiectul puterii explică mijloacele la care recurge puterea pentru a se înfăptui. Puterea este un fenomen esențialmente social, care nu poate fi concepută în afara societății, și nu se poate manifesta decât prin intermediul relațiilor sociale. Puterea este o condiție a ordinii sociale, iar libertatea și binele sunt posibile doar într-o asemenea ordine.

Prin urmare, puterea desemnează ansamblul sau sistemul relațiilor de putere constituite într-o societate istoricește determinată, exprimând autoritatea pe care un individ sau un grup de indivizi o are asupra altora pentru realizarea unui scop comun, asumat de membrii colectivității sau impus acestora de către cei care exercită puterea [3, p. 142].

Puterea apare ca o necesitate socială, necesitate ce poate fi explicată, în primul rând, prin prisma importanței pe care o prezintă menținerea echilibrului, a coeziunii interne a oricărei societăți. Dar ea apare și ca rezultat al unei necesități externe, explicată prin faptul că orice societate globală este în legătură cu exteriorul, are relații cu alte societăți, fapt pentru care puterea trebuie să organizeze aceste relații, după cum trebuie să-i asigure apărarea [14, p. 43].

Puterea se instituționalizează în toate domeniile vieții sociale: în familie (pater familias); la întreprindere (consiliul de administrație); la școală (profesorii); în societate (parlamentul, guvernul) [9, p. 66].

Astfel, putem concretiza că noțiunea de putere este acea capacitate, însușire de a influența într-un fel sau altul comportamentul altora, influență care poate lua forma de convingere sau de constrângere [1,

p. 436]. Această idee conduce la afirmația că un grup social nu poate exista în afara relațiilor de putere, individul din acest grup întotdeauna se regăsește, cel puțin, în una din cele trei forme de putere:

- imediată – puterea ce este exercitată asupra tuturor membrilor grupului, dar nimeni nu comandă și toți membrii grupului se supun, aici putem menționa obiceiurile, datinile;

- socială individualizată – această putere este strâns legată de proprietatea privată și a apărut odată cu evoluția spre bogăție, în momentul în care s-a pronunțat divizarea muncii;

- instituționalizată – această putere este ceea ce apare în momentul în care toți indivizii unui grup recunosc grupul ca o entitate superioară fiecărui membru al grupului în parte. În cadrul acestei puteri sunt indispensabile unele norme care reglementează relațiile sociale, aceste reguli sociale fiind unanim recunoscute de către toți și îi privesc pe toți, dar interesele ocrotite sunt superioare intereselor particulare ale fiecărui individ în parte [2, p. 229-230].

În această ordine de idei, se relevă faptul că puterea, ca fenomen, presupune existența unei surse de autoritate și se caracterizează prin posibilitatea de a ordona, a impune obligația celui ce primește ordinul, comanda de a se supune acestui ordin [9, p. 71].

În context, apreciem că odată cu evoluția relațiilor sociale, autoritatea puterii nu se mai putea sprijini pe credințe sau cutume, devenind necesară crearea unui cadru instituționalizat care, pe de o parte, să legitimeze puterea, iar pe de alta, să-i asigure realizarea și eficacitatea. Astfel, ansamblul instituțiilor și regulilor constituite în acest scop desemnează statul, iar puterea astfel instituționalizată devine o putere de stat, unde organele statului constituie instrumente ale puterii, prin care se materializează puterea de stat. Respectiv, odată cu

transformarea puterii sociale în putere de stat, statul și puterea de stat se află într-o interconexiune și trebuie privită ca un raport între formă și conținut, unde statul reprezintă forța materială a puterii, a cărei realizare este imposibilă fără un mecanism corespunzător.

În opinia prof. Gh. Iancu, puterea de stat este exercitată de instituții specializate, înzestrate prin lege cu acele competențe necesare realizării funcțiilor statului, funcții generate de puterea publică și de funcțiile acesteia. [10, p.102]

Puterea de stat ca element al statului emană, în primul rând, din suveranitatea poporului considerată ca unic izvor legal al puterii, căreia îi aparține suveranitatea națională, care constă în dreptul poporului de a hotărî necondiționat în privința intereselor sale și de a le promova și realiza în mod nestingherit. Suveranitatea națională înseamnă puterea absolută și perpetuă a poporului, puterea politică, adică o putere aparținând poporului, care își creează puterea de stat, al cărei deținător suveran este. În al doilea rând, este vorba despre *aparatul statului* - identificat prin autoritățile cu capacitatea de a da norme, a asigura executarea lor și de a supune orice și pe oricine la respectarea voinței poporului pe care îl reprezintă și în baza mandatului căruia acționează. De altfel, aparatul de stat întruhidează în sens direct puterea statului [4, p. 35-36].

În opinia prof. Ioan Muraru, prin stat se înțelege forma organizată a puterii poporului, mai exact mecanismul sau aparatul statal. Aceasta fiind accepțiunea strict juridică. Așa văzute lucrurile, următorul raționament ne permite explicarea edificiului statal. Poporul, națiunea dețin puterea politică. Pentru a putea exercita această putere, poporul creează statul, ca un ansamblu sistematizat de organe de stat (legiuitoare, administrative, judecătorești, armată, poliție), deseori denumite autorități statale

(publice). Statul este deci sistemul acestor autorități publice. [13, p. 251-252]

Puterea (puterile) statală, într-o explicație simplă, este forma de organizare statală a puterii poporului (politice). Dacă această organizare se realizează prin mai multe grupe (categorii, autorități, puteri) de organe de stat, cu funcții (împuterniciri) și trăsături clar definite și caracterizate prin autonomie organizatorică și funcțională, precum și prin echilibru reciproc și colaborare, suntem în prezența separației/echilibrului puterilor.

Această stare, în opinia prof. Ion Deleanu, este specifică sistemelor de guvernământ democratice, [5, p. 60; 1, p. 438] însă dacă organizarea și funcționarea acestor organe de stat sunt caracterizate prin centralism și concentrare, suntem în prezența unicității puterii, stare specifică sistemelor de guvernământ totalitare. [13, p. 253]

În literatura de specialitate, prin termenul de *putere de stat* este identificat și conceptul de *putere publică*, care este definită ca puterea ce aparține întregii națiuni, puterea cu care este investit statul ca expresie permanentă a voinței națiunii, puterea comună ce se exercită în folosul tuturor indivizilor ce constituie națiunea. [8, p.142-146]

Puterea publică are trăsăturile sale specifice, precum:

- este o putere juridică (are caracter normativ), iar cei care o exercită sunt impuși să exercite puterea prin elaborarea și aplicarea normelor de drept;
- posedă calitățile de continuitate și permanență, iar prerogativele sale aparțin autorităților publice și nu guvernanților;
- pretinde să exprime interesul întregii societăți, deși, uneori, se află în serviciul unei clase sociale sau unui grup social restrâns (dictatura);
- două sau mai multe puteri publice nu pot coexista în cadrul uneia și aceleiași formațiuni statale, decât accidental și vremelnic. Unicitatea puterii publice derivă

din faptul apartenenței acesteia la un titular exclusiv: poporul. Unicitatea puterii nu exclude însă, ci chiar implică realizarea sa prin diferite categorii de organe ale statului, corespunzător unor funcții specifice și relativ autonome [6, p. 37];

- suveranitatea puterii publice, care reprezintă supremația și independența puterii în exprimarea și realizarea voinței guvernanților ca voință de stat;

- este o putere organizată în mecanismul de stat, care este bine structurat, constituite dintr-un grup special de persoane învestite cu atribuții deosebite și recurg la forța de constrângere a statului. Grupurile date sunt formate în modul prevăzut de legislația statului respectiv;

- puterea publică investește mecanismul de stat cu capacitatea de a conduce (a administra) societatea [3, p. 147].

În ordinea celor expuse, se apreciază că puterea de stat reprezintă ansamblul relațiilor de putere constituite într-o anumită societate, istoricește determinată, și reprezintă autoritatea pe care guvernanții o au asupra guvernaților, pentru realizarea unui anumit scop comun, care a fost impus de către guvernanți sau care a fost asumat de guvernați.

Ar fi de remarcat faptul că voința indivizilor, grupurilor sociale, poporului, națiunii (în dependență de sfera pe care o delegăm guvernanților), exprimată prin lege, nu este suma aritmetică a tuturor voințelor membrilor societății organizate în stat, a grupurilor sociale. Într-un stat sunt exprimate prin lege interesele guvernanților, iar în ce privește raportul dintre aceste interese și voința generală, acesta depinde de gradul de democrație existent în statul respectiv.

Prin urmare, puterea de stat pretinde să exprime interesul întregii societăți, cu toate că uneori se află în serviciul unei clase sociale sau al unui grup social restrâns (în cadrul dictaturilor) [9, p. 73].

Puterea de stat este o putere transmisă de către popor unor organisme care exercită conducerea de stat. Raporturile reciproce ce se stabilesc între guvernați (titularul puterii politice) și guvernanți (titularii puterii de stat), se manifestă, pe de o parte, prin încredințarea de către cei guvernați a exercițiului dintre prerogativele puterii politice și prin controlul înlăptuit de ei asupra „celor aflați la putere”, iar, pe de altă parte, ca raporturi de putere concretizate în comandamente, ordine, instrucțiuni impuse de subiecți politici specializați (guvernanți) membrilor colectivității, individual sau asociați pe criterii sociale, politice, profesionale, economice ș. a. [12, p.17]

Motivarea încredințării de către popor a anumitor prerogative de putere unor autorități publice specializate, aflate sub controlul său, constă în imposibilitatea găsirii unei soluții tehnice, care să permită autoguvernarea, exercitarea suveranității naționale în mod nemijlocit de către popor. Transferul exercitării puterii de la popor la stat nu poate submina scopul exercitării puterii care rămâne, în continuare, legat de asigurarea, pe această cale, a binelui comun al tuturor cetățenilor. Pentru garantarea unui climat de pace socială și ordine într-o comunitate umană, este necesar ca interesele și voința fiecărui individ să se regăsească într-o voință generală unică, exprimată și impusă la nevoie prin forță fiecărui individ de către autoritățile publice desemnate în mod legitim.

În acest sens, este esențial ca atât desemnarea autorităților publice cărora li se încredințează prerogative de putere, cât și exercitarea ca atare a acestora, să se facă în mod legitim și prin proceduri eminamente democratice, deoarece voința poporului în rezultatul final determină conținutul legilor, construcția sistemului organelor puterii.

Având în vedere că această voință poate să se manifeste atât nemijlocit, cât și prin intermediul reprezentanților poporului în organele alese, se apreciază faptul că izvorul puterii (poporul) participă nu numai ca subiect al formării sistemului de organe ale statului, dar și ca subiect, care exercită influență asupra volumului de atribuții ale organelor și conținutul legilor.

Puterea democratică este nu numai o putere rezultată în urma unor alegeri libere și corecte în condiții de pluralism politic, dar și o putere bazată pe un sistem de valori recunoscute de societate, ce asigură omului libera dezvoltare, oferind posibilitatea unei vieți decente în condiții de prosperitate economică, a folosirii drepturilor și libertăților constituționale, precum și evitării unor situații de uzurpare a puterii, care este percepută ca o acaparare ilegală a puterii ce poate fi înfăptuită fie pe calea înlăturării organelor legitime alese sau numite de la înfăptuirea puterii prin modalități nelegitime, ori prin însușirea atribuțiilor, care, conform Constituției, trebuie să fie îndeplinite de alte organe (de exemplu, însușirea atribuțiilor de efectuare a justiției de organele puterii legislative sau executive).

Indiferent sub ce aspect ar fi studiată, puterea se raportează în mod necesar la un titular, căruia îi sunt recunoscute anumite prerogative. Dacă statul exercită o putere delegată, circumscrisă înfăptuirii unor obiective sociale de interes general (binele comun), titularul puterii globale nu poate fi în epoca contemporană decât poporul, ori, după caz, națiunea, care deține în mod original puterea politică. Poporul sau națiunea constituie titularul puterii politice, pe când statul (autoritățile/puterile publice) reprezintă titularul exercițiului puterii de stat încredințate în mod legitim de popor. Între popor și stat se stabilesc anumite relații, pe baza cărora ciclul putere politică (originară) – putere de stat (derivată)

se reia la nesfârșit, cu condiția respectării principiilor democratice.

Această situație se manifestă din punct de vedere instituțional prin faptul că puterea politică se obiectivează în diverse organisme, cărora le sunt transferate atribuții sau funcții de putere. Puterea astfel instituționalizată apare sub forma puterii de stat și este exercitată de acesta în întregul său și în mod specializat și distinct de diverse organe ale sale. Statul apare deci ca titular exclusiv al forței de comandă și dominație. [10, p. 207]

Fără activitatea organelor statului este greu de reprezentat înfăptuirea puterii de stat, deoarece și realizarea formelor exercitării directe de către popor poate fi înfăptuită numai prin rolul organizatoric al organelor corespunzătoare, investite cu anumite atribuții distincte.

Termenul „atribuții” poate fi folosit într-un sens mult mai larg pentru desemnarea întregului ansamblu de posibilități juridice ale statului de a exercita influența asupra relațiilor sociale cu scopul ordonării lor și stimulării dezvoltării. Această înțelegere permite de pe alte poziții analiza conținutului juridic al puterii de stat.

Dacă ar fi să înțelegem puterea de stat ca ansamblu de atribuții, atunci separarea atribuțiilor între organele statului este un proces destul de firesc și necesar la îmbunătățirea organizării raționale a conducerii cu treburile statului, la împărțirea nu numai a drepturilor, ci și a obligațiilor și răspunderii, în caz contrar apar temeri fondate referitoare la distrugerea sistemului unitar de conducere a statului.

În ordinea celor analizate, se deduce faptul că puterea de stat poate fi percepută în sens restrâns ca o dimensiune a statului, formă de organizare statală a puterii politice, iar în sens larg puterea de stat este o varietate a puterii sociale, formă instituționalizată oficial a puterii politice, care se manifestă în capacitatea și posibilitatea

exercitată direct de popor sau transmisă unor autorități de a organiza și conduce societatea în anumite limite teritoriale în interesul comunităților umane respective și care se deosebește de celelalte categorii și forme de autoritate prin calități și trăsături caracteristice: este suverană, legitimă, revocabilă, are vocația globalizării, dispune de structuri specializate care o realizează – mecanismul de stat (la nevoie, prin utilizarea mijloacelor de constrângere) și limitată prin drepturile cetățenești recunoscute și garantate de o lege supremă.

Societatea umană pentru a fi organizată, este necesar de a fi condusă și administrată corect, deoarece sistemul administrativ al unui stat manifestă influență directă asupra vieții politice, sociale și economice a unui stat, iar o structură administrativă este avantajoasă societății atunci când pune administrația și pe cei administrați să fie egali în fața legii, obținând ca finalitate dorința cetățenilor de a participa activ la soluționarea interesele locale. Însă marea majoritate a sistemelor administrative nu sunt interesate ca administrația și cei administrați să se afle pe același picior de egalitate, iar această decizie conduce spre pasivitatea cetățenilor și neimplicarea activă în afacerile locale ale statului, provocând în final insuccesul administrației într-un stat.

Prin urmare, sistemul administrativ al unei țări nu trebuie să reprezinte un colectiv izolat sau o organizație închisă, ținând cont de faptul că administrația publică are drept scop principal organizarea executării și executarea legilor, îndeplinirea cerințelor și intereselor generale prin organizarea serviciilor publice, iar administrația publică locală îndeplinește aproximativ aceleași funcții doar la nivel local, pe motiv că acestea au fost create ca parte componentă a structurii de organizare a administrației publice, cu autoritate oferită de Constituție, oferindu-i dreptul să colaboreze cu celelalte structuri din sistemul de administrație.

Conform autorilor ruși A. Kozîrin și M. Ștatova, conceptul de administrație publică reprezintă constituirea punctelor de legătură ale aparatului de stat, precum și totalitatea organelor, instituțiilor și organizațiilor care îndeplinește funcțiile administrative. Autorii definesc noțiunea de administrație publică ca organizarea și activitatea organelor și instituțiilor subordonate puterii politice, care asigură executarea legii, activează în interesul public și sunt investite cu atribuțiile puterii publice. [15, p. 32]

Prof. Tudor Drăganu menționează că „puterea de stat” se identifică ca un sistem de organe competente să exercite funcțiile fundamentale ale statului: legislativă, executivă și judecătorească. Statul își organizează în acest sens diferite structuri bine organizate ce poartă denumiri de autorități publice, iar literatura în domeniu îi oferă noțiunii „putere de stat” câteva sensuri clare: [7, p. 46] este o parte a mecanismului de stat, care exprimă organizarea socială de stat, dar și puterea statală în general; exercită, în numele statului, sarcinile și funcțiile sale; posedă împuterniciri de putere statală; are o anumită competență; acoperă anumite dimensiuni teritoriale de activitate; deține un sistem educațional; posedă anumite structuri; cuprinde unele reguli de finanțare a acestuia; iar fiecare organ format pentru executarea puterii de stat posedă o anumită autoritate pentru a influența anumite organe inferioare.

Practica vieții politice din țările aflate în tranziție arată, că nu este suficient să proclami un sistem politico-democratic, ci trebuie să construiești instrumentele aplicării acestuia, mecanismul de interferență a instituțiilor de guvernare, modalitățile de conlucrare a organismelor prin care se exercită prerogativele de putere – Parlamentul, Președintele, Guvernul.

Practica socială a țărilor care au pășit

pe calea întronării democrației după un sistem totalitar probează, că ceea ce face ca un sistem de guvernare să fie apreciat ca democratic, nu sunt numai conceptele pe care se bazează sau valorile pe care le promovează, ci modul cum funcționează acest sistem și cum este receptat în conștiința socială a celor guvernați, administrați, cum respectă guvernanții Constituția.

De asemenea, dacă în stat nu funcționează legile, nu se aplică, cea mai bună lege se compromite, se pierde controlul

social, iar membrii societății nu se mai simt ocrotiți nici de Parlament, nici de Președinte, nici de Guvern, nici de Constituție.

Anume din aceste considerente, nicio persoană particulară, nicio parte din popor, niciun grup social, niciun partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu, iar reformele trebuie să fie efectuate potrivit principiului *mutatis mutandis* cu adaptarea sistemului administrativ la nivelul standardelor europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Arseni A. Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. I. Chișinău: CEP USM, 2005, 502 p.
2. Bădescu M., Țonea B. Drept constituțional și instituții politice. București: Universul Juridic, 2006, 242 p.
3. Cârnaț T. Drept constituțional. Chișinău: „Print –Caro” SRL, 2010, 513 p.
4. Constituția Republicii Moldova comentată articol cu articol. Chișinău: Civitas, 2000, 176 p.
5. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Tratat. București: Europa Nova, 1996, 333 p.
6. Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale: în dreptul roman și în dreptul comparat. București: C.H. Beck, 2006, 922 p.
7. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice: Tratat elementar. București: Lumina Lex, 2000, vol. 2, 416 p.
8. Drilea M. Puterea de stat și suveranitatea. Brașov: Transilvania, 2008, p. 142-146.
9. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, vol. I. Chișinău: Reclama, 2001, 275 p.
10. Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina – Lex, 2005, 606 p.
11. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice, vol.1. București: Lumina Lex, 1997, 488 p.
12. Ionescu C. Principiile fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina Lex, 1997, 247 p.
13. Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. București: ACTAMI, 1998, 475 p.
14. Vrabie G. Drept constituțional și instituții politice, vol. I. Iași: Cugetarea, 1999, 555 p.
15. Козырин А. Н., Штатина, М. А. Административное право зарубежных стран. Москва: Спарк, 2003, 464 с.

Prezentat: 3 septembrie 2019.

E-mail: teodorina@rambler.ru

RĂSPUNDEREA JURIDICĂ ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ

LEGAL LIABILITY IN THE FIELD OF OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH

CZU: 349.2:331.45/331.47

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

SUMMARY

In this article, a brief research has been carried out on the matter regarding the legal liability in the field of security and health at work, taking into account the national legislation, the doctrine and the judicial practice. It has been stated that violation of security and health at work can lead to various forms of legal liability (disciplinary, material, contravention and criminal). The legal effects arising from work accidents and professional diseases, with reference to determining and paying an indemnity to the person, who lost his / her work capacity and, in case of death, to the members of the family, have been highlighted.

Keywords: security and health at work, criminal liability, disciplinary liability, contravention liability, material liability, work accidents, professional diseases.

REZUMAT

În acest articol a fost efectuată o scurtă cercetare cu privire la răspunderea legală în domeniul securității și sănătății în muncă, ținând cont de legislația națională, doctrina și practica judiciară. S-a constatat că încălcarea securității și sănătății la locul de muncă poate conduce la diverse forme de răspundere legală (disciplinară, materială, contravențională și penală). Se subliniază că efectele juridice care decurg din accidentele de muncă și boli profesionale, cu referire la stabilirea și plata indemnizației persoanei, care și-a pierdut capacitatea de muncă și, în caz de deces, membrilor familiei.

Cuvinte-cheie: securitate și sănătate în muncă, răspundere penală, răspundere disciplinară, răspundere contravențională, răspundere materială, accidente de muncă, boli profesionale.

În temeiul art. 9, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 186-XVI din 10.07. 2008 privind securitatea și sănătatea în muncă [1], angajatorul poartă răspundere pentru organizarea și asigurarea securității și sănătății lucrătorilor sub toate aspectele ce țin de activitatea desfășurată. Concomitent, trebuie să ținem cont și de alte prescripții legale:

a) angajatorul nu este exonerat de responsabilitățile sale în domeniul enunțat în cazul în care apelează la servicii externe de protecție și prevenire;

b) consacrarea și existența obligațiilor lucrătorilor în același domeniu al securității și sănătății în muncă nu aduc atingere principiului responsabilității angajatorului.

Încălcarea normelor de securitate și

sănătate în muncă poate antrena diverse forme de răspundere juridică în raport cu normele încălcate, tipul de faptă săvârșită, persoana prejudiciată și natura pagubei suferite. Așadar, în domeniul securității și sănătății în muncă poate interveni:

a) *răspunderea disciplinară* intervine ori de câte ori se încalcă prevederile art. 9, alin. (2), lit. e) și g) din Codul muncii al Republicii Moldova și cele cuprinse în art. 19 din Legea Republicii Moldova nr. 186-XVI/2008, texte legale care consfințesc și concretizează obligația salariatului să respecte cerințele de securitate și sănătate în muncă. Totodată, reamintim că, potrivit art. 12, alin. (4), lit. b) și c), alin. (5) și art. 20 din Legea Republicii Moldova nr. 186-XVI/2008, răspunderea disciplinară este exclusă dacă lucrătorul, în cazul unui pericol grav, imediat și inevitabil, părăsește postul de lucru sau o zonă periculoasă ori dacă refuză motivat să reia lucrul în cazul în care la locul de muncă mai persistă pericolul grav și imediat. De asemenea, nu poate fi recunoscut ca temei pentru antrenarea răspunderii disciplinare a lucrătorului refuzul acestuia de a efectua lucrări în cazul apariției unui pericol pentru viața ori sănătatea sa;

b) *răspunderea penală*. Potrivit art. 183, alin. (1) din Codul penal al Republicii Moldova [2], încălcarea de către o persoană cu funcție de răspundere ori de către o persoană care gestionează o organizație comercială, obștească sau altă organizație nestatală a tehnicii securității, a igienei industriale sau a altor reguli de protecție a muncii, dacă această încălcare a provocat accidente cu oameni sau alte urmări grave, se pedepsește cu amendă în mărime de la 200 la 500 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 100 la 200 de ore, sau cu închisoare de până la 2 ani, dar dacă aceeași acțiune a provocat din

imprudență decesul unei persoane, persoana vinovată poate fi pedepsită, conform art. 183, alin. (2) din Codul penal al Republicii Moldova, cu închisoare de la 2 la 6 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 3 ani;

c) *răspunderea contravențională*. În acest sens, menționăm că, potrivit art. 55, alin. (1) din Codul contravențional al Republicii Moldova, încălcarea legislației muncii, a legislației cu privire la securitatea și sănătatea în muncă se sancționează cu amendă de la 100 la 140 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 200 la 350 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 350 la 450 de unități convenționale aplicată persoanei juridice. În temeiul art. 55, alin. (2) din Codul contravențional al Republicii Moldova, aceleași acțiuni săvârșite asupra minorului se sancționează cu amendă de la 120 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 250 la 350 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 400 la 480 de unități convenționale aplicată persoanei juridice;

d) *răspunderea materială*. În general, răspunderea juridică a angajatorului pentru dauna cauzată sănătății salariaților capătă forma unei răspunderi civile delictuale pentru a cărei survenire se cere existența următoarelor condiții generale:

1) existența unei fapte ilicite, adică o acțiune sau inacțiune care are ca rezultat încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime ale unei persoane. Caracterul ilicit al fetei angajatorului constă în crearea unor condiții dăunătoare (ofensive) de muncă, în nerespectarea normelor de securitate și sănătate în muncă, în neasigurarea igienei muncii;

2) existența unui prejudiciu care rezidă în urmarea negativă suferită de o persoană prin vătămare a integrității corporale sau prin altă vătămare a sănătății ori prin deces din cauza faptei ilicite săvârșite de o altă persoană;

3) legătura de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu, adică prejudiciul cauzat sănătății să fie o consecință a faptei ilicite. Raportul causal între fapta ilicită a autorului prejudiciului și vătămarea sănătății are ca urmare pierderea posibilității persoanei prejudiciate de a obține venit;

4) existența vinovăției persoanei care a săvârșit fapta ilicită.

În conformitate cu pct. 4 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 6/2005 „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației materiale despre încasarea prejudiciului cauzat prin vătămare a integrității corporale sau altă vătămare a sănătății ori prin deces”[3], pentru survenirea răspunderii civile a angajatorului pentru dauna cauzată sănătății salariaților sunt necesare, în afara condițiilor generale, și unele condiții speciale:

a) la momentul cauzării prejudiciului să existe raporturi de muncă între angajator și salariat;

b) prejudiciul să fi fost cauzat salariului în timpul și în legătură cu executarea obligațiilor de muncă. În același timp, este necesar să concretizăm că vătămarea sănătății salariatului se consideră că a avut loc în legătură cu executarea obligațiilor de serviciu dacă aceasta este rezultatul activității de producție a angajatorului și a apărut în locul unde angajatorul era obligat să asigure condiții de muncă inofensive, în special: pe teritoriul unității, indiferent de faptul dacă prejudiciul a fost cauzat salariatului la locul de muncă, în timpul executării obligațiilor de serviciu sau în alte împrejurări; în afara teri-

toriului unității, dar în timpul executării obligațiilor de serviciu dacă angajatorul era obligat să asigure condiții inofensive de muncă; în timpul deplasării de la domiciliu la locul de muncă și invers cu mijlocul de transport al angajatorului.

Așadar, angajatorul nu va fi tras la răspundere pentru dauna cauzată sănătății salariaților în afara timpului de muncă și în lipsa executării de către salariați a obligațiilor de muncă.

De asemenea, răspunderea angajatorului nu poate fi antrenată în perioada suspendării contractului individual de muncă în circumstanțele prevăzute de art. 76 din Codul muncii al Republicii Moldova [4].

În conformitate cu art. 1418, alin. (1) din Codul civil al Republicii Moldova, în caz de vătămare a integrității corporale sau de altă vătămare a sănătății, autorul prejudiciului are obligația să compenseze persoanei vătămate salariul sau venitul ratat din cauza pierderii sau reducerii capacității de muncă, precum și cheltuielile suportate în legătură cu vătămarea sănătății – de tratament, de alimentație suplimentară, de protejare, de îngrijire străină, de cumpărare a unui vehicul special, de reciclare profesională, de tratament sanatorial, incluzând costul foi sanatoriale, costul biletelor de călătorie tur-retur, inclusiv pentru însoțitor la necesitate etc.

Totodată, atragem atenția că la determinarea salariului nerealizat (venitului ratat) nu se iau în considerare pensia de invaliditate, stabilită persoanei vătămate în legătură cu vătămarea integrității corporale sau cu o altă vătămare a sănătății și nici alte indemnizații sau sume, plătite pe linia asigurărilor sociale de stat (art. 1418, alin. (3) din Codul civil al Republicii Moldova).

Deși Legea Republicii Moldova nr. 186-XVI/2008 cuprinde doar prevederi ce pun în aplicare mecanismul răspunderii mate-

riale a angajatorului pentru prejudiciile cauzate victimelor accidentelor de muncă sau bolilor profesionale, totuși considerăm ca fiind posibilă și legală survenirea răspunderii materiale a lucrătorului în cazul în care, prin încălcarea cu vinovăție a unor norme de securitate și sănătate în muncă, respectivul a cauzat concomitent și un prejudiciu material angajatorului (cu condiția întrunirii în astfel de situații și a celorlalte elemente constitutive ale răspunderii materiale a salariatului, statuate în art. 327-328 și art. 333-347 din Codul muncii al Republicii Moldova) [5].

Potrivit Legii asigurării pentru accidente de muncă și boli profesionale nr. 756-XIV/1999 [6], dreptul de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale este garantat de stat, iar în calitate de asigurător pentru accidentele de muncă și bolile profesionale figurează Casa Națională de Asigurări Sociale și structurile teritoriale ale acesteia.

În acest context, menționăm că, în conformitate cu art. 13 din Legea Republicii Moldova nr. 756 XIV/1999, salariații, care au suferit în urma unui accident de muncă sau a unei boli profesionale și care, în consecință, nu mai pot desfășura activitate conform calificării, au dreptul să beneficieze de prestații pentru reabilitarea profesională. Așadar, asigurătorul preia în sarcina sa cheltuielile pentru reabilitarea profesională: a) costul cursurilor de restabilire a calificării sau de recalificare; b) plata indemnizației pe durata cursurilor de restabilire a calificării sau de recalificare. O astfel de indemnizație se acordă lunar și constituie 70% din salariul lunar asigurat al asiguratului pe luna premergătoare lunii în care s-a produs accidentul de muncă sau a fost constatată boala profesională.

Totodată, remarcăm faptul că indemnizația în cauză se acordă numai în cazul în care asiguratul nu beneficiază, pe du-

rata cursurilor de restabilire a calificării sau de recalificare, de indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă sau de pensie de invaliditate, acordate potrivit legislației.

În conformitate cu art. 15, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 756-XIV/1999, dreptul la indemnizație pentru transferarea temporară la altă muncă îl au asigurații care, fiind transferați temporar la altă muncă din cauza unui accident de muncă sau unei boli profesionale, au un salariu asigurat inferior salariului mediu lunar asigurat pe ultimele 6 luni premergătoare lunii în care s-a produs accidentul de muncă sau a fost constatată îmbolnăvirea profesională. În asemenea situații, cuantumul indemnizației pentru transferarea temporară la altă muncă constituie diferența dintre salariul mediu lunar asigurat al asiguratului pe ultimele 6 luni premergătoare lunii în care s-a produs accidentul de muncă sau a fost constatată îmbolnăvirea profesională și salariul lunar asigurat al asiguratului la noul loc de muncă.

De asemenea, remarcăm faptul că această indemnizație se acordă asiguratului, pe baza actelor care confirmă această transferare, pe un termen de cel mult 90 de zile.

Potrivit pct. 22 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 6/2005, la stabilirea despăgubirilor în cazul în care prin fapta ilicită s-a cauzat moartea unei persoane, în primul rând, se vor lua în calcul toate cheltuielile de îngrijire a victimei înainte de deces și cheltuielile de înmormântare, inclusiv legate de serviciile rituale și bisericești, procurarea îmbrăcăminte, în limitele ce nu depășesc costul acestora în localitatea respectivă confirmate prin probele respective.

În afară de cheltuielile menționate, în cazul decesului salariatului asigurat ca urmare a unui accident de muncă sau a

unei boli profesionale, au dreptul la indemnizație de deces care se acordă într-o plată fixă, de o singură dată, corespunzător numărului și categoriei persoanelor aflate în întreținerea asiguratului:

- copiii asiguratului care au vârsta de până la 18 ani sau care, fără a depăși vârsta de 23 ani, își continuă studiile la instituțiile de învățământ secundar, profesional și superior (cursuri de zi);

- copiii invalizi;

- soțul (soția) salariatului, încadrat într-un grad de invaliditate sau care a atins vârsta de pensionare;

- soțul sau unul dintre părinții salariatului decedat sau o altă persoană, care, la momentul decesului asiguratului, nu lucrează și are în îngrijire copii ai asiguratului sub vârsta de 3 ani.

Luând în considerare prevederile art. 18, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 756-XIV/1999, în cazul decesului asiguratului, ca urmare a unui accident de muncă sau a unei boli profesionale, de indemnizație de deces beneficiază:

- a) copiii asiguratului care, la momentul decesului acestuia:

- au vârsta de până la 18 ani sau au împlinit această vârstă, dar fără a depăși vârsta de 23 de ani, dacă își continuă studiile la instituții de învățământ secundar, mediu de specialitate și superior, cursuri de zi;

- sunt încadrați într-un grad de dezabilitate, indiferent de vârstă;

- b) soțul asiguratului, care la momentul decesului acestuia:

- este încadrat într-un grad de invaliditate;

- a atins vârsta de pensionare;

- c) soțul sau unul din părinții asiguratului decedat, sau o altă persoană care, la momentul decesului asiguratului, nu lucrează și are în îngrijire copii ai asiguratului sub vârsta de 3 ani.

Indemnizația de deces se acordă o

singură dată, în sumă fixă, corespunzător numărului și categoriei persoanelor aflate în întreținerea asiguratului după cum urmează:

- a) pentru copiii în vârstă de până la 18 ani sau peste această vârstă, fără a depăși vârsta de 23 de ani, dacă își continuă studiile la instituții de învățământ secundar, mediu de specialitate și superior, cursuri de zi, sau pentru copiii invalizi, indiferent de vârstă:

- echivalentul a 5 salarii, calculate ca medie a salariului lunar asigurat al asiguratului decedat pe ultimele 6 luni premergătoare lunii în care s-a produs accidentul de muncă sau a fost constatată îmbolnăvirea profesională, dar nu mai puțin de 5 salarii medii lunare pe economie pentru anul premergător anului în care s-a produs cazul asigurat, pentru un copil;

- echivalentul a 8 salarii, calculate ca medie a salariului lunar asigurat al asiguratului decedat pe ultimele 6 luni premergătoare lunii în care s-a produs accidentul de muncă sau a fost constatată îmbolnăvirea profesională, dar nu mai puțin de 8 salarii medii lunare pe economie pentru anul premergător anului în care s-a produs cazul asigurat, pentru doi copii;

- echivalentul a 12 salarii, calculate ca medie a salariului lunar asigurat al asiguratului decedat pe ultimele 6 luni premergătoare lunii în care s-a produs accidentul de muncă sau a fost constatată îmbolnăvirea profesională, dar nu mai puțin de 12 salarii medii lunare pe economie pentru anul premergător anului în care s-a produs cazul asigurat, pentru trei sau mai mulți copii;

- b) pentru soțul asiguratului care, la momentul decesului acestuia, este încadrat într-un grad de invaliditate sau a atins vârsta de pensionare - echivalentul a 3 salarii, calculate ca medie a salariului lunar asigurat al asiguratului decedat pe ultimele 6 luni premergătoare lunii în

care s-a produs accidentul de muncă sau a fost constatată îmbolnăvirea profesională, dar nu mai puțin de 3 salarii medii lunare pe economie pentru anul premergător anului în care s-a produs cazul asigurat;

c) pentru soțul sau unul din părinții asiguratului decedat, sau o altă persoană care, la momentul decesului asiguratului, nu lucrează și are în îngrijire copii ai asiguratului sub vârsta de 3 ani - echivalentul a 3 salarii, calculate ca medie a salariului lunar asigurat al asiguratului decedat pe ultimele 6 luni premergătoare lunii în care s-a produs accidentul de muncă sau a fost constatată îmbolnăvirea profesională, dar nu mai puțin de 3 salarii medii lunare pe economie pentru anul premergător anului în care s-a produs cazul asigurat.

Potrivit art. 18, alin. (4) din Legea Republicii Moldova nr. 756-XIV/1999, suma totală a indemnizațiilor acordate nu poate depăși echivalentul a 24 salarii medii lunare pe economie. Dacă totuși suma totală a indemnizațiilor de deces este mai mare decât limita maximă prevăzută, indemnizația acordată fiecărei persoane în drept se reduce proporțional. În același timp, subliniem că indemnizația acordată copiilor victimei nu se reduce.

În afară de despăgubirile enunțate, unitatea (angajatorul) este obligată să achite o indemnizație unică în cazul reducerii capacității de muncă sau decesului lucrătorului în urma unui accident de muncă sau a unei boli profesionale. Astfel, în conformitate cu art. 18, alin. (1) din Legea securității și sănătății în muncă nr. 186-XVI din 10 iulie 2008, lucrătorului căruia i s-a stabilit gradul de reducere a

capacității de muncă ca urmare a unui accident de muncă sau a unei boli profesionale i se plătește, din contul unității care poartă vina pentru accidentul de muncă sau pentru boala profesională, pe lângă despăgubirea stabilită de lege, o indemnizație unică, luându-se ca bază salariul mediu lunar pe țară, pentru fiecare procent de pierdere a capacității de muncă, dar nu mai puțin de un salariu anual al accidentatului.

În caz de deces al lucrătorului în urma unui accident de muncă sau a unei boli profesionale, unitatea care poartă vina pentru accidentul de muncă sau pentru boala profesională repară prejudiciul material persoanelor care au dreptul la aceasta, în modul și în mărimea stabilită de lege și, în plus, le plătește, din contul mijloacelor proprii, o indemnizație unică, luându-se ca bază salariul mediu anual al celui decedat, înmulțit la numărul anilor compleți pe care acesta nu i-a trăit până la vârsta de 62 de ani, dar nu mai puțin de 10 salarii medii anuale.

Totodată, reținem stipulațiile art. 18, alin. (4) din Legea Republicii Moldova nr. 186-XVI/2008, potrivit cărora, dacă reducerea capacității de muncă sau decesul lucrătorului a survenit în urma unui accident de muncă nu numai din vina unității, ci și a accidentatului, se aplică răspunderea mixtă conform legii și mărimea indemnizației unice se reduce în funcție de gradul de vinovăție a accidentatului.

În cazul în care unitatea nu dispune de mijloacele respective, plata indemnizației unice se efectuează, în baza hotărârii instanței judecătorești, din contul oricărui bunuri sau mijloace ale unității.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 186-XIV din 10.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-36 din 17.02.2009.
2. Codul penal al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009.
3. Hotărârile explicative ale Curții Supreme de Justiție. În: http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=15 (accesat la 7 octombrie 2018).
4. Codul muncii al Republicii Moldova, nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.
5. Ion Traian Ștefănescu. Tratat teoretic și practic de drept al muncii, Ediția a II-a, revizuită și adăugită, București, Universul Juridic, 2012, p. 674.
6. Legea asigurării pentru accidente de muncă și boli profesionale nr. 756-XIV/1909. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-33 din 23.03.2000.

Prezentat: 18 iulie 2019.

E-mail: romandas@mail.ru

Economie și finanțe publice



NOI TENDINȚE ÎN MANAGEMENTUL SCHIMBĂRII ORGANIZAȚIONALE DIN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE

NEW TRENDS IN THE MANAGEMENT OF ORGANIZATIONAL CHANGE IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

CZU: 005.332(4) EU

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The Central and Eastern European states have to submit their governments to a severe reform in order to meet the accession criteria imposed by Copenhagen and Madrid.

Similarly, making changes in public institutions is strongly influenced by the features of the existing political-administrative system that overlap with those of the change management process.

Many strategic changes take place as a result of the many minor adjustments and innovations made at the operational level of the organization. This is called „emerging strategy”, rather than „top-down” strategic management as it is usually practiced. A process known as „reverse mapping” can be seen as recognition of this „natural” approach to strategic change.

Keywords: change management, organizational change.

REZUMAT

Statele din Europa Centrală și de Est trebuie să-și supună administrațiile publice unei reforme severe, pentru a putea îndeplini criteriile de aderare impuse de Copenhagen și Madrid.

La fel, realizarea schimbărilor în instituțiile publice este puternic influențată de caracteristicile sistemului politico-administrativ existent, care se suprapun peste cele ale procesului de management al schimbării.

Multe schimbări strategice au loc ca rezultat al multitudinii de ajustări și inovații minore efectuate la nivel operațional al organizației. Acest fapt e numit „strategie emergentă”, decât management strategic „de sus în jos” precum este practicat de obicei. Un proces cunoscut drept „cartare inversă” poate fi văzut ca recunoaștere a acestei abordări „naturale” față de schimbarea strategică.

Cuvinte-cheie: managementul schimbării, schimbări organizaționale.

Introducere. În procesul transformărilor care au loc în societatea contemporană un rol important îl are managementul schimbării. Instituțiile publice se confruntă tot mai des cu schimbări profunde, uneori radicale. Climatul economic, dezvoltarea

tehnologiilor rapide și importanța calității prestării serviciilor publice sunt factori pe care instituțiile publice trebuie să le ia în considerare în activitatea lor zi de zi.

Potrivit DEX-ului, „**a schimba**” înseamnă „a înlocui un lucru cu altul sau pe cineva

cu altcineva (de aceeași natură), a da unui lucru altă formă, alt aspect, a modifica, a transforma, a muta”.

În cartea sa „Comportament organizațional” (1998), savantul Gary Johns susține că schimbarea se petrece atunci când un program sau un plan este implementat pentru a deplasa organizația și/sau pe membrii ei spre o stare mai mulțumitoare.

La fel, schimbarea este implementată pentru a îmbunătăți performanțele unei organizații, pentru dezvoltarea acesteia, tradițional se examinează în unele cazuri ca un proces „mecanic” sau „liniar” și se prezintă ca soluții destul de generale în lanțul de la general la particular sau cauză - efect. Pentru creșterea performanțelor prin acest tip de dezvoltare organizațională nu este valabilă fraza care include afirmația „s-a finalizat cu” și este necesar de considerat că însăși echipa necesită o curățare de impurități prin tehnici de dialog și, ulterior, modificarea procesului.

Scopul studiului este de a cerceta schimbările ce se realizează în țările-membre ale Uniunii Europene.

Metodologia cercetării include metode comparative, de inducție și deductive.

Rezultate și analiză. Uniunea Europeană are 28 de state-membre și o populație de 508 milioane de oameni, 24 de limbi oficiale și de lucru, și aproximativ 150 de limbi regionale și minoritare. Când Uniunea a fost creată prin decizii politice în etapele de după cel de-al Doilea Război Mondial, fondatorii și statele-membre au creat proceduri de asigurare a pregătirii corespunzătoare a legislației și implicării societății civile. Rezultatul sunt procedurile de luare a deciziilor de durată, care uneori sunt criticate ca fiind drept birocratice. Dar, luând în considerare natura specifică a Uniunii Europene, merită a fi examinat procesul legislativ și posibilitățile societății civile de a influența deciziile respective.

Deciziile strategice în Uniunea Europea-

nă sunt luate de Consiliul European care este format din prim-miniștrii sau șefii statelor-membre. Consiliul European se întrunește de 4 ori pe an și ține lungi discuții și negocieri pentru atingerea consensului între cei 28 de reprezentanți ai statelor-membre. Conform Tratatului, Consiliul European trebuie să dea un impuls necesar de ghidare a comisiei și pregătirile zilnice ale deciziilor. Chiar dacă impulsul are forma unui comunicat de presă, nu se pune la îndoială natura ghidată a acordurilor de la ședințe.

Ca pregătiri pentru legislație, Comisia Europeană emite documente numite Cărți verzi pentru a oferi o imagine asupra situației în domeniu și pentru a începe discuțiile cu privire la posibili pași de a fi întreprinși. Intenția este ca documentul să fie discutat în statele-membre. Organizațiile vizate organizează deseori seminare pentru discutarea conținutului și invită un reprezentant al comisiei pentru a face o prezentare.

Primul pas formal în pregătirile noii legislații este menționarea pe scurt a acesteia în programul de lucru anual al Comisiei Europene. Programul este publicat în Internet în majoritatea limbilor. Următorul pas este numirea de către direcția generală responsabilă a unui oficial și invitarea reprezentanților statelor-membre. Acești reprezentanți sunt funcționari publici cu instrucțiuni din partea ministerelor din care fac parte. Uneori un minister într-un stat-membru inițiază un grup neformal pentru consultații cu organizațiile corespunzătoare. Aici trebuie să ținem minte că legislația europeană ține mai mult de piața comună și condițiile liberei circulații a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului. În consecință, majoritatea consultațiilor se fac cu organizațiile care reprezintă întreprinderile sau forța de muncă. În ultimele decenii la agenda europeană au fost adăugate domenii, precum protecția mediului, programele de cercetare și schimb de elevi și studenți, schimb

de informație dintre autoritățile de combatere a crimei. Pentru a lărgi influența sa, comisia a încercat o metodă numită Metoda Deschisă de Coordonare. Conform acestei metode, soluția nu este adoptarea imediată a legislației comunitare, dar dezbaterile publice, seminarele și alte căi de convingere a statelor-membre de a rezolva o problemă. Dacă legislația propusă va avea consecințe pentru regiune, propunerea va fi discutată, de asemenea, în Comitetul pentru Regiuni. Reprezentanții naționali sunt din regiuni și au funcția de a informa comisia despre impactul asupra regiunilor.

Aceste proceduri iau timp, dar nu lasă loc de dubii cu privire la direcția de termen lung al procedurii legislative și, în același timp, oferă publicului multe oportunități de intervenție. De asemenea, este clar tuturor grupurilor de interes că lucrul funcționarului public asupra legislației noi este un rezultat direct al deciziilor strategice luate de Consiliul European sau de Comisia Europeană după un dialog cu Consiliul de Miniștri.

În majoritatea țărilor Europei de Vest deciziile strategice sunt luate la nivel politic (de Parlament și de Guvern), pe când implementarea este efectuată de ministerele conduse de politicieni. Guvernul pregătește proiecte de legi spre aprobare de către parlament. Apoi guvernul emite legi și regulamente complementare. Luarea deciziilor zilnice se efectuează de funcționarii publici din ministere, iar ministrul semnează cele mai importante decizii. Ministrul poate lua personal toate deciziile, deoarece este direct responsabil politic pentru acestea sau pentru lipsa acțiunii.

Modelul administrativ suedez diferă într-un mod important de modelul continental. Pregătirea deciziilor are loc în același fel, inclusiv emiterea legilor. De asemenea, guvernul aprobă regulamentele necesare implementării. Dar toate deciziile sunt luate de guvern în sesiuni plenare,

pentru a asigura coordonarea. Există un mic domeniu în care un ministru poate decide independent, în mare parte, chestiuni administrative minore. Iar emiterea zilnică a deciziilor este delegată autorităților administrate de directori generali care iau decizii după interpretarea legii.

În *sistemul suedez* guvernului sau ministerelor le este interzis să dea instrucțiuni cum să acționeze într-un anumit caz individual, iar autoritatea trebuie să trateze toate persoanele în mod egal conform legii. Aceasta însă nu restrânge guvernul în posibilitatea și obligația de a da instrucțiuni și să urmărească dacă agențiile și-au îndeplinit însărcinările.

Modelul administrativ funcționează și în *Finlanda*. Comisia Europeană, de asemenea, are un model comun al luării deciziilor, prin care pregătirile legilor și implementarea lor țin de autoritățile numite directorate generale.

Divizarea responsabilităților este importantă pentru cadrul planificării strategice. Serviciul civil trebuie să urmeze legile și deciziile scrise ale guvernului și parlamentului. Un prim pas în planificarea strategică întotdeauna este examinarea și interpretarea legilor și deciziilor care afectează ministerul, agenția sau regiunea.

Selectarea tipului de model adesea este determinată de echipa de planificare, de experiența acestei echipe în domeniu etc. Multitudinea de factori, atât de proveniență interioară, cât și exterioară privind selectarea modelului optimal de planificare strategică, conduce la faptul că astăzi nu este posibil de afirmat, că un model sau altul are performanțe evidente în comparație cu alte modele. Ca principiu esențial la selectarea și utilizarea modelului se poate considera formularea corectă a misiunii și a obiectivelor, care reiese din conținutul misiunii organizației. Nu se poate afirma că alte componente și alți factori nu au o influență asupra rezultate-

lor planificării. Dar multe dintre întrebările care constituie componentele procesului de planificare strategică actualmente au o generalizare destul de ridicată, sunt metodic asigurate și aceasta este o garanție contra unor erori grosolane care pot apărea la utilizarea modelelor aprobate de planificare strategică.

După implementarea schimbărilor, avantajele creșterii performanțelor instituțiilor publice formalizate sunt evidente: asigurarea unui cadru riguros și clar de desfășurare a activității instituției; asigurarea unității de concepție și acțiune a conducătorilor de toate nivelurile ierarhice de conducere din cadrul instituției; oferirea cazurilor de referință trecute care pot constitui precedente pentru rezolvarea problemelor curente.

De aceea, stabilirea obiectului schimbării în instituțiile publice trebuie să fie realizată în funcție de eficiența dorită pentru realizarea strategiilor și politicilor publice, precum și prestarea serviciilor publice.

Managementul schimbării reprezintă un proces dificil, deoarece implică modificări, inclusiv în comportamentele personalului. Remodelarea comportamentului personalului necesită o cantitate semnificativă de cunoștințe pentru a sensibiliza și a aduce noi competențe. De exemplu, pentru a schimba cultura organizațională și obiceiurile în echipele interdepartamentale și colaborare sunt strict necesare aceste competențe pentru a avea succes. În plus, susținerea de către top manage-

ment este, de asemenea, necesară pentru a întări importanța schimbărilor și pentru a monitoriza procesul de implementare a schimbărilor, pentru a evita încălcările procesului sau nereușita, sau neadaptarea la noile schimbări.

În realizarea schimbărilor în cadrul instituțiilor publice un rol decisiv îl are factorul uman ce contribuie, prin atitudinile și aptitudinile care-i sunt caracteristice, la creșterea eficienței în conducerea proceselor și în comunicare, în planificare, în coordonare. De aceea în managementul schimbărilor un rol important i se atribuie factorului uman, specialist care trebuie să fie de calificare înaltă, profesioniști, fiindcă eficiența instituțiilor publice este dependentă de resursa umană, de cea structurală și de cea tehnologică.

Concluzii. Cercetările efectuate în acest articol au generalizat următoarele concluzii. Aplicarea managementului schimbării în instituțiile publice conduce la îmbunătățirea performanțelor organizației, la fel reprezintă un efort disciplinat de a produce decizii fundamentale și acțiuni care formulează și modelează ceea ce este o organizație, ceea ce face și de ce face. Pentru a obține cele mai bune rezultate, planificarea strategică presupune obținerea de informații largi într-un mod eficient, elaborare și explorare de strategii alternative pentru pregătirea și implementarea schimbărilor necesare la timpul potrivit, accentul fiind pus pe implicațiile viitoare ale deciziilor prezente.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu A., Managementul schimbărilor, București, 1998, p. 45.
2. Bryson J. M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organisations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organisational Achievements, San Francisco, Jossey Bass, 1995, p. 56.
3. Child J., Organizational Structure, Environment and Performance: The role of strategic choice, Sociology, vol. 6, 1972, nr. 1, p.p. 28-36.
4. Dicționarul explicativ al limbii române, Ediția a II-a, București, Editura Univers Enciclopedic, 1996, p. 959.

5. Johns Gary. Comportament organizațional, Traducere Ursachi I., Postolache I., Aron R., Editura Economică, București, 1998, p. 65, 88.
6. Popa I., Management strategic, Editura Economică, București, 2004, p. 45, 69.
7. Raportul SIGMA. Principiile europene în administrația publică. În: www.europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_ro. (vizitat la 03.06.19).

Prezentat: 27 iunie 2019.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

NOUA METODOLOGIE DE STABILIRE A COSTURILOR PRIVIND FINANȚAREA INSTITUȚIILOR DE ÎNVĂȚĂMÂNT SUPERIOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

THE NEW METHODOLOGY FOR ESTABLISHING THE COSTS REGARDING THE FINANCING OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 336.531.2:378(478)

Tatiana MANOLE,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

In this article, the author addresses the problem of financing education in the Republic of Moldova. Starting in 2014, a process of reforming the way of financing the education system according to scientifically established formulas began in Moldova. This new method is based on the differentiation of the financing of higher education according to the complexity of the studies, which is determined by specific adjustment coefficients, established based on the complexity of the study programs. The use of this principle leads to the determination of „standard cost per unit equivalent student”. Thus, a new, progressive way of financing higher education is ensured, a methodology followed by the experience of Romania and other countries in the European Union.

Keywords: *weighted student, „standard cost per weighted student”, equivalent student, „standard cost per unit equivalent student”, study cycle, basic financing, performance financing, reserve fund, the field of study programs.*

REZUMAT

Autorul tratează în acest articol problema finanțării învățământului în Republica Moldova. Cu începere din anul 2014, în Republica Moldova a început un proces de reformare a modului de finanțare a învățământului conform unor formule stabilite științific. Această nouă modalitate are la bază diferențierea finanțării studiilor superioare în funcție de complexitatea studiilor, care este determinată de coeficienții de ajustare specifici, stabiliți în funcție de complexitatea programelor de studii. Utilizarea acestui principiu conduce la determinarea „costului standard per student echivalent unitar”. Astfel, se asigură o modalitate nouă, progresistă, de finanțare a învățământului superior, metodologie urmată de experiența României și a altor țări din Uniunea Europeană.

Cuvinte-cheie: *elev ponderat, „cost standard per elev ponderat”, student echivalent, „cost standard per student echivalent unitar”, ciclul de studii, finanțare de bază (FB), finanțare de performanță (FP), fond de rezervă (FR), domeniul programelor de studii.*

Introducere. Ingeniozitatea poporului a condus la formularea ideii: „Cine știe carte are patru ochi”. Acesta este un adevăr sfânt pentru o țară, pentru un popor și ar trebui să-l înțeleagă fiecare individ. Dar de-a lungul timpului multe s-au schimbat în conceptul „de a învăța”. În veacul nostru învățământul *memorabil* s-a schimbat cu cel bazat pe *competențe*. Acesta este un proces mult mai complicat și cere de la individ un mai mare efort al minții, al creierului uman.

Complexitatea studiilor cere și un cost mai mare. Cercetările noastre demonstrează că din an în an în bugetul de stat, de exemplu, al Republicii Moldova, se alocă tot mai mulți bani pentru finanțarea învățământului, se caută noi formule de finanțare a învățământului pentru a avea o finanțare sustenabilă în acest sistem.

Menționez, că finanțarea învățământului preuniversitar în Republica Moldova, din anul 2014, se efectuează conform conceptului de „*cost standard per elev ponderat*”, care prevede alocațiile pentru această treaptă de învățământ pe bază de formulă, în cadrul căreia se ia în calcul „*normativul valoric pentru un elev ponderat*” și „*normativul valori pentru o instituție*”.

Consider, că Republica Moldova a rămas puțin în urmă privind mecanismul de finanțare a învățământului superior.

1. Premise pentru finanțarea învățământului superior

Învățământul superior este o treaptă foarte importantă pentru pregătirea specialiștilor de înaltă calificare pentru economia națională și, în general, pentru societate. Complexitatea studiilor în instituțiile de învățământ superior este foarte diversă și de aceea finanțarea de către Bugetul de Stat

trebuie, la fel, să fie diferențiată în funcție de gradul de complexitate a studiilor. Până în prezent (anul 2019) mecanismul finanțării se baza pe „egalitarism”, ceea ce promova inegalitatea între instituțiile de învățământ.

De la începutul anului 2019, Guvernul Republicii Moldova, împreună cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, au promovat o nouă formulă de finanțare a învățământului superior.

Dar mai întâi doresc să mă refer la caracteristica generală a învățământului în Republica Moldova, deoarece treptele de studii sunt legate coerent.

Structura învățământului în Republica Moldova (2018-2019)

Sectorul EDUCAȚIE în Republica Moldova se prezintă astfel:

- I. Instituții de educație timpurie.
- II. Instituții de învățământ primar și secundar general.
- III. Instituții de învățământ profesional tehnic, total.
- Din ele:
 - școli profesionale;
 - colegii;
 - centre de excelență.
- IV. Instituții de învățământ superior.

În anul de studii 2018-2019, în Republica Moldova activează 2822 de instituții de învățământ, cu un contingent de 588,3 mii de copii/elevi/studenți.

Pentru comparabilitatea internațională a datelor în domeniul educației, începând cu anul de studii 2012/2013, a fost utilizată noua Clasificare Internațională Standard a Educației ISCED 2011. Sistemul de învățământ din Republica Moldova a fost racordat la Clasificarea Internațională Standard a Educației (ISCED 2011) și se prezintă după cum urmează:

| Niveluri conform Clasificării Internaționale Standard a Educației (ISCED 2011) | Echivalentul în Sistemul Educațional în Republica Moldova |
|--|---|
| Educație timpurie (nivelul 0). | Educație timpurie (vârsta: 3 ani și peste). |
| Învățământ primar (nivelul 1). | Învățământ primar (clasele I-IV). |

| | |
|---|--|
| Învățământ secundar de treapta I (nivelul 2). | Învățământ secundar, ciclul I (gimnazial, clasele V-IX). |
| Învățământ secundar de treapta a II-a (nivelul 3). | Învățământ secundar, ciclul II (este și etapa finală din învățământul obligatoriu): - Învățământul liceal, clasele X-XII. - Învățământul tehnico-profesional secundar (pentru absolvenții gimnaziilor). - Învățământul tehnico-profesional postsecundar (pentru absolvenții gimnaziilor (primii 2 ani pentru absolvenții gimnaziilor)). |
| Învățământ postsecundar, non-terțiar (nivelul 4). | Învățământul tehnico-profesional secundar (pentru absolvenții școlilor medii de cultură generală și liceelor). |
| Ciclul scurt al învățământului terțiar (nivelul 5). | Învățământul tehnico-profesional postsecundar (exclue primii doi ani pentru absolvenții gimnaziilor). |
| Licențiatul sau nivelul echivalent (nivelul 6). | Studii superioare de licență (ciclul I). |
| Masteratul sau nivelul echivalent (nivelul 7). | Studii superioare de master (ciclul II). Programe de lungă durată de prim nivel echivalente la nivelul 7 (studiile superioare integrate, inclusiv cele medicale și farmaceutice). |
| Doctoratul sau nivelul echivalent (nivelul 8). | Studii superioare de doctorat (ciclul III). Programele de postdoctorat. |

Sursa. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. Educația în Republica Moldova. Publicație Statistică 2017/2018, pag. 5.

Un factor de influență asupra finanțărilor învățământ superior și numărul de studenți. bugetare este și numărul de instituții de Mai jos prezentăm această informație.

Tabelul 1. Numărul instituțiilor de învățământ, de elevi/studenți (2010-2019).

| Anii de studii | 2010/2011 | 2011/2012 | 2012/2013 | 2013/2014 | 2014/2015 | 2015/2016 | 2016/2017 | 2017/2018 | 2018/2019 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Instituții, total | 1645 | 1612 | 1545 | 1518 | 1484 | 1446 | 1407 | 1358 | 1364 |
| Inclusiv în: | | | | | | | | | |
| Instit. de învăț. primar și secundar general | 1489 | 1460 | 1397 | 1374 | 1347 | 1323 | 1291 | 1243 | 1246 |

| | | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------|
| Școli profesionale | 75 | 70 | 67 | 67 | 61 | 46 | 43 | 43 | 42 |
| Colegii | 48 | 48 | 47 | 45 | 45 | 42 | 32 | 32 | 34 |
| Centre de excelență | - | - | - | - | - | 4 | 11 | 11 | 13 |
| Instituții de învățământ superior | 33 | 34 | 34 | 32 | 31 | 31 | 30 | 29 | 29 |
| Elevi | 557884 | 537136 | 520015 | 497991 | 477824 | 462704 | 457246 | 447758 | 439115 |
| Studenti, | 4 | 36 | 15 | 91 | 24 | 04 | 46 | 58 | 5 |
| Total | | | | | | | | | |
| Inclusiv în: | | | | | | | | | |
| Inst. de învăț. primar și secundar general | 396488 | 381418 | 367251 | 353207 | 340977 | 334509 | 333729 | 335621 | 334159 |
| Școli profesionale | 21419 | 20320 | 19581 | 18248 | 17508 | 15417 | 17228 | 15436 | 13932 |
| Colegii | 32164 | 31442 | 30725 | 29251 | 29810 | 24641 | 17188 | 17364 | 17379 |
| Centre de excelență | - | - | - | - | - | 6468 | 14375 | 13786 | 13037 |
| Inst. de învăț. superior | 107813 | 103956 | 102458 | 97285 | 89529 | 81669 | 74726 | 65543 | 60608 |
| Nr. de studenți în instituțiile de învățământ superior în RM | 107813 | - ??? | 102458 | 97285 | 89529 | 81669 | 74726 | 65543 | Nu este precizat |

Sursa. După A. BEZU, consultant superior în DAMEP; Biroul Național de Statistică (BNS), pag. 76.

Observăm că toți acești indicatori sunt în descreștere, dar costul pentru finanțarea unui student este în creștere (vezi mai jos).

2. Cheltuielile medii anuale pentru finanțarea unui elev/student

Cheltuielile pentru educație reprezintă o componentă de bază a Bugetului Public

Național, Republica Moldova având una dintre cele mai mari valori din regiune a ponderii cheltuielilor pentru educație, în total cheltuieli bugetare și PIB.

De exemplu, în România cheltuielile pentru educație constituie cca 4% din PIB, iar media europeană este de cca 5%.

Mai jos prezentăm evoluția cheltuielilor în procente față de PIB pe perioada anilor pentru învățământ în Republica Moldova 2005-2019.

Tabelul 2. Evoluția cheltuielilor pentru învățământ în Republica Moldova în % față de PIB și față de cheltuielile totale ale bugetului de stat pe perioada anilor 2005 – 2019.

| Anii | 2005* | 2010* | 2011* | 2012* | 2013* | 2014* | 2015* | 2016** | 2017** | 2018** | 2019** |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| % față de PIB | 7,5% | 9,2% | 8,3% | 8,4% | 7,0% | 7,0% | 6,9% | 6,15 | 5,22 | 5,17 | 5,07 |
| % față de total cheltuieli bugetare | 19,4 | 22,4 | 21,4 | 20,9 | 18,3 | 17,6 | 18,2 | 25,6 | 24,43 | 23,97 | 22,25 |

Sursa. * Vezi: studiul analitic. Cheltuieli publice pentru sectorul educațional până în anul 2015.

Disponibil: <http://expert-grup.org/en/activitate/comunicate-de-presa-/item/download/141560a>. Accesat prin poșta electronică. CORECT T. M.

Notă. ** Pentru anii 2016-2019 sunt calculele efectuate de autor în baza Legii bugetului de stat pentru anii respectivi. Notă. Pentru anii 2016 și 2017 – executat.

În baza informației din tabelul de mai sus vedem că ponderea cheltuielilor pentru învățământ în perioada analizată are tendința de scădere în raport cu PIB, iar față de cheltuielile totale în bugetul de stat au tendința lentă de creștere.

După cum am menționat mai sus, alocațiile bugetare pentru învățământ cresc ascendent în sumă absolută, deși relativ devierile sunt cauzate de ritmul de creștere, care nu întotdeauna se potrivește cu cel al indicatorului față de care se ponderează.

Un aspect important în analiza finanțării învățământului din bugetul de stat sunt

cheltuielile/costurile medii anuale pentru finanțarea unui elev/student.

După cum am menționat, în repeta-te rânduri, cheltuielile pentru finanțarea învățământului sunt, de fapt, investiții în capitalul uman. Prin investițiile în capitalul uman țara se asigură că va avea pe viitor o generație calitativă, care se va include în societate.

În tabelele de mai jos vom prezenta alocațiile bugetare pentru finanțarea treptelor de studii superioare: licență, masterat, doctorat, a instituțiilor de învățământ superior subordonate Ministerului Educației, Culturii și Cercetării (MECC) pentru anul bugetar 2018.

Tabelul 3. Alocații bugetare pentru finanțarea învățământului superior, ciclul I (licență) pentru anul bugetar 2018.

| Denumirea indicatorilor | Unitatea de măsură | Costurile și cheltuielile din alocațiile transfe-rate de la buget | | | |
|-------------------------|--------------------|---|-----------------|----------------------------------|---------------------------------|
| | | Aprobate anual | Precizate anual | Precizat pe perioada de gestiune | Efectiv pe perioada de gestiune |
| A | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | | | | | |
|--|---------------------|------------|------------|------------|------------|
| Costuri și cheltuieli, pentru nivelul învățământului superior, treapta – <i>Studii superioare de licență</i> , total. Inclusiv cu burse. | Mii lei | 413 931,00 | 420 950,60 | 420 950,60 | 441 088,60 |
| Costuri și cheltuieli, pentru nivelul învățământului superior, treapta – <i>Studii superioare de licență</i> , total. Fără burse. | Mii lei | 350 624,24 | 357 641,08 | 357 651,73 | 379 752,98 |
| Numărul mediu de studenți (ciclul I). | pers. | 12 098 | 12 098 | 11 954 | 11 966 |
| Costul mediu anual al unui student (ciclul I). Fără burse. | Cost/ stud., lei | 28 982 | 29 562 | 29 919 | 31 736 |
| Costul mediu al unui student (ciclul I). Inclusiv cu burse. Calcul T. M. corecte | Cost/ stud., lei | 34 215 | 34 795 | 35 214 | 36 862 |

Sursa. Prelucrat, calculat și elaborat de autor în baza informației de la MECC privind finanțarea învățământului superior de la bugetul de stat pe anul 2018. (*Informație privind cheltuielile instituțiilor de învățământ la autogestiune la 1 ianuarie 2019 (trimestrială, anuală)*). Raportul nr. 2ag. Aprobabil prin ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova.

Notă. Din informația dată în tabelul de mai sus, MECC indică alocațiile bugetare numai pentru instituțiile de învățământ superior din componența MECC, cu excluderea instituțiilor de învățământ superior subordonate ramural (Univ. de Medicină, Univ. Agrară, Academia Militară, Academia de Poliție, AAP, Univ. AȘM).

În tabelul de mai sus sunt prezentate alocațiile bugetare pentru finanțarea studiilor superioare de nivelul I – licență pentru anul bugetar 2018. Observăm că suma costurilor și cheltuielilor pentru nivelul învățământului superior, treapta – Studii superioare de licență, total, inclusiv cu burse efectiv pe perioada de gestiune constituie 441 088,60 mii lei, fiind în creștere față de

suma aprobată (413 931,00) anual de la bugetul de stat pe anul 2018. Această creștere în sumă absolută alcătuiește 27 157,6 mii lei sau cu 106,56 puncte procentuale (6,56%).

Totodată, menționăm că costul mediu anual al unui student (ciclul I), inclusiv cu burse, efectiv pe perioada de gestiune constituie 36 862 lei fiind în creștere cu 2 647 lei sau cu 7,74 puncte procentuale.

Tabelul 4. Alocații bugetare pentru finanțarea învățământului superior, ciclul II (masterat) pentru anul bugetar 2018.

| Denumirea indicatorilor | Unitatea de măsură | Costurile și cheltuielile din alocațiile transferate de la buget | | | |
|-------------------------|--------------------|--|----------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| | | Aprobate anual | Precizate anul | Precizate pe perioada de gestiune | Efectiv pe perioada de gestiune |
| | | | | | |

| A | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Costuri și cheltuieli pentru nivelul învățământului superior, treapta – „Educație superioară de masterat”, total. Inclusiv cu burse. | Mii lei | 96 220,60 | 99 074,20 | 99 074,20 | 97 828,70 |
| Costuri și cheltuieli pentru nivelul învățământului superior, treapta – „Educație superioară de masterat”, total. Fără burse. | Mii lei | 66 398,28 | 70 194,52 | 70 194,52 | 69 783,05 |
| Numărul mediu de studenți (ciclul II). | pers. | 4 909,30 | 4 638,20 | 4 638,20 | 4 621,70 |
| Costul mediu al unui student (ciclul II). Fără burse. | Cost/ stud., lei | 13 525 | 15 134 | 15 134 | 15 099 |
| Costul mediu al unui student (ciclul II). Inclusiv cu burse. Calcule T. M. corecte | Cost/ stud., lei | 19 599,65 | 21 360,48 | 21 360,48 | 21 167,25 |

Sursa. Prelucrat, calculat și elaborat de autor în baza informației de la MECC privind finanțarea învățământului superior de la bugetul de stat pe anul 2018. (*Informație privind cheltuielile instituțiilor de învățământ la autogestiune la 1 ianuarie 2019 (trimestrială, anuală). Raportul nr. 2ag. Aprobă prin ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova.*

Notă. Din informația dată în tabelul de mai sus, MECC indică alocațiile bugetare numai pentru instituțiile de învățământ superior din componența MECC, cu excluderea instituțiilor de învățământ superior subordonate ramural (Univ. de Medicină, Univ. Agrară, Academia Militară, Academia de Poliție, AAP, Univ. AȘM).

În tabelul de mai sus sunt prezentate alocațiile bugetare pentru finanțarea studiilor superioare de *nivelul II – masterat* pentru anul bugetar 2018. Observăm că suma costuri și cheltuieli, pentru nivelul învățământului superior, treapta – „Educație superioară de masterat”, total, inclusiv cu burse, efectiv pe perioada de gestiune constituie 97 828,70 mii lei, fiind în creștere față de suma aprobată (96 220,60) anual de la bugetul de stat pe anul 2018. Această creștere în sumă absolută alcătuiește 1 608,1 mii lei sau cu 101,67 puncte procentuale (1,67 %).

Totodată, menționăm că costul mediu anual al unui student (ciclul II), inclusiv cu burse, efectiv pe perioada de gestiune constituie 21 167,25 lei fiind în creștere cu 1 567,6 lei sau cu 107,99 puncte procentuale (circa 8 %).

La fel, e de menționat, că deși numărul de studenți s-a redus, costurile pentru un student sunt în creștere.

Învățământul superior cuprinde și ciclul III – *doctoratul. Studiile superioare de doctorat* la fel sunt finanțate din alocațiile bugetului de stat. În tabelul de mai jos prezentăm costurile și cheltuielile bugetare pentru această treaptă de studii.

Tabelul 5. Alocații bugetare pentru finanțarea învățământului superior, ciclul III (doctorat) pentru anul bugetar 2018.

| Denumirea indicatorilor | Unitatea de măsură | Costurile și cheltuielile din alocațiile transferate de la buget | | | |
|--|--------------------|--|----------------|----------------------------------|---------------------------------|
| | | Aprobate anual | Precizate anul | Precizat pe perioada de gestiune | Efectiv pe perioada de gestiune |
| A | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Costuri și cheltuieli, pentru nivelul învățământului superior, treapta – „ <i>Studii superioare de doctorat</i> ”, total. Inclusiv cu burse. | Mii lei | 10 025,1 | 14 206,3 | 13 985,2 | 12 493,7 |
| Costuri și cheltuieli, pentru nivelul învățământului superior, treapta – „ <i>Studii superioare de doctorat</i> ”, total. Fără burse. | Mii lei | 7 641,61 | 11 345,62 | 11 124,47 | 9 898,79 |
| Numărul mediu de studenți (ciclul III). | pers. | 526,3 | 650,0 | 639,4 | 638,9 |
| Costul mediu al unui student (ciclul III). Fără burse. | Cost/stud., lei | 14 519,5 | 17 454,8 | 17 398,3 | 15 493,5 |
| Costul mediu al unui student (ciclul III). Inclusiv cu burse. Calculele T. M. corecte | Cost/stud., lei | 19 048,26 | 21 855,84 | 21 872,38 | 19 555,02 |

Sursa. Prelucrat, calculat și elaborat de autor în baza informației de la MECC privind finanțarea învățământului superior de la bugetul de stat pe anul 2018. (*Informație privind cheltuielile instituțiilor de învățământ la autogestiune la 1 ianuarie 2019 (trimestrială, anuală). Raportul nr. 2ag. Aprobabil prin ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova.*

Notă. Din informația dată în tabelul de mai sus MECC indică alocațiile bugetare nu-mai pentru instituțiile de învățământ superior din componența MECC, cu excluderea instituțiilor de învățământ superior de subordonate ramural (Univ. de Medicină, Univ. Agrară, Academia Militară, Academia de Poliție, AAP, Univ. AȘM).

În tabelul de mai sus sunt prezentate alocațiile bugetare pentru finanțarea studiilor superioare de *nivelul III – doctorat* pentru anul bugetar 2018. Observăm că suma *costuri și cheltuieli*, pentru nivelul învățământului superior, treapta – „*Studii superioare de doctorat*”, total, inclusiv

cu burse, efectiv pe perioada de gestiune constituie 12 493,7 mii lei, fiind în creștere față de suma aprobată (10 025,1 mii lei) anual de la bugetul de stat pe anul 2018. Această creștere în sumă absolută alcătuiește 2 468,6 mii lei sau cu 124,62 puncte procentuale (24,6 %).

Totodată, menționăm că costul mediu anual al unui student (ciclul III), inclusiv cu burse, efectiv pe perioada de gestiune constituie 19 555,02 lei fiind în creștere cu 506,76 lei sau cu 102,66 puncte procentuale (2,6 %).

În rezultatul analizei finanțării învățământului superior de toate treptele putem menționa, că alocațiile bugetare pentru finanțarea învățământului superior, ciclul I (licență), ciclul II (masterat) și ciclul III (doctorat) sunt în creștere la finanțarea efectivă față de cea aprobată pentru anul bugetar 2018.

Prin urmare, strategia de finanțare sus-

tenabilă a învățământului, în special a celui superior, este îndreptată spre dezvoltarea și ridicarea calității studiilor, transformarea învățământului din cel memorabil în învățământ bazat pe competențe.

Pentru eforturile bugetare de finanțare a învățământului public superior o mare însemnătate are atât numărul de studenți, cât și numărul de instituții de învățământ superior. De aceea vom prezenta în dinamică și acest subiect.

Astfel, în anul de studii 2018-2019, în țară activau 29 de instituții de învățământ superior, inclusiv 19 instituții publice și 10 – private.

Tabelul 6. Numărul instituțiilor de învățământ superior în Republica Moldova.

| Instituții | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 (pre-conizat) |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|-------------------------|
| Instituții totale | 34 | 34 | 32 | 31 | 31 | 30 | 29 | 29 | 29 |
| Instituții publice | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 |
| Instituții private | 15 | 15 | 13 | 12 | 12 | 11 | 10 | 10 | 10 |
| Studenți la 10.000 de locuitori | 292 | 288 | 273 | 252 | 230 | 210 | 185 | Nu este informație | Nu este informație |

Sursa. Ministerul Educației, Culturii și Cercetării.

La începutul anului de studii 2016-2017, numărul de studenți în învățământul superior a constituit 74,7 mii de persoane (cu excepția studenților străini), dintre care 83% își făceau studiile în instituțiile publice.

Comparativ cu anul de studii 2015-2016, numărul de studenți s-a redus atât în instituțiile publice (cu 4,8 mii de persoane

sau cu 7,2 %) cât și în cele private (cu 2,1 mii de persoane sau cu 14,3 %).

În același timp, ponderea alocațiilor bugetare pentru învățământ se menține la un nivel destul de înalt.

2. Noul mecanism de finanțare a învățământului superior în Republica Moldova

Strategia de finanțare a învățământului

superior reprezintă, în condițiile autonomiei universitare, unul dintre principalele instrumente de implementare a politicilor guvernamentale privind educația națională. *Atât fondurile alocate de la bugetul de stat cât și cele extrabugetare sau din alte surse sunt, conform Legii, venituri proprii ale universităților.*

Menționăm, că până în anul 2019, învățământul superior public în Republica Moldova, indiferent de complexitatea specialităților de pregătire a studenților, era bazat pe principiul „egalitarismului”. Abia în anul 2018 Guvernul Republicii Moldova împreună cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării au pus problema reformării sistemului de finanțare a instituțiilor de învățământ superior public.

Finanțarea acestor instituții se va face în funcție de programele de studii, adică de complexitatea acestor programe. La baza acestei reforme se propune a fi luate în considerare, la finanțarea acestor instituții, 3 componente de bază, făcându-se, astfel, o distincție între nivelurile de finanțare.

Finanțarea de bază (FB) pentru predare și învățare, care depinde de numărul de studenți finanțați din bugetul de stat.

1. Finanțarea de bază include: *a) cheltuielile pentru salarizarea personalului științifico-didactic, științific, didactic și didactic auxiliar, a personalului de cercetare implicat în desfășurarea programelor de studii; b) pentru asigurările sociale și medicale obligatorii; c) cheltuieli de achiziționare a mărfurilor, serviciilor și lucrărilor necesare pentru asigurarea desfășurării procesului educațional/de cercetare științifică, după caz; d) procurările de mijloace fixe în scopuri educaționale și de cercetări științifice universitare.*

2. Finanțarea de performanță (FP) pentru dezvoltarea și stimularea excelenței în instituțiile de învățământ superior

publice. Finanțarea de performanță presupune formarea bugetului respectiv, care se bazează pe un set de indicatori de performanță, ce se vor referi la patru direcții distincte: *a) procesul de predare-învățare; b) cercetare științifică; c) internaționalizare; d) orientare socială.*

Atribuirea fondurilor pentru finanțarea de performanță se realizează pe baza criteriilor și a indicatorilor aprobați anual de MECC.

3. Fondul de rezervă (FR), care reprezintă suma alocată pentru finanțarea situațiilor speciale, care nu pot fi integrate în formula de finanțare. *Acest fond rămâne la dispoziția Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și ministerelor de resort.*

Alocațiile pentru finanțarea de bază și finanțarea de performanță vor fi considerate venituri proprii și vor fi utilizate de instituții în condițiile autonomiei universitare, în scopul realizării obiectivelor educaționale și de cercetări științifice universitare (Articolul 5 „Metodologie”).

Sumele stabilite pentru *finanțarea de bază* și cea *de performanță*, precum și numărul de *studenți echivalenți* pe cicluri de studii, finanțați de la bugetul de stat, se stipulează în contractul instituțional al instituțiilor publice de învățământ superior. Contractele instituționale pentru alocarea de fonduri bugetare sunt supuse controlului periodic efectuat de MECC și ministerele de resort.

Noua metodologie de finanțare a învățământului superior public prevede că alocațiile bugetare se vor face în funcție de complexitatea programelor de studii, cărora le corespunde un coeficient de ajustare. Din punctul nostru de vedere acest coeficient de ajustare va exprima „costul standard per student echivalent unitar”. În tabelul de mai jos prezentăm domeniile și coeficienții corespunzători de ajustare.

Tabelul 7. Divizarea programelor de studii pe domenii și aplicarea coeficientului corespunzător de ajustare.

| Domeniul programelor de studii | Coeficientul de ajustare |
|--|--------------------------|
| Domeniul nr. 1. Științe umaniste, Științe sociale și comportamentale, Filologie (cu excepția specialităților Limbi străine și Traducere și interpretare), Jurnalism și informare (cu excepția specialităților Jurnalism și procese mediatice; Activitatea editorială), Științe administrative, Științe economice, Drept, Servicii publice, Științe ale educației (cu excepția specialităților: Chimie, Biologie, Fizică, Astronomie, Informatică, Muzică, Dans, Arte plastice, Educație Tehnologică). | Coeficientul 1,00 |
| Domeniul nr. 2. Științe chimice, Științe biologice, Științe ale mediului, Științe fizice, Matematică și statistică, Științe ale educației la specialitățile: Chimie, Biologie, Fizică, Astronomie, Informatică. | Coeficientul 1,65 |
| Domeniul nr. 3. Inginerie și activități ingineresti, Tehnologii ale informației și comunicațiilor, Tehnologii de fabricare și prelucrare, Arhitectură și construcții (specialitățile din domeniul de formare profesională, Construcții și inginerie civilă), Jurnalism și informare (cu specialitatea Activitatea editorială), Filologie (cu specialitățile Limbi străine, Traducere și interpretare), Științe agricole, Silvicultură, Științe ale sportului, Științe ale educației (cu specialitățile Muzică, Dans, Arte plastice, Educație Tehnologică). | Coeficientul 1,75 |
| Domeniul nr. 4. Sănătate (cu excepția specialității Stomatologie), Arhitectură și construcții (cu specialitățile din domeniul de formare profesională Arhitectură și dezvoltare teritorială); Medicină veterinară. | Coeficientul 2,50 |
| Domeniul nr. 5. Arte (cu excepția specialităților Canto academic, Actorie, Regie, Scenografie, Coregrafie, Regie film și TV, Imagine film și TV), Sănătate (cu specialitatea Stomatologie). | Coeficientul 4,00 |
| Domeniul nr. 6. Arte (cu specialitățile Canto academic, Actorie, Regie, Scenografie, Coregrafie, Regie film și TV, Imagine film și TV), Jurnalism și informare (cu specialitatea Jurnalism și procese mediatice). | Coeficientul 6,00 |

Sursa. Elaborată în baza „Noii formule de finanțare a învățământului”, puse în discuție în cadrul ședinței grupului de lucru al Secretariatului Consiliului Economic pe lângă Prim-ministru și care prevede posibilitatea finanțării universităților în funcție de programele de studii. Noua metodologie este elaborată de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și, după cum au menționat reprezentanții Ministerului, această formulă de finanțare este o premieră pentru țara noastră.

Noua formulă de finanțare a învățământului superior are la bază principiul „costul standard per student echivalent unitar”. Standardul de student echivalent unitar se formează pe baza coeficienților de ajustare.

Distribuția fondurilor pentru finanțarea de bază și cea de performanță a universităților din bugetul național pentru anul 2019 este prezentată în „Metodologie” (vezi anexa 2).

Tabelul 8, anexa 2. Distribuția fondurilor pentru finanțarea de bază, finanțarea de performanță și fondul de rezervă pentru anul 2019.

| Finanțarea de bază (FB) | Finanțarea de performanță (FP) | Finanțarea de performanță (FP) |
|-------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 75 – 85% | 20 - 13% | 5-2% |

Sursa. MECC „Metodologia” 2019.

Alocațiile pentru finanțarea de bază pentru instituțiile publice de învățământ superior se determină conform următoarelor proceduri:

Se calculează numărul de studenți echivalenți, finanțați din bugetul de stat, pentru fiecare ÎLS și fiecare ciclu de studii. Procedura are 2 etape:

a) pentru fiecare ÎLS i și fiecare ciclu de studii c (licență, master și doctorat) se determină numărul $NSE_{c,j}^i$ de studenți echivalenți din domeniul de finanțare j :

$$NSE_{c,j}^i = \sum_{t=1}^T f_t \times NS_{f_t,j}^i$$

unde

- $NSE_{c,j}^i$ este numărul de studenți fizici de la ciclul de studii c , domeniul de finanțare j cu forma de învățământ f_t înmatriculați la instituția de învățământ superior i raportat la o dată de referință stabilită; (pentru anul

2019 data de referință pentru repartizarea preliminară este 1 octombrie 2018 și 1 ianuarie a anului planificat pentru repartizarea finală);

- f_t este coeficientul de ajustare conform formei de învățământ t (a se vedea Tabelul 2 din Anexa 2);

- T este numărul total de forme de învățământ finanțate din bugetul de stat în învățământul superior din Republica Moldova.

Consider că cu introducerea noii formule de finanțare a învățământului superior, având la bază coeficienții de ajustare în funcție de complexitatea studiilor, în Republica Moldova se trece de la principiul de finanțare sovietic de „egalitarism” la o diferențiere mai corectă, așa cum se procedează în Uniunea Europeană, de exemplu, în România.

Multe mai avem de făcut în acest domeniu, dar un pas foarte progresist a fost făcut deja.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 319-324 din 24 octombrie 2014.
2. Metodologia de finanțare a învățământului superior de stat în Republica Moldova. Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova, 2019.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 868 din 08.10.2014 privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea.

4. Educația - 2020. Strategia Sectorială de Dezvoltare pentru anii 2014-2020. Ministerul Educației al Republicii Moldova.

5. „O nouă formulă de finanțare a învățământului ”, pusă în discuție în cadrul ședinței grupului de lucru al Secretariatului Consiliului Economic pe lângă Prim-ministru și prevede posibilitatea finanțării universităților în funcție de programele de studii. În: <https://www.google.com/O+nouă+formulă+de+finanțare+a+învățământului++public+din+Pep>.

6. Tatiana Manole. Metodologia finanțării învățământului public: teorie și practică. Universitatea Tehnică a Moldovei . – Ch.: „TEHNICA-INFO” SRL, 2010. Tipografia PIM , Iași, 336 p. ISBN 978-9975-63-309-3.

7. Ministerul finanțelor publice. Clasificația bugetară. [Accesat pe 16 august 2019]. În: http://www.mfinante.ro/pagina.html;jsessionid=KJ7w4tcUWFwuVtpXRzr9_okFx4KtVx-7a3QEDBz6.www2:server23?categoriebunuri=clasificatiile-bugetare&pagina=domenii&menu=Buget

Prezentat: 19 august 2019.

E-mail: tatmanole@yahoo.com

ECOSISTEMUL DE AFACERI ȘI ELEMENTELE SALE

THE BUSINESS ECOSYSTEM AND ITS ELEMENTS

CZU: 334:504.75

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

SUMMARY

All entrepreneurial activities and investments can generate positive and negative outcomes for people and the planet. Everything we do has an impact on the community and the environment. Enterprise management is responsible for practical activities and assessment of the impact of these activities in order to reduce the negative effects and increase the positive effects. Business ecosystem management seems to be the solution that gives hope for the future.

Keywords: business, business ecosystem, management.

REZUMAT

Toate activitățile antreprenoriale și investițiile pot genera rezultate pozitive și negative pentru omenire și planetă. Tot ceea ce facem are un impact asupra comunității și a mediului. Managementul în cadrul unei întreprinderi presupune responsabilitatea pentru activitățile de desfășurare practică și aprecierea impactului acestor activități pentru a reduce efectele negative și a crește efectele pozitive. Managementul ecosistemelor de afaceri pare a fi soluția care oferă speranță pentru viitor.

Cuvinte-cheie: afaceri, ecosistem de afaceri, management.

Elementele de dezvoltare din domeniul tehnologiei, interconectivității, corelate cu dorințele și așteptările angajaților și angajatorilor, creează schimbări semnificative în ceea ce privește natura muncii și contractele formale și neformale dintre angajator și angajați.

În Republica Moldova circa 97,2% din totalul întreprinderilor autohtone sunt întreprinderi mici și mijlocii, care generează mai mult de 55% din totalul locurilor de muncă din republică, iar venitul din vânzări reprezintă 30,8% din venitul total al întreprinderilor, contribuția IMM-lor în PIB este de peste 32%.

Situația creată în societate, precum creșterea lentă a salariilor, creșterea cos-

turilor vieții în marile orașe și creșterea comunității liberilor profesioniști, toate aceste provocări pot sprijini dezvoltarea în viitor a orașelor mici și celor periferice.

Lumea afacerilor nu încetează să vorbească despre importanța ecosistemelor. Conform ultimului raport al Forumului Economic Mondial din 2019, interesul față de ecosisteme cu activitate digitală este în creștere. Cea mai mare parte a atenției a fost acordată implicațiilor macroeconomice. De exemplu, unele cercetări spun că până în 2025 peste 30% din activitatea economică globală ar putea fi mediată de platforme digitale, însă mai puțină atenție se acordă semnificației ecosistemelor pentru practica managementului.

Furnizorii de platforme pentru companii, agenții guvernamentale, contractori independenți, cocreatori de clienți și mulți alții contribuie împreună la producerea de valori. Ideea este că fiecare dintre aceste părți ar putea beneficia dacă ar fi avut o viziune mai cuprinzătoare asupra eforturilor lor comune.

Pe timpul când întreprinderile adoptau vocabularul și metafora ecosistemului, nu existau multe informații despre modul în care abordările și comportamentele managementului ar trebui să evolueze ca și reacție la aceste schimbări. Adică, ce stiluri de leadership ar fi eficiente pentru a obține ordinea necesară și a face sistemul să funcționeze mai bine? Ce structuri noi, instrumente și procese necesită managerii pentru a permite coordonarea mai largă și pentru a menține progresul pe calea cea bună?

Din numeroase cercetări și din practică s-au observat dovezi precum că managerii care își ajustează abordările pentru a se potrivi mai bine unei lumi a ecosistemelor sunt mai aproape de reușită. Gândirea companiei ca ecosistem are abordarea pe două direcții: una privind mediul extern, pe măsură ce firma câștigă experiență cu „afaceri prin internet”, adică o dezvoltare propusă a internetului în care obiectele de zi cu zi au conectivitate la rețea, permițându-le părților implicate să trimită și să primească date. Deci compania vede cum s-au schimbat oportunitățile și responsabilitățile datorită conexiunilor directe cu consumatorii. Iar alta - pe plan de mediu intern, unde compania s-a restructurat radical în sute de celule antreprenoriale - un ecosistem de unități concentrate, toate fiind utilizate de o platformă comună de infrastructură.

Noțiunea de ecosistem de afaceri scoate în evidență natura colectivă și sistemică a antreprenorialului. Firmele noi apar și cresc nu doar din motivul că s-au găsit indivizi care le-au creat și le-au dezvoltat, ci grație

faptului că se află într-un mediu sau „ecosistem” format din jucători privați și publici, care susțin și facilitează activitatea antreprenorială. Deci, pentru a stimula activitatea antreprenorială într-o anumită țară este nevoie de a facilita crearea unui ecosistem favorabil antreprenorialului.

Pe măsură ce întreprinderile câștigă experiență în gestionarea ecosistemelor, consultanții și oamenii de știință caută modelele de management ce funcționează eficient. De exemplu, cercetarea din cadrul Boston Consulting Group subliniază modul în care liderii trebuie să treacă de la a fi delegați de rang înalt la „coordonăți” influenți. În medii unde liderii nu pot exercita autoritatea oficială și unde triumfurile colaborative atrag realizările individuale, aceștia trebuie să devină mai buni în capacitatea de a construi comunități și de a inspira conlucrarea.

Când se vorbește despre ecosisteme de afaceri, ca și în cazul tuturor metaforelor de management, apare întrebarea dacă este cu adevărat o noutate. Poate companiile erau întotdeauna încorporate în sisteme mai mari și, de asemenea, erau alcătuite din rețele interne? Într-adevăr, însuși Peter Drucker, cu decenii în urmă, a venit cu termenul de „ecologie socială” pentru a descrie natura muncii, studiind funcționarea organizațiilor, impactul lor și integrarea în societate.

Ceea ce s-a schimbat este tehnologia care ne-a conectat mai mult și ne-a scufundat în date variate mai mult ca oricând. În lumea de astăzi a rețelelor și software-ului de colaborare, a datelor masive, a analizelor și inteligenței artificiale, managerii, pur și simplu, nu pot continua să-și asume un model artificial al firmei pentru a vedea cum să o gestioneze. Acum, când activitățile firmelor sunt atât de interconectate, iar succesele lor sunt atât de interdependente, vechile instrumente și tehnici nu mai funcționează.

Pentru a reuși în epoca platformelor și

a parteneriatelor, managerii vor trebui să schimbe practica lor pe mai multe niveluri. Iar cu noile practici de gestionare a ecosistemului trebuie să apară și o nouă teorie a managementului, reorientată, de asemenea, într-o perspectivă la scară mai largă la nivel de sistem. Atât practicienii, cât și oamenii de știință pot începe prin oferirea de modele mecanice, de epocă industrială privind resursele, procesele și rezultatele. Ei vor trebui să aibă o viziune mai dinamică, organică și mai evolutivă asupra modului în care capacitățile organizațiilor cresc și pot fi cultivate.

Elementele ecosistemului de afaceri sunt considerate următoarele:

Politici: de guvernare (instituții, suport financiar, cadru normativ, instituții de cercetare, legislație, toleranța la risc); de leadership (sprijin inechivoc, legitimitate socială, acces la apărare, strategii de afaceri, urgențe, crize, provocări).

Finanțe: capital financiar (microfinanțare, investiții private, investiții în domenii emergente, fonduri de capital de risc, capital privat, piețe publice de capital, finanțarea datoriei).

Cultură: istorii de succes (realizări de succes, bunăstarea fondatorilor, reputație internațională); norme sociale (toleranța la eșecuri, inovare, creativitate, experimentare, statutul social al întreprinzătorului, crearea de bunăstare, ambiții, drive etc.).

Suport: infrastructură (telecomunicații, transport, logistică, energie, centre de incubare, clustere); suport profesional (juridic, contabil, investițional, tehnic, consiliere); instituții non-guvernamentale (promovarea antreprizei, concurs de business-planuri, conferințe, asociații pro-antreprenoriale).

Capital uman: instituții educaționale (nivelul profesional și academic, instruirea specifică antreprenorială); angajați (calificați și necalificați, antreprenori în serie și prin dinastie).

Piețe: clienți (primii utilizatori pentru demonstrarea conceptului, expertiza în producție, clientul de referință, primele recenzii, canale de distribuție); rețele (rețele de antreprenori, rețele ale diasporei, corporații multinaționale).

Pe măsură ce tot mai mult se lucrează pentru a vedea oportunitățile acestui nou standard, va trebui de anticipat și de preocupat și de partea mai puțin plăcută. Mai multe rețele interconectate aduc noi dinamici și consecințe neintenționate, cum ar fi accidente instantanee, ce au șocat piețele financiare digitalizate regionale și piețele globale, ce au apărut în rezultatul efectului de rețea, iar randamentele tot mai mari au condus la monopoluri moderne.

Atunci când multe entități converg spre un anumit standard, platformă sau viziune a viitorului, dar niciuna nu are suficientă putere în mod individual pentru a-l modifica, rezultatul poate fi un sistem profund defect care este incapabil să se schimbe.

O economie, și mai ales o economie de piață, se dezvoltă nu numai atunci când se dispune de instrumentele potrivite, ci și atunci când se dispune de reguli corecte. Reproducerea pentru epoca ecosistemelor a acestor reguli trebuie să fie o prioritate a unui grup care este în sine un ecosistem - cercetătorii, consultanții, autoritățile de reglementare și, bineînțeles, managerii a căror inițiative formează activitatea de management. Împreună, aceștia trebuie să găsească căi de combatere a părții problematice a interconectivității dense și să se găsească potențialul de inovare și cocrearea de valoare.

Amplasarea ecosistemelor antreprenoriale are la bază cultura localității, politicile de creare și dezvoltare a afacerilor, calitatea conducerii locale, disponibilitatea finanțărilor adecvate pentru afaceri, calitatea capitalului uman, existența piețelor favorabile și o gamă largă de sprijin instituțional și de infrastructură.

Inovațiile și ecosistemele de afaceri rămân subiecte importante în economia digitală care se formează și se extinde. Având în vedere relevanța practică și creșterea rapidă a utilizării conceptului de ecosistem de către manageri, antre-

prenori și actori politici, nu este o surpriză faptul că cercetătorii din diferite domenii și discipline se reunesc și discută la acest subiect. Viitorul ecosistemelor va fi ceea ce se gândește și se face cu toții împreună.

BIBLIOGRAFIE

1. Isenberg, D. J., The Entrepreneurship Ecosystem Strategy as a New Paradigm for Economic Policy: Principles for Cultivating Entrepreneurship, the Babson Entrepreneurship Ecosystem Project. Babson College, 2011.
2. Spigel, B., The relational organization of entrepreneurial ecosystems. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 41(1), 2017, pp. 49-72.
3. Stam, E., Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, 23(9), 2015, pp. 1759-1769.
4. World Economic Forum, Platforms and Ecosystems: Enabling the Digital Economy, Geneva/ Switzerland, 2019. În: http://www.weforum.org/docs/WEF_Digital_Platforms_and_Ecosystems_2019.pdf
5. Entrepreneurship ecosystem. În: www.en.wikipedia.org/wiki/Entrepreneurship_ecosystem

Prezentat: 15 iulie 2019.

E-mail: frunze.oleg@gmail.com

UNELE MODALITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DE SOLUȚIONARE A PROBLEMELOR MEDIULUI AMBIANT

SOME WAYS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION TO SOLVE THE PROBLEMS OF THE ENVIRONMENT

CZU: 351:502/504

Leonid BABII,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

SUMMARY

In this study, some modalities of the public administration to solve ecological problems by Republic of Moldova are addressed in the author's vision.

Keywords: *public administration, environment, ecology, air, economic mechanism, environmental pollution.*

REZUMAT

În acest studiu sunt abordate câteva modalități ale administrației publice pentru rezolvarea problemelor ecologice de către Republica Moldova în viziunea autorului.

Cuvinte-cheie: *administrație publică, mediu ambiant, ecologie, aer, mecanism economic, poluarea mediului.*

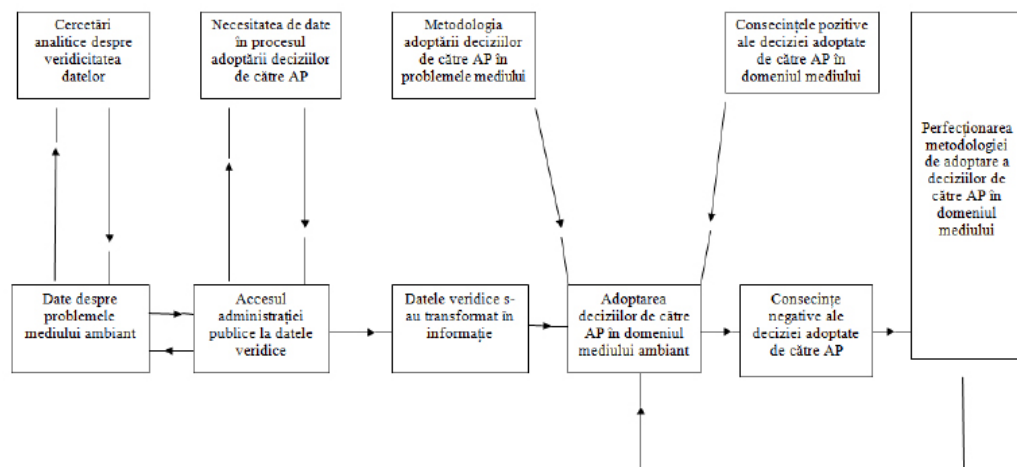
În viziunea autorului [2], „administrația publică este pentru satisfacerea necesităților cetățenilor, lucru ce poate fi realizat doar prin intermediul serviciilor publice”. Funcțiile administrației publice sunt cele mai diverse. Aceasta (administrația) este menită pentru crearea „conforturilor” de tot felul, inclusiv reducerea nivelului de concentrație de dioxid de carbon în localitatea respectivă. În acest context, un loc aparte în cercetările științifico-practice îl ocupă procesul decizional administrativ. [3] Problema protecției mediului ambiant din localitatea respectivă necesită a fi: bine formulată; soluționată în baza unor „taxări” ale unora și „favorizări” ale altora. Deci sunt necesare unele reforme fiscale, de acordare a subvențiilor, de exemplu, pentru mijloacele de transport ecologic. Tratările fundamen-

tale ale deciziei și ale procesului decizional, în bibliografie constituie subiect de dispută. [4]-[10] Procesul adoptării deciziilor în orice activitate socioeconomică, inclusiv în problema „consolidării capacităților instituționale ale reformei fiscale de mediu în Republica Moldova” trebuie să se desfășoare după un anumit algoritm (Fig. 1). Calitatea deciziilor adoptate de către AP depinde, în mare măsură, de nivelul de profesionalism al personalului, de metodologia teoretico-practică pusă la baza adoptării deciziei respective, de calitatea datelor, de prezența (sau lipsa) unor experți autsorsing în domeniul mediului ambiant. Omul, pe parcursul existenței sale, și-a pus mintea „la treabă”, și-a creat cele mai diverse „conforturi”. A reușit să-și crească de mii de ori viteza de mișcare; să devină mai „voinic”, să

muncească mai puțin, dar să consume mai mult. Progresele Omului au avut nu numai consecințe pozitive, dar și negative. Natura este atotputernică, în noile condiții, Natura a creat (și continuă să creeze) un alt mediu ambiant pentru Omul „deștept”. Numai că noul mediu, în multe aspecte, creează pentru Om probleme fără precedent în timp. Este dificil de enumerat toate problemele create de către activitățile Omului, însă la una dintre ele „Creșterea concentrației de dioxid de carbon în atmosferă”, în continuare, vom enumera

unele modalități de soluționare a acestora. În anul 2018, cei mai importanți savanți ai ONU au avertizat că omenirea mai are la dispoziție doar 12 ani pentru a limita o catastrofă climatică. În mai, anul 2019, un nou raport ONU a avertizat cu privire la colapsul ecosistemelor care pune în pericol omenirea. Unul dintre factorii, cu impact negativ asupra calității atmosferei, este determinat de numărul tot mai mare de autovehicule. Acestea (autovehiculele) consumă peste 70% din resursele petroliere, contribuie la poluarea mediului ambiant.

Fig. 1. Schema-bloc „Adoptarea deciziilor în problemele mediului de către AP”.



Concentrația de dioxid de carbon a atins cele mai înalte cote înregistrate vreodată în istoria Pământului. Potrivit stației de meteorologie Maua Loa din Hawaii, concentrația de CO² din atmosferă este de peste 415 ppm (părți per milion), mult mai mare decât alte valori atinse vreodată în ultimii 800 000 de ani, dinaintea evoluției la homo sapiens, potrivit CNN. Meteorologul Eric Holthaus a transmis un mesaj pe Twitter în care își exprimă uimirea față de nivelul ridicat de dioxid de carbon. O altă perioadă din istorie, când concentrația de CO² a crescut foarte mult, a fost în perioada Pliocen acum 3 mln. de ani, când se presupune că temperaturile erau cu 2-3 grade mai mari decât acum. Cu toate acestea, nivelul de dioxid de carbon ar fi ajuns atunci la un maximum de 400 ppm.

Atunci Arctica era acoperită de copaci, nu de gheață, iar vara temperaturile din nord ar fi ajuns la 15 grade Celsius. Nivelul mare de CO² din atmosferă, cauzat de arderea combustibililor și de tăierea pădurilor, împiedică Pământul să-și urmeze ciclul natural de răcire, blocând căldura în atmosferă, iar astfel temperaturile cresc, iar efectele sunt devastatoare. Temperatura planetei a crescut deja cu 1 grad Celsius din cauza concentrației mari de CO² și a altor gaze. Potrivit studiilor, dacă temperaturile vor crește cu 2 grade, vor fi mai multe zile de caniculă, ceea ce reprezintă un risc major pentru sănătatea oamenilor. De asemenea, incendiile de vegetație se vor înmulți. Fenomenele meteo extreme, cicloanele și taifunurile se vor înmulți, fauna va fi afectată cu aproximativ 1 mln. de spe-

cii de animale aflate în risc de existență. Cu toate acestea, se vor înmulți țânțarii, ceea ce înseamnă că 27% din populația planetei va avea risc de malarie și alte boli asociate cu înțepăturile de țânțari.

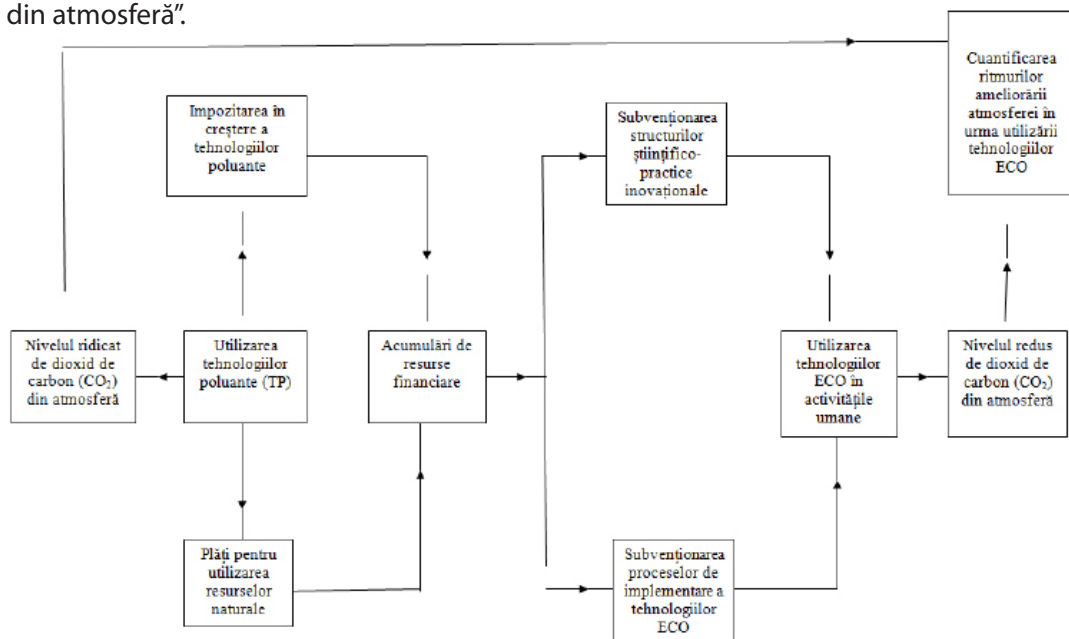
Homo sapiens pe parcursul existenței sale a fost doar un consumator al resurselor naturale. Odată cu dotarea acestuia cu cele mai diverse și multiple inovații, tehnologii, mediul natural s-a schimbat mult. Revenirea ambianței actuale la cea de acum, de exemplu, 1000 de ani este imposibilă. Deci problema se pune de a schimba trendul de poluare, de concentrare a dioxidului de carbon în atmosferă. În aceste activități (de ameliorare a atmosferei) sunt necesare diverse draivere, mecanisme financiare, coordonate la nivel internațional. Tehnologiile poluante (TP) necesită a fi substituite cu tehnologii ecologice (TECO). Scoaterea din uz a TP și substituirea „activităților” acestora cu TECO, în viziunea noastră, trebuie efectuată după principiul „autogestiuunii”. TP sunt sancționate prin impozitarea crescândă în funcție de „aportul” acestora la poluarea at-

mosferei; prin impunerea unor „plăți” pentru utilizarea resurselor naturale. Finanțele încă-sate prin taxările TP pot constitui „acumulări” de resurse financiare. Acestea (acumulările) nu sunt utilizate pentru acoperirea unor „găuri” din bugetele centrale, locale, ci în exclusivitate pentru susținerea financiară a TECO. Aceasta (susținerea) poate fi efectuată: (1) prin subvenționarea structurilor științifice practice, inovaționale, generatoare de idei ECO; (2) prin subvenționarea proceselor de implementare a TECO, generate de punctul (1). În așa mod, în sistemele activităților umane evolutiv, sistematic, TP vor fi substituite cu TECO, care, la rândul lor, vor contribui la reducerea nivelului de oxid de carbon (CO_2) din atmosferă. În aceste activități este importantă cuantificarea creșterii efectelor pozitive ale TECO. Una din modalitățile posibile de estimare a progresului poate fi:

$$\frac{\text{TP} \cdot \text{A} - \text{TECO} \cdot \text{B}}{(\text{TP} \cdot \text{A})} \text{ în p. p. m., unde}$$

A și B sunt coeficienții care determină „aportul” tehnologiilor în poluarea și ameliorarea atmosferei (Fig. 2).

Fig. 2. Schema-bloc „Mecanisme economice de reducere a dioxidului de carbon (CO_2) din atmosferă”.



Umanitatea își concentrează tot mai mult în ultimii ani eforturile asupra soluționării problemelor ecologice. Ideile, în acest domeniu, sunt cele mai diferite și originale. Specialiștii de la Școala Tehnică Superioară din Zurich, de exemplu, au instalat pe acoperișul universității un sistem care produce o jumătate de cană de kerosen din aer datorită energiei Soarelui. Despre aceasta scrie ediția „Future”. Stația solară cu o suprafață de aproximativ 1 km pătrat va fi capabilă să producă până la 20 mii litri de kerosen pe zi. Acest lucru va contribui la asigurarea nevoilor de combustibil ale aviației, care poluează cel mai mult mediul, fără a utiliza petrol. Cu ajutorul unui prototip din aer sunt obținute apa și dioxidul de carbon, care este divizat de energie solară în gaz sintetic – un amestec de hidrogen și monoxid de carbon. Deja mai târziu acesta se transformă în kerosen, metanol sau alți carbohidrați. Datorită acestui studiu, oamenii de știință elvețieni intenționează să renunțe complet la utilizarea petrolului în transportul aerian și maritim. Ideile, inovațiile, orientate spre soluționarea problemelor ecologice, necesită a fi motivate din punct de vedere social și economic.

Numărul autovehiculelor în Republica Moldova este în creștere (Tabelul 1).

Tabelul 1. Dinamica numărului autovehiculelor în Republica Moldova.

| Anul | 2000 | 2005 | 2010 | Mai, 2019 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Numărul autovehiculelor | 4 7 4 000 | 6 6 8 000 | 7 8 0 000 | 1 000 000 |

În perioada 2005 – 2010 numărul autovehiculelor a crescut cu 780 000 – 668 000 = 112 000; anual 112 000 : 5 = 22 400; în perioada 2010 – 05.2019 numărul acestora a crescut cu 1 000 000 – 780 000 = 220 000;

anual cu 220 000 : 4,25 = 52 000. În baza creșterilor de 22 400 și 52 000, prin metoda extrapolării putem determina numărul autovehiculelor la sfârșitul anului 2020, adică peste 1,75 ani. În acest scop putem folosi formula dreptei care trece prin două puncte:

$$\frac{X - X_1}{X_2 - X_1} = \frac{Y - Y_1}{Y_2 - Y_1}, \text{ unde } X_1 \neq X_2; Y_1 \neq Y_2$$

Notăm perioadele: $X_1 = t_1 = 1$; $X_2 = t_2 = 2$, t – timpul; creșterea numărului autovehiculelor: $Y_1 = 22,4$; $Y_2 = 52$.

Formula dreptei, în acest caz va avea forma:

$$\frac{t - 1}{2 - 1} = \frac{Y - 22,4}{52 - 22,4}, \text{ unde } Y - \text{numărul autovehiculelor}$$

$$\text{sau } Y = 29,6(t - 1).$$

Pentru sfârșitul anului 2020, adică peste 1,75 ani, $t = 2 + 1,75 = 3,75$ și numărul autovehiculelor în XII.2020 va constitui $Y = 29,6(3,75 - 1) = 29,6 \cdot 2,75 = 81,4$ (mii autovehicule).

Altfel spus, peste 1 an și 6 luni în Republica Moldova numărul autovehiculelor va constitui cca 1 100 000.

Ținând cont de politicile țărilor din UE, de unde populația Republicii Moldova importă autovehicule, de regulă, second hand, autovehiculele vor fi comercializate la prețuri relativ reduse și deci numărul de substituiri a tehnologiilor, autovehiculelor poluante cu cele ecologice poate fi formalizată. În acest scop notăm:

N – numărul autovehiculelor (NA) poluante în Republica Moldova;

X – NA ecologice în Republica Moldova;

t – timpul.

Creșterea NA într-o unitate de timp constituie:

$$\frac{dX}{dt}, \text{ care este în dependență directă de NA ecologice } X,$$

$$\text{cu NA poluante } (N - X), \text{ adică}$$

$$\frac{dX}{dt} = AX(N - X), \quad (1)$$

unde A – coeficientul de proporționalitate.

Expresia (1) reprezintă o ecuație diferențială de ordinul întâi cu variabilitate X și t separabile.

Separăm variabilele în ecuația (1):

$$\frac{dX}{X(N-X)} = A dt \text{ sau } \frac{1}{N} \left(\frac{dX}{X} + \frac{dX}{N-X} \right) = A dt$$

$$\frac{dX}{X} + \frac{dX}{N-X} = AN dt \quad (2)$$

Luăm integrala din ambele părți ale ecuației (2):

$$\int \frac{dX}{X} + \int \frac{dX}{N-X} = AN \int dt, \text{ adică}$$

$$\ln|X| - \ln|N-X| = ANt + C \text{ sau}$$

$$\ln \left| \frac{X}{N-X} \right| = ANt + C, \text{ de unde determinăm:}$$

$$\frac{X}{N-X} = e^{ANt} * e^C \quad (3).$$

Valoarea constantei e^C poate fi determinată din condițiile inițiale: pentru $t = 0$ NA ecologice $X = X_0$, adică:

$$\frac{X_0}{N-X_0} = e^{AN*0} * e^C; e^C = \frac{X_0}{N-X_0} \text{ pe care}$$

o substituim în expresia (3):

$$\frac{X}{N-X} = \frac{X_0}{N-X_0} * e^{ANt}; X = (N-X) \frac{X_0 * e^{ANt}}{N-X_0};$$

$$X * \left(1 + \frac{X_0 e^{ANt}}{N-X} \right) = \frac{X_0 e^{ANt} * N}{N-X_0}. \text{ Determinăm variabila } X:$$

$$X = \frac{\frac{X_0 e^{ANt}}{N-X_0} * N}{1 + \frac{X_0 e^{ANt}}{N-X_0}} \quad (4)$$

Fracția (4), fiind simplificată prin

$$\frac{X_0 e^{ANt}}{N-X_0} \neq 0, \text{ obținem:}$$

$$X = \frac{N}{1 + \frac{N-X_0}{X_0 e^{ANt}}} \quad (5)$$

Expresia (5) permite identificarea evoluției creșterii NA ecologice în timp. Pentru $t = 0$ (perioada inițială), în baza formulei (5) determinăm valoarea variabilei X :

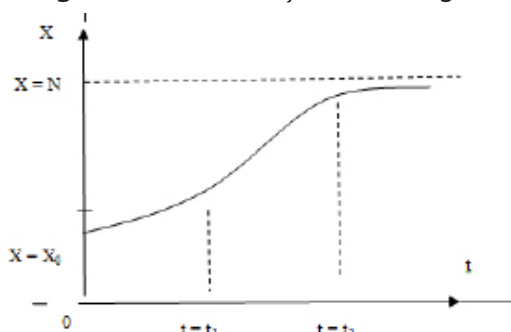
$$X = \frac{N}{1 + \frac{N-X_0}{X_0 * e^0}} = \frac{N}{1 + \frac{N-X_0}{X_0}} = \frac{NX_0}{N} = X_0$$

Determinăm valoarea variabilei X pentru $t \rightarrow \infty$:

$$X = \frac{N}{1 + \log_{t \rightarrow \infty} \frac{N-X_0}{X_0 e^{ANt}}} = \frac{N}{1+0} = N$$

Evoluția NA ecologice poate fi interpretată grafic (Fig. 3)

Fig. 3. Graficul evoluției NA ecologice.



Creșterile în timp ale NA ecologice vor fi diferite: în intervalele $(0; t_1)$, $(t_1; \infty)$ acestea (creșterile) vor fi moderate; în intervalul $(t_1; t_2)$ creșterile vor fi „accelerate”. În limbajul formal [1]:

Pentru intervalele $(0; t_1)$, $(t_1; \infty)$

$$\frac{dX}{dt} > 0, \text{ iar } \frac{d^2X}{dt^2} < 0, \text{ adică creșterile vor fi în descreștere;}$$

pentru intervalul $(t_1; t_2)$

$$\frac{dX}{dt} > 0, \text{ și } \frac{d^2X}{dt^2} > 0, \text{ creșterile vor fi în creștere.}$$

Procese de „ecologizare” a mijloacelor de transport nu pot fi susținute financiar de către bugetul de stat, bugetele publice locale, municipale.

Poluarea mediului s-a făcut pe parcursul a multor sute de ani. Ecologizarea atmosferei este un proces de lungă durată, poate de o durată fără de sfârșit, care necesită eforturi organizatorice și financiare uriașe. Posibilitățile bugetelor publice sunt mult limitate.

Potențialul financiar al bugetului de stat, al bugetelor publice sunt limitate de către veniturile potențiale, de către cheltuielile legate de întreținerea financiară: a instituțiilor de educație, ocrotire a sănătății, culturale, construcții sportive, armatei, poliției, instituțiilor guvernamentale etc. (Tabelele 2 – 7). La cheltuielile, devenite „tradiționale”, mai pot apărea necesități de subvenționare, de exemplu, a „cartofilor”, „merelor”, a unor activități apărute la discreția politicienilor; pot apărea și probleme noi: finanțarea

proceselor de protecție a mediului ambiant: gunoii, problemele generate de nitrății „semănați” de către agricultori, generate de unele consecințe negative ale progresului tehnologic etc. În acest context, reformele fiscale pot fi efectuate doar condiționat, fără a diminua puterea de cumpărare a contribuabilului în buget fără a reduce volumele de finanțare „tradiționale” (educația, ocrotirea sănătății populației etc.). Problemele de mediu ce au cuprins întreaga Terră au apărut evolutiv pe parcursul a multor sute de ani. Soluționarea acestora (a problemelor mediului), este firesc să dureze și nu pot (nu trebuie) fi soluționate din contul unor reforme fiscale, din contul reducerii volumului de finanțări „tradiționale”. Potențialul financiar al bugetului de stat, al bugetelor publice municipale, locale, în viziunea noastră, necesită a fi orientat, în primul rând, spre soluționarea problemelor „tradiționale”. Problemele subvențiilor, mediului ambiant necesită a fi încadrate într-un alt concept de finanțare (nu din contul educației, ocrotirii sănătății etc.). Reformele fiscale trebuie doar să susțină și nu să afecteze planurile strategiei de dezvoltare a educației, ocrotirii sănătății, culturii, sportului etc.

Finanțarea științei este o mare „povară” asupra bugetului de stat. Știința este generator de idei, inovații, progres social, tehnologii etc. Știința costă scump, neștiința costă și mai scump. Subvenționarea agriculturii, a unor activități industriale, a dezvoltării industriei regenerabile, a industriei electrice necesită a fi efectuată în baza unui nou concept, draiver, mecanism economic (și nu din contul educației, ocrotirii sănătății etc.). Fiecare activitate, domeniu cu „pretenții” la subvenții, necesită preventiv a fi supus unei analize economice complexe. Toate activitățile economice sunt importante pentru societate. Însă nu „importanța” trebuie pusă la baza deciziei

de a acorda subvenții din bugetul de stat, ci mecanismele economice generatoare de subvenții extrabugetare. Pentru Republica Moldova industria electroenergetică are o importanță deosebită. Energia electrică poate fi produsă, utilizând cărbunele importat. În acest caz energia electrică obținută nu va mai putea fi numită „ecologică”.

Tabelul 2. Structura populației Republicii Moldova economice active.

| Anul | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------|------|------|------|------|
| Populația ocupată, % | 96,1 | 95,1 | 95,8 | 93,9 |
| Șomeri, % | 3,9 | 4,9 | 4,2 | 4,1 |

Sursa. Moldova în cifre – 2018.

Tabelul 3. Câștigul salarial mediu lunar în Republica Moldova.

| Anul | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------|---------|---------|---------|
| Salariul mediu (lei) | 4 610,9 | 5 084,0 | 5 697,1 |

Sursa. Moldova în cifre – 2018.

Tabelul 4. Instituții de educație în Republica Moldova.

| Anul | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Instituții de învățământ primar și secundar | 959 | 941 | 939 | 946 |
| Instituții de învățământ tehnico-profesional | 133 | 131 | 137 | 131 |
| Instituții de învățământ superior | 252 | 230 | 210 | 185 |

Sursa. Moldova în cifre – 2018.

Tabelul 5. Indicatorii principali ai ocrotirii sănătății în Republica Moldova.

| Anul | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Medici | 12 880 | 13 006 | 13 023 | 13 018 |
| Personal medical mediu | 25 938 | 23 856 | 24 873 | 24 559 |
| Spitale | 87 | 85 | 85 | 87 |
| Policlinici | 1 028 | 1 030 | 1 034 | 1 103 |
| Pături de asistență medicală | 20 131 | 18 803 | 18 745 | 18 398 |

Sursa. Moldova în cifre – 2018.**Tabelul 6.** Instituții culturale în Republica Moldova.

| Anul | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| Muzee | 119 | 123 | 123 | 126 |
| Biblioteci publice | 1 360 | 1 353 | 1 343 | 1 338 |
| Case de cultură | 1 329 | 1 218 | 1 219 | 1 219 |

Sursa. Moldova în cifre – 2018.**Tabelul 7.** Construcții sportive.

| Anul | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Construcții sportive | 4 901 | 4 806 | 4 762 | 4 563 |

Sursa. Moldova în cifre – 2018.

O modalitate de „protejare” a bugetului de stat, a bugetelor publice municipale, locale ar fi antrenarea businessului în soluționarea unor probleme de mediu ambiant. Un suport teoretic într-o astfel de activitate poate fi găsit în experiența Franței, Marii Britanii, Chinei, Federației Ruse.

Concluzii. Administrația publică locală, inclusiv cea din Republica Moldo-

va, în condițiile creșterii concentrației de dioxid de carbon în atmosferă, trebuie să devină organizator și dirijor în procesele de soluționare a problemelor mediului. Funcțiile administrației publice „tradiționale” necesită a fi suplimentate cu responsabilități de calitate aerului din localitățile respective. Soluționarea problemei mediului nu trebuie să constituie o „povară” financiară suplimentară asupra bugetului public, ci necesită a fi soluționată în baza unui mecanism economic, draiver. Ideea mecanismului: tehnologiile, autovehiculele poluante sunt taxate; finanțele obținute în urma acestor taxări, în exclusivitate sunt orientate la favorizarea tehnologiilor, autovehiculelor omoloage. Adoptarea deciziilor de către administrațiile publice necesită a fi efectuate în urma unor studii științifico-practice. Pornind de la importanța problemelor mediului ambiant, cercetările științifice trebuie să fie făcute de către structurile autorsing. Procesele de substituie a tehnologiilor poluante cu tehnologii ecologice trebuie, în timp, să se desfășoare încontinuu. Progresul tehnico-științific, orientat spre protecția mediului ambiant, încontinuu va propune tehnologii noi, ecologic mai eficiente decât precedentele. În scopul eficientizării eforturilor, adică creșterii efectelor, administrația publică trebuie să-și organizeze baza de date: despre problemele mediului ambiant; despre metodele de soluționare a acestora în alte țări; despre elasticitatea taxărilor și a suporturilor financiare, acordate tehnologiilor respectiv poluante, ecologice; despre consecințele negative ale unor decizii ale administrației publice; despre evoluția indicatorilor ce caracterizează calitatea mediului ambiant; despre experiențele unor administrații publice din exterior; despre creșterea (descreșterea) numărului tehnologiilor ecologice importante în Republica Moldova; despre descreșterea

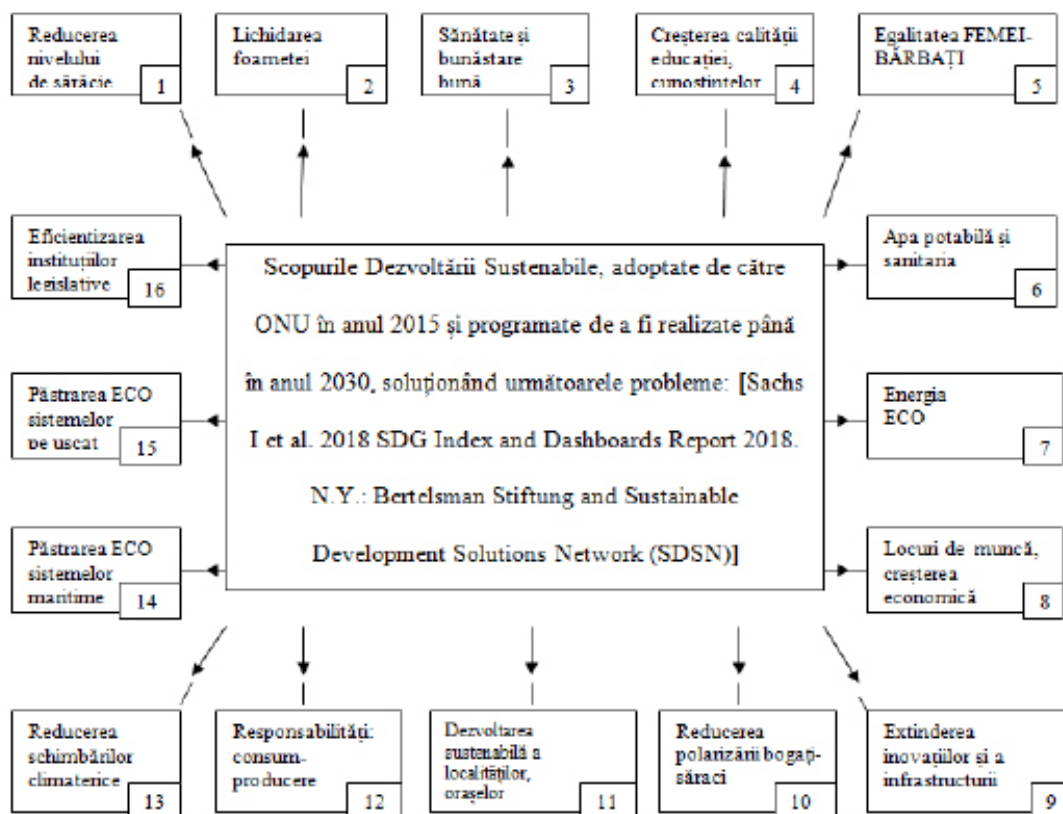
(creșterea) numărului autovehiculelor, tehnologiilor poluante importate în Republica Moldova; despre creșterea (descreșterea) în timp a nivelului de concentrație a dioxidului de carbon în localitatea respectivă; despre volumul taxărilor, favorurilor financiare acordate tehnologiilor poluante, tehnologiilor ecologice. În scopul optimizării activităților administrației publice sunt necesare prognozele despre numărul tehnologiilor poluante, ecologice. Administrația publică trebuie să dispună de metode de prognozare a numărului acestora. Personalul administrației publice necesită a fi supus unor pregătiri profesionale suplimentare, inclusiv cunoașterea metodelor de prognozare a unor indicatori socioeconomici. În procesele de ecologizare a atmosferei, administrațiile publice trebuie,

prin cele mai diverse modalități, să antreneze populația, posibilitățile financiare ale businessului. Eforturile și efectele administrației publice în domeniul ecologizării atmosferei necesită a fi accesibile pentru societatea din teritoriul respectiv.

Conform scopurilor dezvoltării sustenabile, adoptate de către ONU în anul 2019, până în anul 2030 sunt programate pentru a fi realizate următoarele probleme [Sachs I., Schmidt – Traub G., Kroll C., Lafortune G., Fuller G. (2018) SDG Index and Dashboards Report 2018. N.Y.: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN)] (vezi fig. 4).

Nivelul de dezvoltare a țărilor, de soluționare a problemelor ecologice poate fi determinat în funcție de consumul energiei electrice per capita (Tabelul 8).

Fig. 4. Schema-bloc „Sustainable Development Solutions Network”.



Tabelul 8. Consumul energiei electrice per capita în profilul unor țări în anul 2015.

| | Țara | Numărul populației (mln. loc.) | Suprafața pe uscat (mln. km ²) | Densitatea populației (loc./km ²) | Densitatea consumului e/e (kwatceas/km ² , an) | Consum e/e per capita (mii kwatceas/locuitor într-un an) | Consumul e/e per capita în raport cu consumul e/e per capita al Rusiei | |
|--------------------------------------|----------------|--------------------------------|--|---|---|--|--|------|
| 1. | SUA | 320 | 9,5 | 33,6 | 454 | 13,5 | 1,9 | II |
| 2. | Canada | 36 | 10,0 | 3,6 | 61 | 17,0 | 2,4 | I |
| 3. | Japonia | 128 | 0,4 | 338,6 | 2738 | 8,1 | 1,13 | IV |
| 4. | Germania | 82 | 0,4 | 228,9 | 1678 | 7,8 | 1,1 | V |
| 5. | Franța | 64 | 0,5 | 117,8 | 912 | 7,7 | 1,1 | VI |
| 6. | Coreea | 51 | 0,1 | 513,7 | 5575 | 10,9 | 1,5 | III |
| Țările aflate în curs de dezvoltare. | | | | | | | | |
| 7. | Rusia | 147 | 17,1 | 8,6 | 62 | 7,2 | 1,0 | VII |
| 8. | Brazilia | 206 | 8,5 | 24,2 | 72 | 3,0 | 0,42 | IX |
| 9. | China | 1397 | 9,6 | 145,6 | 608 | 4,2 | 0,58 | VIII |
| 10. | India | 1309 | 3,3 | 398,1 | 421 | 1,1 | 0,15 | X |
| | Nivelul global | 7383 | 137,4 | 53,7 | 176 | 3,3 | 0,46 | |

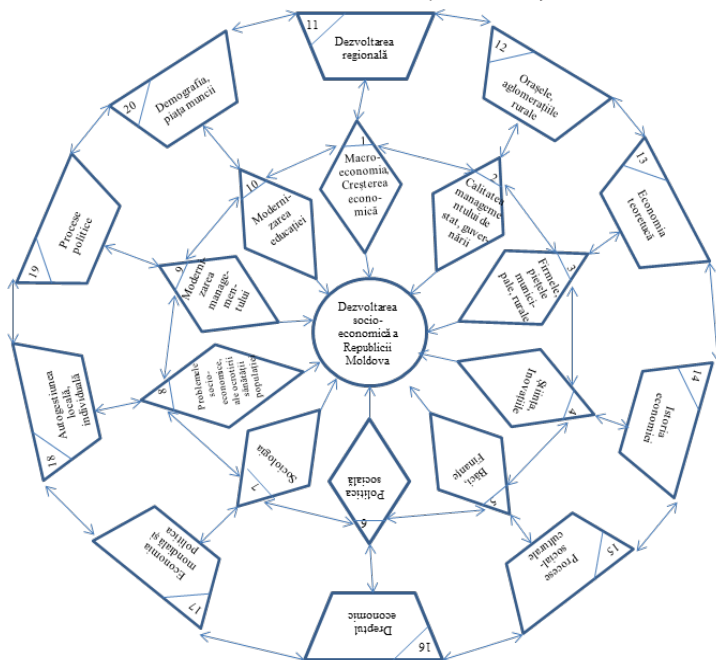
Soluționarea problemelor ecologice de către Republica Moldova depinde, în viziunea noastră, de 20 de factori (Fig. 5).

În SUA, de exemplu, sunt inițiate lucrări pentru a fi construit cel mai mare depozit de energie regenerabilă din lume. Compania MHPS, împreună cu MD, a anunțat că va construi prima rețea mondială de acumulare și stocare a energiei cu o capacitate de 1 gigawatt. Proiectul, denumit ACES, este un sistem de stocare a energiei din surse regenerabile, proiectat pentru o mie de megawați, ceea ce va permite deservirea a 150 de mii de case pe an; va utiliza tehnologii avansate pentru stocarea aerului comprimat, acumulatori de mare capacitate și elemente de combustie cu oxizi solizi. Sistemul ar putea contribui la ajustarea energiei eoliene și celei solare la rețea.

În condițiile vânturilor puternice, noaptea, când necesarul de energie ar putea fi utilizat pentru a acționa sistemele de hidroliză a apei sau pentru a încărca alte tipuri de baterii.

Încălzirea globală, provocată inclusiv de creșterea concentrației de dioxid de carbon în atmosferă, către anul 2055 va contribui la creșterea temperaturii globale cu peste 2 grade Celsius în comparație cu temperaturile din anii 1850-1900.

În ultimii ani temperatura globală crește anual cu 0,02 grade, în 20 de ani va crește cu peste 1,5 grade peste nivelul temperaturii globale din anul 2019. Creșterea temperaturii globale va genera cele mai diverse catastrofe naturale: inundații, secete; noi tipuri de maladii fără precedent în timp și în spațiu; catastrofe nucleare etc.

Fig. 5. Schema-bloc „Modernizarea economiei și societății Republicii Moldova”.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu A. „Noutăți în managementul public”, ed. a III-a București, Ed. Universitară, 2008, 380 p.
2. Babii L. „Unele modalități de eficientizare a activităților socioeconomice”. Iași, 2018, 135 p.
3. Babii L. Argumentarea științifică a deciziilor manageriale. Aspectul metodologic. Revista științifică „Studii economice”, nr. 1-2. Chișinău, 2010.
4. Babii L. Aspectul metodologic al managementului structurii economiei naționale. Revista „Administrarea Publică”, nr. 4, 2017, p. 79-84.
5. Băcanu B. Organizația publică: teorie și management. Iași: Polirom, 2008, 350 p.
6. Crăciun Cl., Collins P. Managementul politicilor publice: transformări și perspective, Iași: Polirom, 2008, 512 p.
7. Dunn W. Analiza politicilor publice. Iași: Polirom, 2011, 601 p.
8. Hîncu D., Ene N. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București, Lumina Lex, 2003, 351 p.
9. Matei L. Managementul public. București, Ed. Economică, 2010, 334 p.
10. Maximilian Silvestru. „Modelarea proceselor economice”, USM, 2009, 384 p.
11. Negoită A. Drept administrativ. București: Sylvi, 2008, 311 p.
12. Solomon Oleg. „Eficientizarea procesului decizional în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova”, AAP. Autoreferatul tezei de doctor în științe, 2016.
13. Tincu Violeta. „Rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice”, AAP. Autoreferatul tezei de doctor în științe, 2016.

Prezentat: 8 august 2019.

E-mail: leonid_babii@mail.ru

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



SISTEMUL DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII – „ACTIVUL NEMATERIAL” AL INSTITUȚIEI EDUCAȚIONALE

THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM – THE „NON - MATERIAL ASSET ” OF THE EDUCATIONAL INSTITUTION

CZU: 005.6:37

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctor în economie, lector universitar,
șef secție managementul calității, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The ability of an educational organization to meet its goals and obtain the desired performance depends on its endowment with various resources and the ability to use these resources within an adopted management system. If in the sphere of material production, material resources play a decisive role in the process of obtaining results, then in the field of educational services, the share of non-material resources of the organization is increasing. Treating the quality management system as the intangible asset of the educational institution opens the possibility of developing a competitive advantage, necessary to maintain the balance between the internal possibilities and the demands of the external environment.

Keywords: *intangible assets, knowledge-based capital, quality management system*

REZUMAT

Capacitatea unei organizații educaționale de a-și atinge obiectivele și a obține performanța dorită depinde de dotarea acesteia cu diverse resurse și capacitatea de a utiliza aceste resurse în cadrul unui sistem de management adoptat. Dacă în sfera producției materiale resursele materiale joacă rolul determinant în procesul de obținere a rezultatelor, atunci în sfera serviciilor educaționale tot mai mare este ponderea resurselor nemateriale ale organizației. Tratarea sistemului de management al calității drept activul nematerial al instituției educaționale deschide posibilitatea dezvoltării unui avantaj competitiv, necesar pentru a păstra echilibrul dintre posibilitățile interne și cerințele mediului extern.

Cuvinte-cheie: *active nemateriale, capitalul bazat pe cunoaștere, sistemul de management al calității.*

De cele mai dese ori, în scopul evaluării eficienței activității unei organizații se ia în considerație o serie de indicatori, care reflectă situația materială caracteristică organizației, cum ar fi clădirile, terenurile, echipamentele, dotarea cu mijloace de informare și tehnică de calcul, mașinile, utilajele, inventarul, mijloacele bănești disponibile și alte active ale organizației. În funcție de

domeniul de activitate a organizației, unele active sau altele pot să dețină prioritate în determinarea eficienței organizaționale.

Dacă e să considerăm situația instituțiilor educaționale, e firesc, că elementele de infrastructură determină realizarea activității acestora. Însă esența procesului educațional presupune transferul de cunoștințe și formare de competențe, aceste elemente

ale activității organizaționale având un caracter intangibil. Deci pe lângă activele materiale tangibile în sfera educațională mai e nevoie de ceva, ce ar asigura realizarea scopului final – prestarea serviciilor educaționale calitative. De exemplu, e greu de imaginat activitatea de succes a unei instituții educaționale fără cadrele didactice și administrative de o calificare înaltă. Cu regret, evaluările economico-financiare nu au capacitatea de a reflecta eficiența activității organizației prin prisma capacităților resurselor umane încadrate (mai cu seamă a capacităților de conducere, creare, inovare). Evaluările tradiționale ale organizațiilor educaționale reflectă componenta resurselor umane prin prisma numărului personalului didactic și non-didactic, gradele și titlurile științifice și didactice ale acestora, norma de angajare, vechimea în muncă, profilul de vârstă și de gen. Măiestria profesorului rămâne neelucidată în evaluările tradiționale, însă, cu siguranță, face diferență în procesul educațional.

Totodată, procesul educațional se bazează pe planurile de studii, curricula disciplinelor, manuale, ghiduri, materialele didactice, softurile educaționale și alte produse, procese și conținuturi, care, având o valoare economică (însă nu toate fiind contabilizate), pot fi valorificate diferit de instituțiile educaționale.

Un alt suport considerabil al procesului educațional este cercetarea științifică. Dacă activitățile educaționale nu s-ar baza pe rezultatele cercetărilor științifice, această practică ar produce o stagnare și, posibil, chiar și o degradare în sectorul educațional. Deci acele organizații care organizează procesul educațional reieșind din rezultatele cercetărilor științifice (atât în domeniul pedagogiei/andragogiei cât și în domeniul de specializare a organizației) obțin un avantaj competitiv în raport cu cele ce le ignoră.

Astfel, pentru asigurarea eficienței activității unei organizații educaționale nu

este suficientă consolidarea bazei economico-materiale, ci și identificarea și dezvoltarea acelor elemente ale activității organizaționale, care, având pe alocuri un caracter intangibil, determină, totuși, prestația și succesul organizației.

În ultimii ani, în Statele Unite ale Americii și țările OECD (Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare) se observă că sursele de creștere pentru majoritatea ramurilor economiei se plasează în zona activelor intangibile, numită *capitalul bazat pe cunoaștere* (KBC – knowledge-based capital) [1].

Una dintre clasificările pe larg acceptate a KBC divizează aceste active intangibile în trei categorii:

- *informații computerizate/digitalizate* (softuri, baze de date);

- *proprietatea inovativă* (cercetare - dezvoltare, noile structuri ce permit îmbunătățirea calității produselor și serviciilor, licențiere, brevete de invenții, drepturile de autor și altele);

- *competențe economice* (construirea brandului, cercetarea pieței pentru o înțelegere mai bună a necesităților consumatorilor, instruirea continuă a personalului și altele) [2, p.175].

Spre deosebire de activele materiale (tangibile), KBC are două trăsături esențiale care servesc drept izvoare de creștere economică și dezvoltare organizațională:

- rezultatele investiției în KBC a unor organizații pot fi utilizate/externalizate și de către alte organizații;

- majoritatea KBC implică costuri doar la etapa inițială de dezvoltare a acestora, iar în perioadele ulterioare pot fi replicate/multiplicate aproape la costul zero.

Totodată, activele nemateriale, spre deosebire de cele materiale, mult mai des sunt obiecte ale proprietății intelectuale. Aceste caracteristici specifice ale activelor nemateriale vor servi drept repere în căutarea asemănarilor dintre un activ nematerial clasic și un sistem de management al calității (SMC) al unei organizații.

Dacă analizăm sistemul de management al calității al unei organizații, observăm că acesta îmbină în componența sa toate trei tipuri de active intangibile descrise mai sus.

Astfel, sarcina de bază a oricărui SMC este asigurarea îmbunătățirii continue a calității produselor/serviciilor. Sistemul are o anumită structură, proiectată reieșind din specificul organizațional (*proprietatea inovativă*). Actualmente, domeniile de bază ale SMC în cadrul organizațiilor contemporane (responsabilitatea managementului, managementul resurselor, realizarea produselor/serviciilor, măsurare, analiză și îmbunătățire) operează cu o multitudine de date și informații și sunt greu de imaginat în afara cadrului digital (*informații computerizate/digitalizate*).

Un alt specific al SMC, caracteristic și KBC, este instruirea continuă a personalului care asigură formarea capacităților, sporirea productivității muncii și, implicit, creșterea calității produselor/serviciilor (*competențe economice*).

Totodată, sistemul se bazează pe orientare către beneficiar, necesitățile căruia modelează componentele sistemului (identificarea necesităților implică cercetarea pieței). Implementarea cu succes a unui SMC asigură creșterea încrederii consumatorilor, poate să contribuie la sporirea cotei de piață și modelării politicii de preț. Toate acestea formează imaginea pe piață (locală, regională, internațională) a organizației (*competențe economice*).

Implementarea unui SMC este asociată deseori cu respectarea unui sau mai multor standarde (naționale și/sau internaționale) în domeniul activității organizației.

Standardele sunt documente normative elaborate în cadrul comitetelor tehnice de standardizare, ai căror membri sunt experți din diverse domenii din diferite state, care își aduc contribuția intelectuală rezultată din experiența și cunoștințele în

domeniul lor de activitate. Așa cum standardele sunt elaborate în cadrul comitetelor tehnice create de organismul de standardizare, ele devin obiect al proprietății intelectuale protejate prin dreptul de autor. Standardul, fiind un document stabilit prin consens și aprobat de către un organism recunoscut, care asigură pentru uz comun reguli, linii directe sau caracteristici pentru activități sau rezultatelor lor, cu scopul de a se obține gradul optim de ordine într-un anumit context, poate fi considerat un activ nematerial utilizat de organizație. Alegerea standardelor la care să se conformeze reprezintă pentru organizație o decizie strategică: participarea la standardizare înseamnă introducerea soluțiilor adaptate la competența unei organizații și echiparea acelei organizații pentru a putea concura într-un mediu economic competitiv. Standardele joacă un rol favorabil în inovare datorită transferului de cunoștințe [3]. Deci standardele aplicate de o organizație îi atribuie o plusvaloare și pot fi la fel considerate ca fiind activele acestei organizații.

Din punct de vedere economic, orice activ al entității este o investiție. Altfel spus, dacă ne referim, îndeosebi, la acele active care susțin funcționarea SMC, pentru a asigura calitatea produselor/serviciilor sale entitatea va suporta anumite costuri.

Costurile calității nu sunt furnizate de sistemul contabil tradițional al întreprinderii; este necesar, din această cauză, să se pună la punct un sistem de calcul specific. Un asemenea sistem se bazează totuși în mod firesc pe contabilitatea întreprinderii, care furnizează cifrele necesare evaluării analitice. Analiza costurilor calității este un instrument important la dispoziția organizației în cadrul managementului calității. Încă din anul 1998, standardul internațional ISO 9004 aborda evaluarea eficienței sistemului calității prin costuri referitoare la calitate.

În ceea ce privește ponderea costurilor calității, urmare unor analize care au fost efectuate în ultimii 40 de ani asupra mai multor organizații, s-a constatat că costurile referitoare la calitate reprezintă 5-40% din cifra de afaceri a unei organizații. În medie, aceste costuri reprezintă 25% din cifra de afaceri a unei întreprinderi producătoare, în timp ce ponderea acestor costuri în cazul întreprinderilor de servicii ajunge la 40% [Olaru, p. 245].

În ceea ce privește natura costurilor calității, o abordare amplă o propune Joseph M. Juran, care consideră că cheltuielile pentru calitate pot fi repartizate pe 11 categorii: costuri implicate de studiul pieței, costuri implicate de activitățile de cercetare și dezvoltare, costurile activității de proiectare, costurile activităților de planificare a fabricației, costuri de menținere a preciziei de lucru, costurile datorate resurselor umane și materiale, costuri corespunzătoare promovării desfacerii, costuri pentru evaluarea produsului, costurile prevenirii defectelor, pierderile datorate „nereușitelor” în realizarea calității și costul informării permanente a personalului.

În contextul realităților din Republica Moldova putem constata că, conștientizând necesitatea asigurării calității în procesul prestării serviciilor educaționale, managerii organizațiilor din domeniul educațional au investit permanent (cu intensitate și proporții diferite de la un caz la altul) în acele active, care susțineau demersul calității.

Sistemele de management al calității au intrat în atenția conducătorilor instituțiilor educaționale comparativ recent, reprezentând la moment cea mai potrivită și completă soluție de nivel organizațional pentru asigurarea calității tuturor elementelor și dimensiunilor procesului educațional. Un imbold în acest sens a servit și adoptarea în 2014 a Codului Educației, articolele 112 și 113 ale căruia stabilesc cerințe față asigurarea și evaluarea calității în învățământul

superior. Articolul 112 prevede instituirea la nivel instituțional a structurilor interne de asigurare a calității [4].

Instituirea acestor structuri implică o bună parte a costurilor calității, mai cu seamă a celor datorate *prevenirii* (planificarea calității, elaborarea documentelor referitoare la managementul calității, identificarea riscurilor, stabilirea capacității proceselor, auditul intern al produselor, proceselor și al SMC, instruirea și motivarea personalului în domeniul calității) și *evaluării* (elaborarea documentelor referitoare la evaluare, inspecții, verificări, examinări și analize, costurile cu personalul și suportul tehnic necesar pentru efectuarea evaluărilor) [5, p. 255]. Astfel, aceste costuri sunt cel mai ușor de delimitat din totalul costurilor calității. Însă o bună parte de investiții în calitate este greu de delimitat de la costurile de bază, necesare funcționării instituției educaționale și menținerii tuturor proceselor „vitale”.

Instituțiile educaționale aleg diverse modele ale sistemelor de asigurare a calității, reieșind din specificul organizațional (statutul, structura, mărimea organizației etc.). Însă marea majoritate își proiectează SMC-urile astfel ca procesele realizate și rezultatele furnizate să fie conforme fie cu standardele naționale în domeniu (Metodologia de evaluare externă a calității în vederea autorizării de funcționare provizorie și acreditării programelor de studii și a instituțiilor de învățământ tehnico-profesional, superior și de formare continuă [6]), fie cu standardele internaționale aplicabile serviciilor educaționale. Alegând conformarea la standardele internaționale, instituțiile de învățământ superior optează pentru certificarea la standarde din familia ISO 9000 (ISO 9001 - versiunile din anii 2008, 2015).

Pentru proiectarea și implementarea unui SMC în cadrul instituției educaționale e nevoie de respectarea unei serii de principii, și anume:

- orientarea spre satisfacerea cerințelor și așteptărilor părților interesate;
- atitudinea proactivă a conducerii instituției în problema calității;
- îmbunătățirea continuă a proceselor și rezultatelor educaționale;
- implicarea și conștientizarea de către personalul instituției a importanței SMC-ului;
- identificarea unor indicatori relevanți ai calității și introducerea mecanismelor de evaluare internă a acestora, care vor constitui o bază factologică pentru procesul de luare a deciziilor la toate nivelurile organizaționale (*evidence-based decision making*);
- documentarea sistemului în vederea furnizării dovezilor obiective.

Bazându-se pe principiile enumerate, Academia de Administrare Publică (AAP), instituția care a pus mereu calitatea actului educațional în capul mesei, sistematizează activitățile realizate în domeniul asigurării calității, aliniindu-și sistemul de management al calității proiectat la un standard internațional. În anul 2017, după o serie de vizite în instituțiile educaționale din Țările Baltice, Germania, România, în vederea eficientizării asigurării calității în domeniul formării și dezvoltării profesionale a personalului din autoritățile publice, AAP se conformează standardului internațional ISO 29990:2010 „Servicii de învățare pentru educația informală și training. Cerințe de bază pentru prestatorii de servicii”.

Astfel, SMC-ul proiectat și implementat în AAP cuprinde atât *asigurarea calității serviciilor educaționale* (prin analiza necesităților și intereselor beneficiarilor, oferirea conținutului relevant, utilizarea metodelor și materialelor didactice relevante, proiectarea proceselor reieșind din finalitățile educaționale stabilite, evaluarea cunoștințelor și proceselor educaționale), cât și *managementul furnizorului de servicii educaționale* (politica în domeniul calității și strategia de afaceri, analiza sistemului

de management, acțiunile corective și preventive, managementul financiar, managementul riscurilor, managementul resurselor umane, managementul comunicării interne și externe, auditurile interne) [7].

Implementarea sistemului a condus la crearea unor structuri organizaționale, care gestionează procesele și activitățile de asigurare a calității la diverse niveluri ale organizației, și anume:

- Consiliul calității;
- secția managementul calității,
- Comisiile de asigurare a calității (din cadrul Departamentului dezvoltare profesională, Departamentului studii superioare de master, Direcției știință și doctorat, precum și din cadrul subdiviziunilor de suport);
- responsabilii de asigurarea calității la nivel de departament, direcție, catedră.

Evaluarea sistemului de asigurare a calității proiectat în AAP a fost realizată în cadrul misiunilor de audit extern de către reprezentanții companiei TÜV Thüringen în iunie 2018 (auditul de confirmare a conformității SMC standardului ISO 29990:2010) și în iunie 2019 (auditul de supraveghere). În rezultatul evaluării externe a fost confirmată corespunderea sistemului de management al calității implementat cerințelor standardului selectat [8]. Experții internaționali au subliniat viabilitatea sistemului și configurarea potrivită a acestuia în vederea realizării misiunii instituționale declarate - formarea și dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului din serviciul public, contribuind, astfel, la promovarea și implementarea politicii statului în domeniul administrației publice din Republica Moldova.

Decizia top managementului instituției de a investi resurse materiale și intelectuale în implementarea, menținerea și dezvoltarea SMC-ului este drept dovadă că acest sistem aduce o plusvaloare calității și eficienței organizaționale, altfel spus, este un activ al acestei organizații.

Trasând paralele cu componența activelor nemateriale, autorul consideră că sistemele de management al calității pot fi considerate drept know-how-uri organizatorice și de gestiune menite să aducă avantajul economic și/sau non-economic instituției educaționale.

Astfel, *eficiența implementării unui SMC poate fi evaluată prin raportarea costurilor de asigurare a calității la avantajele obținute în aceeași perioadă*, cu condiția că aceste avantaje se datorează funcționării SMC.

În sectorul privat este valabilă o axiomă: nicio investiție nu se realizează fără a prognoza obținerea unui avantaj de pe urma acesteia. În ultimii ani sectorul public și non-profit preia diverse modele manageriale din sectorul privat. Astfel, ar fi bine ca instituțiile educaționale să transpună această logică în propria activitate și să fie capabile să evalueze eficiența economică a propriilor SMC-uri.

Dacă tratăm subiectul în continuare doar din punct de vedere contabil, la moment apare o serie de probleme, neclarități sau abordări specifice. De exemplu, organizația poate fi sigură în obținerea avantajului (economic) viitor doar în cazul în care există argumentarea economică a posibilității utilizării activului nematerial creat: este întocmit planul de afaceri care prevede utilizarea activului respectiv; au fost efectuate calculele necesare ale rezultatelor utilizării activului după destinație; întreprinderea dispune de resursele necesare pentru utilizarea activului sau este planificată aprovizionarea cu aceste resurse. Dacă organizația nu este aprovizionată cu resursele necesare și nici nu este în stare să le procure, posibilitatea obținerii avantajului economic viitor lipsește și, prin urmare, nu există temeiuri pentru constatarea activului nematerial.

Forma nematerială a activelor uneori complică determinarea avantajelor economice concrete pe care organizația planifică să le obțină din utilizarea unor astfel de active. Această însă nu poate servi drept temei pentru ne-

constatarea activului nematerial respectiv.

Actualmente, în Republica Moldova nu sunt publicații care, având la bază o metodologie relevantă, să elucideze impactul implementării sistemelor de management al calității în instituțiile din domeniul educației, mai cu seamă impactul lor economic (cel puțin, la nivel organizațional).

Totuși, sistemele de management al calității continuă să fie proiectate și implementate în sfera educației drept consecință a cerințelor cadrului normativ, pe de o parte, dar și ca consecință a înăsprii concurenței în domeniu, atât la nivel național cât și la nivel internațional.

Este evident că SMC-urile aduc plusvaloare proceselor interne de proiectare, organizare, realizare și evaluare a activităților educaționale, însă unul dintre obiectivele centrale ale funcționării SMC - satisfacția cerințelor și respectarea intereselor beneficiarilor – se focusează asupra rezultatelor din exteriorul instituției educaționale. Astfel, un SMC proiectat și implementat, bazându-se nu doar pe situația internă a organizației, ci și pe valoarea adusă în ultima instanță beneficiarilor serviciilor educaționale (fie celor direcți - formabililor, fie celor indirecti – angajatorilor, organizațiilor societății civile) va fi unul durabil și competitiv.

Deseori, mai ales în cadrul instituțiilor educaționale clasice, cu tradiții multianuale, asigurarea calității este abordată, în mare parte, ca schimbarea unor proceduri operaționale interne pentru alinierea la standardele naționale și internaționale din domeniu. Unele dintre aceste schimbări nu au legătură directă cu interesele beneficiarilor, însă se presupune că impactul acestor schimbări se va manifesta ca „bulgăre de omăt” sau legătura cauzală dintre diferite elemente componente ale sistemului va produce schimbarea dorită, inclusiv asupra factorilor externi.

Autorul consideră, că pentru asigurarea eficienței oricărei schimbări/modelări/proiectări în SMC, ideea trebuie „trecută prin

filtrul” valorii pentru beneficiar. O abordare similară se propune în conceptul de „lean management”, filozofia fundamentală a căruia reprezintă definirea valorii din punctul de vedere al clientului [9].

O asemenea abordare a valorii va permite modelarea sistemelor de management, regândirea și reproiectarea proceselor economice și organizaționale în vederea obținerii îmbunătățirii performanțelor la capitolul costuri, calitate, service.

Aceste schimbări în funcționarea sistemelor de management, în general, și a sistemului de management al calității, în particular, implică schimbarea culturii organizaționale, cu trendul spre schimbare a stilului de ma-

nagement și leadership, sporirea încrederii în potențialul angajaților, aplicarea atitudinii critice față de propriile activități. Toate aceste schimbări la fel țin de zona nematerială a activității unei organizații, însă sunt cruciale pentru dezvoltarea continuă și asigurarea unui nivel calitativ de prestație conform așteptărilor beneficiarilor. Astfel, conducătorii instituțiilor educaționale, precum și responsabili de segmentul calității trebuie să trateze SMC-ul organizațional drept un activ nematerial, investiția în care va asigura deținerea unui avantaj competitiv pe piața serviciilor educaționale, precum și va asigura echilibrul dintre posibilitățile interne ale organizației și cerințele mediului extern.

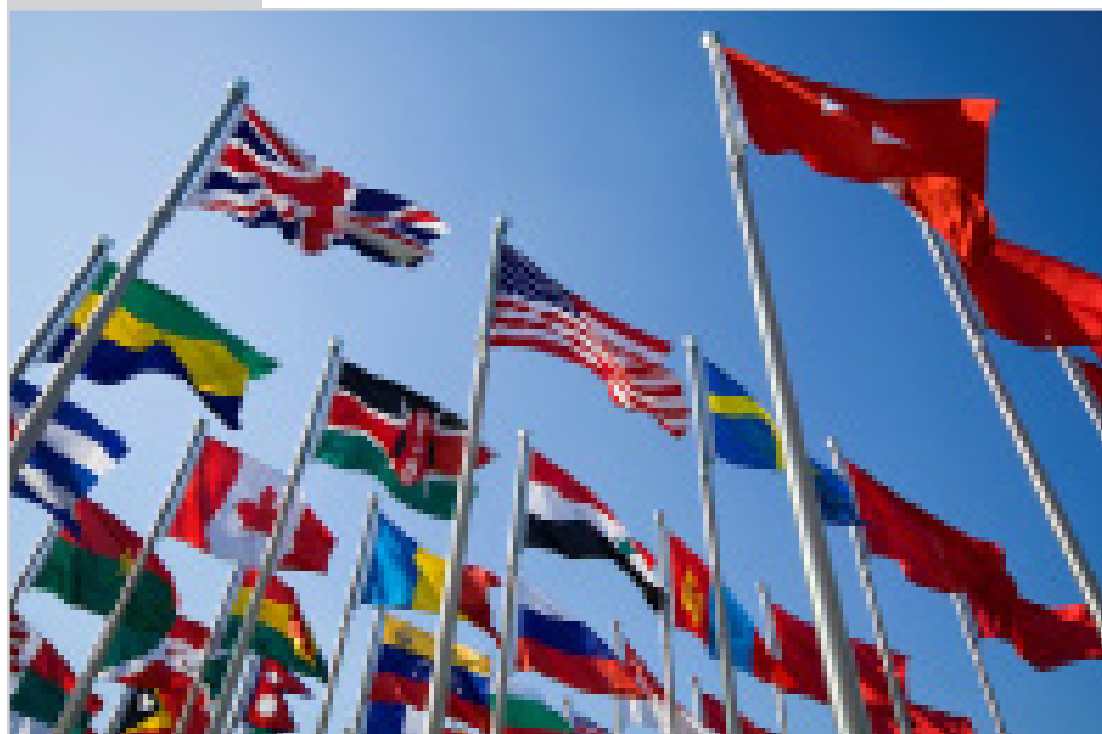
BIBLIOGRAFIE

1. Supporting investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation. OECD Publishing, 2013. În: <https://www.oecd.org/sti/inno/newsourcesofgrowthknowledge-basedcapital.htm> [accesat pe 05.08.2019].
2. Corrado C., Haltiwanger J., Sichel D. Measuring Capital in a New Economy. National Bureau of Economic Research, Chicago, 2005.
3. Organizația Internațională de Standardizare. În: https://ro.wikipedia.org/wiki/Organiza%C8%9Bia_Interna%C8%9Bional%C4%83_de_Standardizare [accesat pe 05.08.2019].
4. Codul Educației Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 319-324.
5. Olaru M. Managementul calității. București: Editura Economică, 1999.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 616 din 18.05.2016 pentru aprobarea Metodologiei de evaluare externă a calității în vederea autorizării de funcționare provizorie și acreditării programelor de studii și a instituțiilor de învățământ profesional tehnic, superior și de formare continuă și a Regulamentului de calcul al taxelor la serviciile prestate în cadrul evaluării externe a calității programelor de studii și a instituțiilor de învățământ profesional tehnic, superior și de formare continua, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.134-139.
7. Țepordei A. Implementarea sistemului de management al calității în cadrul Academiei. În: Funcționarul public, nr. 7 (524), 2018, pp.1-3.
8. Certificatul de Conformitate cu standardul internațional ISO 29990:2010. În: <http://aap.gov.md/ro/article/certificarea-calit%C4%83%C8%9Bii> [accesat pe 07.08.2019].
9. Lean management. What is lean? În: <https://www.kanbanchi.com/lean-management> [accesat pe 07.08.2019].

Prezentat: 3 septembrie 2019.

E-mail: liubovips@mail.ru

Relații internaționale și integrare europeană



PROMOVAREA VALORILOR EPOCII CUNOȘTIȚELOR: DE LA TEORIE LA PRACTICĂ

PROMOTING THE VALUES OF THE KNOWLEDGE AGE: FROM THEORY TO PRACTICE

CZU: 001.8:338.1(1-775)

Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Manal HABASHI,
doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Alexandru A. GRIBINCEA,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Values are not something that can be bought or sold, they are something worth living for. The most important function of social values is to play the role of selection criteria from alternative modes of action. The multifactorial nature of innovative development of education is thus revealed. Special attention is paid to knowledge management and to strategic model for the formation of professionals. At present, a new economy is clearly emerging, a knowledge and economy-based economy, a knowledge economy where the key to prosperity and job creation is the degree of implementation of new concepts, the ideas of innovation and technology in all sectors of the economy, as well as the protection of the environment. We discuss the integrated nature of competence, the correlation between competence and motivation.

Keywords: *information, innovation, knowledge, economic development, OECD, competitiveness.*

REZUMAT

Valorile nu sunt aceleași lucruri netrecătoare și nu întotdeauna pot fi comercializate. Funcția nouă a valorilor sociale joacă un rol important în criteriile de selectare a funcțiilor, jucând un rol important printre alternativele modului de acțiune. Sunt elucidați factorii inovativi ai dezvoltării învățământului. Un rol deosebit este rezervat managementului cunoștințelor și modelului strategic de formare profesională. Actualmente, o economie modernă constă, în consecință, în procesul de apariție a unei economii axate pe cunoștințe. Economia cunoștințelor este calea spre prosperitate, formând noi locuri de muncă, sporind defalcările în PIB. Mărimea acesteia depinde de gradul de implementare a ideilor și conceptelor noi, inovațiilor și tehnologiilor de vârf în majoritatea ramurilor economiei, precum și dezvoltarea ecologică. Discutăm despre caracterul integrat al competenței, corelarea dintre competență și motivație.

Cuvinte-cheie: *informație, inovație, cunoștințe, dezvoltare economică, OCDE, competitivitate.*

Introducere. Internaționalizarea orientării valorilor după caracterul ideologic este un mecanism, care realizează o identificare colectivă a persoanelor, asigurând legătura dintre motivația personală și conștiința socială. Strategia dezvoltării viitorului indică în mod evident asupra neconcordanței stării actuale a educației moderne, cerințelor față de competențele profesionale, comunicative, inovaționale, motivată pragmatic. Necesitățile privind cunoștințele noi sunt caracteristice nu doar unor domenii, ci tuturor sferelor sociale: medicinei, economiei, tehnicii, educației etc. Putem fi solidari cu afirmarea că viitorul are nevoie de oameni culti, instruiți, inovativi, competenți, care se orientează cu ușurință în condițiile noi, văd legătură dintre procesele social-economice, care derulează cu repeziciune.

Scopul cercetării constă în investigarea economiei actuale din țările dezvoltate, bazate pe cunoaștere și pe digitalizarea activităților umane, formarea societății cunoașterii și impactul acesteia asupra dezvoltării tuturor domeniilor.

Metodologia cercetării include metoda observației, analizei, statisticii, dialecticii, inducției și deducției. Pe lângă acestea, au fost utilizate metoda DART – dialogue, access, risk assessment, transparency; gamification; evangheliismul de marketing, o procedură de formare a pieței și promovării produselor inovative pe piață prin încorporarea în conștiința oamenilor a unui mod specific de consum; metoda Kano, orientată spre antrenarea reacției individuale a consumatorilor la proprietățile pozitive și negative ale noutăților, formarea algoritmului de gestiune a satisfacerii clienților. Utilizarea modelării empatică include metoda observării, ce permite evidențierea problemelor lipsei, incertitudinii, entropiei informaționale și redundanța unei surse.

Rezultate și analiză. Necesitatea în educație, formare, reciclare, studii suplimentare, instruire „pe parcursul întregii

vieți” este o necesitate stringentă a omenirii de cunoștințe. În societatea postindustrială formarea, educația formează o forță de producție. „Țările dezvoltate obțin circa 40% din PIB, preponderent în baza impactului investițiilor în nivelul de educație al populației”. [2] Economia contemporană, bazată pe cunoaștere, care va fi aplicată în societatea în devenire a cunoașterii, integrează obiectivele dezvoltării durabile, bazate pe dreptate socială și egalitate de șanse, dezvoltare ecologică, extindere, varietate culturală și ascensiunea inovării, restructurarea industriei și a mediului de afaceri, reprezentând o nouă etapă a civilizației umane care permite accesul larg la informație, un nou mod de lucru și de cunoaștere, amplificând posibilitatea globalizării economice și creșterea coeziunii sociale. Suportul tehnologic al noii societăți este constituit prin convergența a trei sectoare: tehnologia informației, tehnologia comunicațiilor, producția de conținut informațional. „Fiecare unitate monetară investită în educație oferă, de regulă, cel puțin, un aport de 400%, exprimat în formă monetară”. [2] Cu toate acestea, investițiile constituie doar un factor complementar, factorul decisiv fiind reorientarea formării de la acumularea cantitativă a cunoștințelor abstracte la formarea abilităților, capacitatea de a le implementa nu într-un laborator academic, ci în economia reală.

Autorii consideră că piatra de temelie a inovării educaționale o constituie formarea unei personalități competente conform standardelor epocii postindustriale, în general o regândire a filozofiei învățământului superior. În prezent, „filozofia educației se confruntă cu sarcina de a forma o metateorie a educației care să susțină în mod sistematic procesul de integrare a Israelului în spațiul economic și cultural global. În același timp, filozofia educației se confruntă cu sarcina de a păstra fundamentele mentalității naționale în sistemul educațional”. [3] Factorul determinant al „penetrării la egal”

Tabelul 1. Cadrul indicelui Global al inovării. [1]

| Rata eficienței inovării | | | | | | |
|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| Subindicele de inovare Intrări | | | | | Subindicele de inovare Ieșiri | |
| Instituții | Capital uman și cercetare | Infra-structură | Structura pieței | Structura mediului de afaceri | Cunoștințe și tehnologii | Creativitate |
| Mediul politic | Educație | TIC | Credite | Lucrători intelectuali | Crearea de cunoștințe | Active intangibile |
| Mediul regulator | Educație terțiară | Infra-structura generală | Investiții | Legături inovaționale | Impactul cunoștințelor | Bunuri și servicii creative |
| Mediul de afaceri | C&D | Sustenabilitate ecologică | Comerț și concurență | Absorbția cunoștințelor | Diseminarea cunoștințelor | Creativitate online |

În comunitatea țărilor cu economie dezvoltată este capitalul uman, în special, inteligența agregată și cunoașterea noii generații de profesioniști, capacitatea lor de a inova, calitățile creative și manageriale ale individului. În opinia autorilor, pentru a deveni competitive, organizațiile

organizaționale, cu toate că, fără învățarea individuală, nu se poate realiza învățarea organizațională.

Societatea cunoștințelor este o societate care se dezvoltă dinamic, specificul calitativ al căreia se determină prin totalitatea factorilor enumerați în tabelul 2.

Tabelul 2. Caracteristicile societății cunoașterii din Israel. [cercetările autorilor]

| |
|---|
| 1. Perceperea rolului cunoștințelor ca condiție de succes în orice domeniu. |
| 2. Prezența (la diverși subiecți de diferite niveluri) necesității stabile în cunoștințe noi, necesare pentru rezolvarea sarcinilor noi, formarea unor produse și servicii noi. |
| 3. Funcționarea eficientă a sistemelor de producție și transferului de cunoștințe. |
| 4. Stimularea reciprocă a ofertei și cererii de cunoștințe (oferta tinde să satisfacă cererea existentă pentru cunoștințe și formarea cererii noi). |
| 5. Interacțiunea eficientă în cadrul organizației și societății, sistemelor/subsistemelor producătoare de cunoștințe cu sistemele/subsistemele producătoare de produse materiale. |

trebuie să încurajeze învățarea la toate nivelurile, adică să devină o organizație care învață. Organizațiile învață numai prin persoane individuale care studiază. Învățarea individuală nu garantează cunoștințe

Cu toate acestea, Israelul nu poate prelua și implementa direct experiența țărilor europene în virtutea nu doar a disparităților economice, dar și culturale, educaționale, politice, sociale etc. Ameliorarea procesului

de modernizare a educației profesionale are mai multe fațete, înglobând multipli parametri, condiționând reciproc parametrii, criteriile și obiectivele. Specificul cunoștințelor ca resursă economică invocă dificultăți în măsurare. Măsurarea cheltuielilor de producere a cunoștințelor și venituri de la vânzarea cunoștințelor este necesară, dar sunt insuficiente pentru perceperea aspectelor economice ale existenței cunoștințelor. În condițiile limitei de resurse economice este necesară stabilirea arhitecturii bugetare vizând măsurile primordiale, prioritățile în realizarea proiectelor inovaționale. La acest

Fig. 1. Creșterea economică. [4]

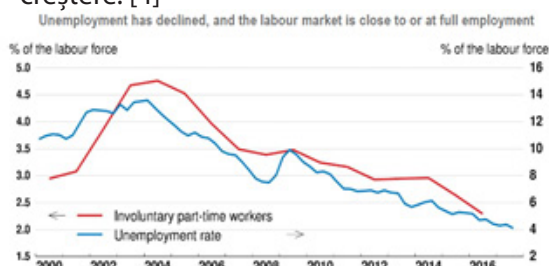


capitol, în calitate de „stea polară” poate deveni „Doctrina națională de dezvoltare a educației în sec al XXI-lea”, legile despre studiile superioare și actele normative (The Transformation of Education Policy in Israel), (The educational system of the Republic of Moldova: new challenges and opportunities, L. Bugaian, UTM, Meridian ingineresc, 2013), (Roy Singh, Raja Education for the twenty-first century: Asia-Pacific perspective. Bangkok, UNESCO, 1991).

Scenariile viitoare ale politicii, societății, culturii și sectoarelor economice vor depinde de contribuțiile elevilor, studenților școlilor/universităților de astăzi. Mai mult ca niciodată, educația trebuie să fie privită și orientată spre viitor, în fața uimitoarelor inovații și schimbări științifice și tehnologice, provocările și oportunitățile socioeconomice fără precedent, surprinzătoare reforme sociopolitice și o revoluție culturală uimitoare.

Investigațiile efectuate în domeniul educației inovaționale dezvăluie temeinic deciziile organizațional-manageriale, problemele studiilor universitare, însă componentele teoretico-metodologice ale inovațiilor, aspectele motivaționale, în opinia autorilor, nu și-au găsit reflecția necesară. Raportul UNESCO „Către societatea cunoștințelor” (2005) include concepția educației pe parcursul vieții, fiind ancorată în noțiunea „societatea educației (learning society)”, autorii referindu-se la lucrările lui R. Hutchins (1968) și T. Hoesen (1974) [2].

Fig. 2. Ocuparea forței de muncă este în creștere. [4]



Specificul modelului de competență al educației se observă în unele paradigme:

- gestiunea cunoștințelor trebuie să fie pragmatică, însoțind toate mișcările spre formarea profesională a personalităților: de la obținerea cunoștințelor în aule până la implementarea în tehnologii de vârf, materiale noi în sectorul real. Competența personalității se evidențiază ca resursa economică de bază pentru avansarea economică și tehnologică; [8]

- în cercetare vom reieși din determinarea competenței ca o caracteristică generatoare a personalității, pronunțată în capacitatea de a exprima sistemic cunoștințele obținute, deprinderile și performanțele în activitatea profesională și exprimând calități sociale personale;

- personalitatea este o formă superioară de existență a omului, care presupune o viață socială, care, de rând cu competențele profesionale, absolventul trebuie să posede

Fig. 3. Conceptul societății postindustriale, după Bell. [cercetările autorilor]

| |
|---|
| În sectorul economic — tranziția de la producție către extinderea sferei serviciilor. |
| În domeniul angajărilor — dominarea clasei tehnico-profesionale, formarea clasei medii. |
| Principiul societății axiale — locul central aparține cunoștințelor teoretice. |
| Orientarea viitoare — rolul deosebit al tehnologiei și estimarea tehnologică. |
| Luarea deciziilor în baza „tehnologiei intelectuale” noi. |

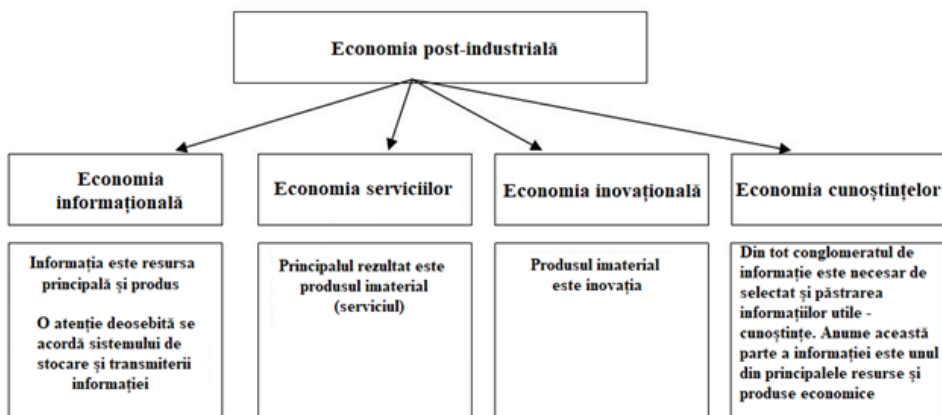
deprinderi de adaptare socială, astfel de competențe ca poziția civică, moralitatea, comunicarea, toleranța, lucrul în echipă, relațiile cu publicul etc. Fiecare dintre ele este o condiție indispensabilă a realizării cunoștințelor profesionale și poziției civice active;

- societatea postindustrială postulează informația ca o forță de producție. Termenul „economia postindustrială” se aplică pentru a desemna societatea, care o succede pe cea industrială. Etapa actuală a dezvoltării social-economice este numită în termeni diferiți – „economie nouă”, „economie informațională”, „economie inovațională”, „nanoeconomie”, „e-economie”, „economie de rețea”, „economia cunoștințelor” etc. În societatea globalizării ca purtător de informație se evidențiază limba engleză. Conceptul societății postindustriale, după Bell, include cinci componente (fig. 3).

Toate măsurile organizatorice și tehnologice pentru formarea competenței nu vor

atinge rezultatele scontate, vor rămâne la nivelul doleanțelor bune, fără a lua în considerare factorul de motivare a elevilor și profesorilor. Caracterul competenței este de așa natură încât poate fi realizat numai dacă există un interes profund în domeniul ales al realizării personale. Cu toate acestea, interesul, motivația ca o necesitate internă pentru activitate poate apărea numai cu condiția să se realizeze posibilitățile reale de atingere a scopului. Fără o viziune a mijloacelor reale de realizare, nu se stabilește niciun obiectiv. În mod tradițional, știința pedagogică acordă prioritate „formării unei astfel de personalități pe deplin dezvoltate, care este mai mult sau mai puțin armonioasă, combinând interesele sale personale și profesionalismul acesteia cu valorile conform intereselor (naționale, universale, de mediu etc.) comune, actualizate prin crearea unei societăți conform cererii unei persoane competente, sisteme de stimulare de natură materială și morală.

Fig. 4. Schema esenței economiei postindustriale. [cercetările autorilor]



Motivația depinde de coerența sistemelor de valori personale și sociale. Inconsecvența conținutului de competență cu cererile publice pentru caracteristicile personale ale absolventului, dreptul său la autorealizare poate duce la pierderea credinței în semnificația socială a competenței și chiar provoca stări nihiliste. Pierderea încrederii în abilitățile personale, dezamăgirea în competența profesională pot avea ca rezultat, în cel mai bun caz, pasivitatea socială, dispozițiile paternaliste și, în cel mai rău caz, frustrarea și chiar manifestările deviante.

În situația actuală, eliminarea de facto a stimulentei financiare (burse) ale studiului, dobândirea de cunoștințe și abilități, perspectivele incerte de realizare profesională, dezvoltarea carierei - un motivator puternic de competență profesională - devin perspective de integrare europeană. Într-un stat cu economie de piață, principiul „Cunoașterea înseamnă bani. Mai mult, aceste cunoștințe nu sunt gestionate de stat, ci de persoane particulare”. [5] Suntem de acord că aceasta este o orientare convingătoare față de pragmatism, realizarea eficientă a cunoștințelor, o recompensă demnă într-un mediu concurențial. În opinia lui David Ben-Gourion, „cercetarea științifică și rezultatele acesteia nu mai sunt doar un scop intelectual abstract, ci un factor central... în viața fiecărui popor civilizat”. [7]

Depășirea conservatismului latent al cadrelor didactice este văzută prin îmbunătățirea sistemului de stimulente, care vizează nu numai propria lor perfecționare profesională și științifică, ci și stimularea învățării, a cercetării independente a studenților. În primul rând, este logic să punem bunăstarea materială, creșterea în carieră a unui profesor în funcție nu numai de indicatorii cantitativi ai încărcăturii academice, ci și de caracteristicile calitative ale activității: competențe profesionale, performanța studenților baza-

tă pe rezultatele evaluării independente, realizările științifice (proprie și ale studenților).

Concluzii. Conform cercetărilor autorilor, formarea unei noi calități a educației nu se încadrează în metodologia tradițională, în recunoscuta politică a dezvoltării ca o regularitate obiectivă. Ca și multe alte țări mici, Israelul a fost nevoit să-și definească cu precizie politica sa în domeniul științei. Israelul promovează crearea unui centru de cunoaștere, dezvoltarea și formarea cunoștințelor în jurul unor savanți cu renume, într-o gamă largă de discipline. În tehnologie, Israelul atinge cele mai înalte niveluri, concentrându-și eforturile într-un număr limitat de domenii. Procentul populației implicate în cercetare și dezvoltare (R & D) în raport cu produsul național brut (PNB) este unul dintre cele mai ridicate din lume.

Cu toate acestea, proiectul inovațional pentru dezvoltarea educației în refracție sinergică este privit ca o combinație de legități aleatorii. Fiecare pas nou în formarea unei paradigme a învățământului este împovărat de procesul dureros de distrugere a tehnologiilor, structurilor și apariției pe baza noilor structuri, fenomene disipative. Aceasta înseamnă că o teorie sau o abordare a realizării inovației nu poate fi dominantă, ci poate prezenta doar o serie de posibilități, scenarii, care vor conduce la schimbări de paradigmă în educație.

Adică, vorbim despre o combinație de determinare obiectivă cu o alegere subiectivă - predicatorul unei stări noi. Este important să nu greșim cu această alegere, având în vedere perspectivele de transformare a civilizației evidențiate de A. Toffler: „Sistemul nostru educațional nu s-a adaptat încă la epoca industrială și vine o nouă revoluție industrială”. [1] Educația ar trebui să fie proactivă, văzând în prezent posibilele provocări, cu care se va confrunta societatea în viitorul apropiat. Prin urmare, perspectiva subiectului de cercetare aleasă

este evidentă atât în corecția recomandărilor dezvoltate, cât și în aprofundarea studiului problemei managementului cunoașterii. Viitorul șoc este ceea ce se întâmplă astăzi

cu oamenii și grupurile care sunt copleșite de schimbare. Schimbarea afectează produsele, comunitățile, organizațiile, chiar și modelele noastre de prietenie și iubire.

BIBLIOGRAFIE

1. Cadrul indicelui global al inovării. În: [http://globalinnovationindex.Org / content.aspx?page = gii-full-report](http://globalinnovationindex.Org/content.aspx?page=gii-full-report)
2. Dufourt D. Rapport mondial de l'UNESCO „Investir dans la diversité culturelle et le dialogue interculturel”, Paris. În: https://www.academia.edu/6114108/Rapport_mondial_de_l_UNESCO_Investir_dans_la_diversit%C3%A9_culturelle_et_le_dialogue_interculturel
3. Istileulova Yelena. Science, research and innovation. În: The Journal of the national experts on reforming the higher education of Kazakhstan. 2011, pp. 27-52.
4. OCDE Études économiques: Israël, 2018. În: www.oecd.org/fr/eco/etudes/etude-economique-israel.htm
5. Porter M. Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy. International Regional Science Review, 1996.
6. Schumpeter J. A. The Theory of Economic Development, Cambridge, Harvard University Press, 1983.
7. Science et technologie. În: <https://embassies.gov.il/marseille/AboutIsrael/ScienceTechnology/Pages/science-technologie.aspx>
8. Seppänen S. K. Regional Innovation Systems and Regional Competitiveness: An Analysis of Competitiveness Indexes, DRUID-DIME Academy Winter 2008 PhD Conference on Geography, Innovation and Industrial Dynamics, 2008.
9. Shapira P., Youtie J. The Innovation System and Innovation Policy in the United States, Competing for Global Innovation Leadership: Innovation Systems and Policies in the USA, EU and Asia, Rainer Frietsch and Margot Schüller (Eds.), Fraunhofer IRB Verlag, Chapter 2, Stuttgart, 2010.
10. Toffler A. Future Shock. School & Library Binding. 1984, 576 p.

Prezentat: 20 iunie 2019.

E-mail: agribincea@mail.ru

IMPACTUL GLOBALIZĂRII ASUPRA MEDIULUI ACTUAL DE SECURITATE

THE IMPACT OF GLOBALIZATION ON THE CURRENT SECURITY ENVIRONMENT

CZU: 327.5:339.92

Iurie RICHICINSCHI,
doctor în drept

SUMMARY

At present, we are witnesses of the evolution process of globalization not only in the economical, social, cultural, environmental or technological fields, but also in the political and international relations sphere. This favours ferocious rivalry for power, which causes major implications in the balance of the power system and influences the process of changing the centres of gravity in the world to a strategically insecure environment.

Keywords: globalization, security, security environment, asymmetric risks.

REZUMAT

Actualmente, suntem cu toții martorii unei evoluții a procesului de globalizare nu numai în domeniul economic, social, cultural, de mediu sau tehnologic, dar și în sfera politicului și relațiilor internaționale, care favorizează competiția acerbă pentru putere, care produce implicații majore în sistemul balanței de putere și influențează procesul de mutare a centrelor de greutate a lumii, într-un mediu de insecuritate strategică.

Cuvinte-cheie: globalizare, securitate, mediu de securitate, riscuri asimetrice.

Globalizarea ca fenomen este un proces care implică multitudinea interdependențelor de diferită natură care se stabilesc pe o scară tot mai largă între statele lumii, având efecte majore asupra tuturor sferelor vieții umane. Globalizarea definește procesul prin care evenimentele, deciziile și activitățile care au loc într-o parte a lumii pot avea consecințe semnificative pentru indivizi și comunități din alte părți ale globului. Altfel spus, procesul globalizării, desfășurat pe diferite paliere, presupune interdependența dintre anumite evenimente care au loc în diferite părți ale globului, ceea ce nu înseamnă însă și posibilitatea de a

controla consecințele acestor interdependențe [5, p. 7].

Globalizarea reprezintă procesul în care lumea tinde să devină un spațiu unic, un fenomen, în primul rând, cu valențe preponderent economice, care presupune o economie globală tot mai integrată, cu o polarizare crescândă în plan social, cu instituții de guvernare globală și extensie globală, de fapt, o nouă ordine mondială, în care suveranitatea și autonomia statală se erodează continuu [6, p. 7-8]. Se consideră chiar că globalizarea economică creează și va crea noi forme de organizare socială ce vor înlocui în final statele tradiționale [3, p. 27].

Datorită formelor și modului de manifestare și acțiune a pieței libere de capital, a investițiilor străine și tranzacțiilor financiare la nivel mondial, liberalizarea fluxurilor mondiale de mărfuri, servicii și informații, mass-media la nivel global, valori culturale, întreprinderi și concerne transnaționale, turism la scară mondială, exploatarea intensivă a mediului, dar și datorită mișcărilor de migrație socială a populației, globalizarea a devenit un proces istoric neguvernabil și de durată, contradictoriu și ireversibil care duce la ruperea relației dintre suveranitate, teritorialitate și puterea statală [6, p. 8].

Globalizarea are efect de hibridizare a culturilor, înnoire și dezvoltare a identităților culturale. Globalizarea extinde punctele de interacțiune dintre comunități. Deține pentru aceasta suficiente canale, cum ar fi companiile multinaționale, ONG-urile, domeniul educațional, Internetul care, în era informațională, sunt de un real folos migrației internaționale și sporirii contactelor umane și, transformând lumea treptat într-un sistem statal planetar, în care suveranitatea națională nemaifiind strict legată de configurația geografică a frontierelor [5, p. 9].

Deci procesele care însoțesc globalizarea, manifestate prin interdependențele multiple dintre state, în special, integrarea piețelor financiare, de mărfuri, servicii, progresul comunicațiilor, precum și apariția unor puternici actori nonstatali (în primul rând, societățile multinaționale), determină o puternică presiune asupra statelor naționale și provoacă erodarea factorilor tradiționali de coeziune societală pe care se bazează acestea, provoacă o denaționalizare, definită ca o extensie a spațiilor sociale, ce se constituie din tranzacții dense dincolo de frontierele naționale [5, p. 7,8].

Impactul globalizării reiese și din tendințele de sfidare a teritorialității și

dispariție a granițelor fizice ale statelor și de apariție a altui tip de frontiere, de regulă, invizibile, stabilite pe alte criterii și de altă natură. Modificarea granițelor tradiționale va conduce la schimbări esențiale în perceperea securității, în special, a celei naționale, precum și a rolului statului național în acest context. Astfel, statele, în diferite circumstanțe, sunt obligate să opereze într-un mediu strategic global, în care securitatea ori insecuritatea, indiferent de voință sau nu, sunt supuse globalizării.

Pe lângă faptul că globalizarea favorizează atât progresele remarcabile în domeniul economic, cultural și social, accesul neîngrădit la informații, precum și lupta și accesul diferențiat la resurse, căi de comunicații și piețe de desfacere, aceasta afectează relațiile dintre state, generând consecințe dintre cele mai distrugătoare precum presiunea politică, violență, criminalitate sporită, cât și proliferarea fără egal a amenințărilor din categoria celor greu de prevăzut și controlat [2, p. 210].

Deci globalizarea poate implica consecințe care pot fi atât pozitive cât și negative. Cunoașterea și înțelegerea acestor beneficii și dezavantaje, precum și a interacțiunilor dintre ele este deosebit de importantă deoarece nesocotirea acestor interacțiuni poate fi extrem de distructivă, generând noi riscuri, pericole și amenințări la adresa securității, în general, și la adresa securității umane, în special [1, p. 232].

Globalizarea generează efecte negative ce țin de proliferarea unor amenințări și riscuri asimetrice, nonconvenționale și anume: reanimarea fenomenelor cronice locale și regionale, mondializarea marii criminalități organizate transnaționale (traficul de arme, droguri, persoane), proliferarea armelor de distrugere în masă, radicalizarea fanatismelor, extremismului

etnic și religios și a terorismului, care au devenit deja o amenințare globală și care pot genera conflicte de talie și mai majoră [6, p. 13, 15].

Aceste transformări ale lumii în care trăim constituie, de fapt, esența globalizării și au făcut ca amenințările și riscurile nonclasice la adresa securității atât interne cât și cele externe să poată genera și potența în mod reciproc, efectele negative de la acestea fiind resimțite în state de pe toate continentele Terrei. Globalizarea a pus tehnologia aproape la îndemâna tuturor cetățenilor planetei, astfel încât prin intermediul internetului se pot obține legal sau ilegal tot felul de arme și tehnologii din ce în ce mai sofisticate. În acest sens, grupările infracționale și organizațiile teroriste nu pot să nu speculeze acest fenomen [5, p. 9].

Într-o lume caracterizată de globalizare, securitatea națională este marcată profund de implicațiile acesteia. Globalizarea, ca manifestare a interdependențelor multiple dintre state, a liberalizării fluxurilor mondiale de informații, servicii, mărfuri și capital, face ca riscurile interne și externe să se genereze și potențeze reciproc, iar identificarea unor răspunsuri de securitate, în plan național și nu numai, la noile amenințări să pornească de la faptul că acestea din urmă apar oriunde în lumea mondializată, sunt extrem de dinamice și de complexe. Acest proces influențează considerabil problema securității [6, p. 6].

În contextul viziunilor expuse și analizând globalizarea din punctul de vedere al evoluțiilor actuale, putem conchide că formele clasice prin care se manifestă fenomenul sunt globalizarea politică, economică, socială (demografică, culturală, religioasă), militară, de mediu etc. Fiecare dintre aceste sectoare este variabil și dependent de celelalte [4, p. 59]. Însă cel mai mare impact asupra mediu-

lui de securitate se pare că îl are dimensiunea economică, socioculturală și cea politică, în mod special, când se referă la respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, pe motivul că acestea constituie elementele esențiale prevăzute de Carta ONU [2, p. 210].

Astfel, *globalizarea economică*, în contextul căreia se va aprofunda competiția pentru resurse energetice (pe termen mediu și lung de timp petrolul, gazele și cărbunele vor rămâne sursa primară de energie), va spori dependența de importurile de energie electrică, se vor dezvolta esențial tehnologiile și comunicațiile, iar fluxurile tehnologice și financiare se vor direcționa dinspre țările dezvoltate spre cele mai puțin dezvoltate, vor crește semnificativ economiile Chinei și Indiei, prezența migrației semnificative a forței de muncă în afara granițelor unor state mai sărace către cele mai prospere etc.

Un asemenea mediu poate conduce (în unele state) spre instabilitate economică caracterizată, la rândul său, de scăderea drastică a produsului intern brut, de prezența scumpirilor și a prețurilor fluctuante, de reducerea îngrijorătoare a nivelului de trai și, nu în ultimul rând, va conduce la deteriorarea infrastructurilor economice ca consecință a criminalității economico-financiare, ce poate încuraja spălarea banilor și finanțarea terorismului. Până la urmă, toate aceste tendințe pot conduce spre un mediu de insecuritate.

Globalizarea socioculturală, va genera tensiune și instabilitate socială pe fundalul creșterii nemulțumirilor și mișcărilor sociale, în primul rând, datorită valului de refugiați alungați de războaie și represiune care, pe lângă faptul că devin concurenți reali pentru forța de muncă națională, deseori aducând cu ei conflictele țărilor de unde provin. Asemenea circumstanțe sunt direct proporționale

cu creșterea numărului populației, tind să accentueze sărăcia, să majoreze rata inflației și a șomajului, precum și conduc la degradarea sistemului de valori naționale, la creșterea ratei infracționalității și a criminalității, inclusiv la apariția și proliferarea rețelelor traficantilor de droguri, persoane, materiale etc.

Datorită ritmului pozitiv demografic, ia amploare omogenizarea obiceiurilor sociale, sporesc culturile hibride care generează apariția unor valuri de tensiuni rasiale și etnice, naționaliste, xenofobe și antisemitiste (indeosebi, în rândul tineretului). La acestea se adaugă și alte efecte complementare, precum traficul de influență și corupția, presiunile asupra luării deciziilor pe intern, cât și dezintegrarea structurilor tradiționale de autoritate care, în ansamblu, la fel conduc spre dezechilibru.

Astfel, creșterea demografică corelată cu epuizarea resurselor energetice și reducerea resurselor de apă și hrană, tulburările sociale, răspândirea conflictelor de tip etnico-religioase, creșterea ratei criminalității organizate infiltrate în mediile politice, violența și cruzimea actelor de terorism, sunt stări de facto, impactul cărora afectează securitatea persoanelor și societății în ansamblu [4, p. 64] și care rămân a fi o realitate a mediului actual de securitate.

Globalizarea politică va conduce spre creșterea interacțiunii dintre state, organizații și instituții în scopul modelării convențiilor, acordurilor, tratatelor sau rezoluțiilor pentru gestionarea problemelor globale de conviețuire, va dicta apariția și creșterea noilor puteri care va afecta actuala balanță de putere. În viitor, rolul formelor alternative de guvernare (de tip G7, G20, organizații regionale sau transnaționale) va crește, iar dreptul internațional și utilizarea forței va trebui să se adapteze acestor dezvoltări.

În plan politic intern, globalizarea

va spori migrația de la un partid la altul, nediferențierea doctrinelor, apariția și proliferarea extremismului, intensificarea luptei pentru putere, creșterea neîncrederii populației în clasa politică, campanii electorale murdare, corupție etc., toate conducând spre un sistem politic nefuncțional, instabilitate și nesiguranță.

Evoluția procesului de globalizare este caracterizat de tendințele ce creează un nou context de manifestare a puterii deținute de state (dominația în regiune, controlul resurselor, piețe de desfacere, obținerea de avantaje în raport cu vecinii), de intensificarea luptei instituțiilor regionale și internaționale, a statelor și actorilor nonstatali, în special a marilor corporații transnaționale și unele organizații nonguvernamentale împotriva monopolului care-l dețin unele state-națiune asupra puterii. O parte din putere se va transfera către organisme internaționale specializate, iar cealaltă parte din putere se va difuza către nivelul local.

Totodată, mecanismele, instituțiile și aranjamentele de securitate vor rămâne a fi insuficiente și vulnerabile la toate schimbările mediului internațional până la realizarea unei globalizări depline. În acest sens, se vor dezvolta unele noi structuri de securitate în scopul perfectării și respectării normelor viabile de securitate, întăririi instrumentelor de cooperare regională pentru a reduce amenințările existente și prevenirea celor în curs de apariție.

Analiza celor expuse vine să ne confirme faptul că globalizarea se manifestă ca un proces contradictoriu care, pe de o parte, va aduce progrese spectaculoase în toate domeniile vieții socioeconomice, va deschide noi posibilități de dezvoltare a statelor, va spori interacțiunea dintre acestea, iar, pe de altă parte, va accentua

problemele deja existente, precum și va provoca altele noi și, în acest sens, va crește vulnerabilitatea statelor. Pe măsura sporirii acesteia lumea devine tot mai interdependentă și complicată, iar efectele necontrolate, cu tentă negativă a procesului de globalizare, vor necesita o buna gestionare [6, p. 14].

Astfel, totalitatea acestor tendințe, fenomene și numeroase provocări sunt generate, în mare măsură, de procesul de globalizare care, până la urmă, continuă să influențeze stabilitatea la nivel global. Cu certitudine, vulnerabilitățile generate de globalizare necesită o guvernare bazată pe reguli și legi bine stabilite, o reactualizare permanentă a necesităților strategice, precum și cere o reacție coordonată a acțiunilor actorilor implicați, deoarece extinderea continuă a acesteia schimbă și natura securității, iar riscurile majore la adresa acesteia, într-o lume globalizată, rămân să aibă o natură complexă și multiplă.

Din această perspectivă, statele, instituțiile, organizațiile, alianțele și diversele înțelegeri regionale și globale care funcționează la nivel internațional, precum și sistemele instituționale naționale vor rămâne a fi trăsături ale viitoareii politici internaționale, dar care trebuie să se conformeze acestor noi circumstanțe existente găsind acele mecanisme de adaptare la provocările unui proces de o asemenea complexitate [5, p. 8].

Deci, globalizarea ne oferă posibilitatea de resimțire a efectelor amenințărilor concentrate în diferite părți ale lumii, a riscurilor interne, precum și externe la adresa securității, care pot genera și evolua în mod reciproc, a tensiunilor care vor influența, nu întotdeauna pozitiv, mediul internațional de securitate, a situațiilor precum fragmentarea și integrarea, localizarea și internaționalizarea, centralizarea și decentralizarea care pot genera insecuritate.

Din aceste considerente, se impune și concluzia că globalizarea nu este un drum direct și ușor către pace, stabilitate sau siguranță, ci, din contra, fenomenul în extindere și derulare, de fapt, creează mai multe vulnerabilități la adresa securității, și nu progrese. Pe fundalul fenomenului scade siguranța multor indicatori, crește gradul de complexitate a amenințărilor internaționale, iar îmbunătățirea mediului de securitate, în acest sens, impune ca măsurile interne de management al crizelor să fie și mai bine coordonate, iar schimbul de informații strategice între state ar trebui să se producă în timp real.

În final, conchidem că, pentru viitor, globalizarea va determina o prosperitate fără precedent, dar, totodată, va continua să genereze insecuritate, în toate sferele de existență umană. Globalizarea va constitui modelul de societate la care va trebui să participe umanitatea în totalitatea sa.

BIBLIOGRAFIE

1. Avram C., Radu R. „Despre globalizare și securitate, suveranitate și intervenție umanitară: nevoia de reconfigurare a acestor concepte”. Anuarul Institutului de Cercetări Socioumane „C. S. Nicolăescu-Plopșor”, vol. XV, Craiova, 2014.
2. Casian A. „Impactul globalizării asupra sistemului internațional de securitate”. Buletinul Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2015.
3. Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J. „Transformări globale. Politică, economie și cultură”. Ed. Polirom, 2004.
4. Naghi G. „Securitatea europeană. Fundamentări normative și instituționale”. București, Ed. C. H. Beck, 2010.

5. Popa C., Popa D. „Globalizarea și mediul actual de securitate”. București, Ed. Universitară, 2011.

6. Popa V. „Implicațiile globalizării asupra securității naționale”. București, Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2005.

Prezentat: 9 iulie 2019.

E-mail: iu.richicinschi@gmail.com

Tribuna tânărului cercetător



ABORDĂRI CONCEPTUALE ALE ASISTENȚEI EXTERNE

CONCEPTUAL APPROACHES TO EXTERNAL ASSISTANCE

CZU: 339.96

Maria PRISACARI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

External financial assistance for development is a relatively recent concept. In order to understand this concept and to assess its impact on development and public policies in the Republic of Moldova, the founding concepts of external assistance, namely the concept of development policy, the concept of power with regard to the development assistance, the concept of development economy with regard to development assistance and the concept of efficiency and effectiveness in relation to external assistance are presented.

At the same time, taking into consideration that each founding concept has its strengths and weaknesses, it is crucial that the analysis of the foreign assistance for the Republic of Moldova be approached through these notions. This approach makes it possible to formulate recommendations on development assistance and its impact on public policies in the Republic of Moldova.

Keywords: external financial assistance for development, concepts, analysis.

REZUMAT

Asistența financiară externă pentru dezvoltare reprezintă un concept relativ recent. Pentru a putea înțelege conceptul de asistență pentru dezvoltare și a evalua impactul asupra dezvoltării și politicilor publice în Republica Moldova se prezintă conceptele fondatoare ale acestui articol și anume: conceptul de politică de dezvoltare, conceptul de putere în raporturile de asistență pentru dezvoltare, conceptul de economie a dezvoltării în raporturile de asistență pentru dezvoltare și conceptul de eficiență și eficacitate în raport cu asistența externă.

Totodată, fiecare concept fondator având punctele sale forte și slabe, este crucial ca analiza asistenței externe pentru Republica Moldova să fie abordată prin prisma acestor noțiuni. Această abordare permite formularea unor recomandări privind asistența pentru dezvoltare și impactul asupra politicilor publice în Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: asistență externă, concepte, analiză.

În sistemul relațiilor internaționale contemporane, asistența financiară externă pentru dezvoltare reprezintă un concept relativ nou, apărut ca o expresie a extinderii și adâncirii permanente a cooperării economice dintre toate țările lumii, pe fondul reconstrucției economice a țărilor

afectate în urma celui de-al Doilea Război Mondial. Cu timpul, asistența financiară externă s-a concentrat tot mai mult pe problema lichidării subdezvoltării, a surmontării decalajului existent între țările bogate și cele sărace. Este și cazul statelor care și-au cucerit relativ recent independența politi-

că, inclusiv Republica Moldova, unde se manifestă o contradicție evidentă dintre necesitățile tot mai mari și posibilitățile limitate existente de acumulare internă, fiind incapabile de a-și finanța propria dezvoltare economică, numai în baza acumulării interne.

Ajutorul extern reprezintă un catalizator pentru schimbare și conduce la dezvoltarea politicilor publice în vederea creării condițiilor de dezvoltare socio-economică. Conform Hotărârii nr. 377 din 25.04.2018 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe, asistența externă reprezintă „asistență financiară și tehnică acordată Republicii Moldova, Guvernului și/sau altor autorități publice de către comunitatea creditorilor/donatorilor” [1]. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) specifică faptul că asistența externă sau Asistența Oficială pentru Dezvoltare (AOD) cuprinde granturi și împrumuturi pentru țările în dezvoltare care:

- sunt destinate sectorului oficial;
- au ca obiectiv principal promovarea dezvoltării economice și bunăstării;
- sunt oferite la condiții financiare concesionale (în cazul împrumuturilor au un element de grant de, cel puțin, 25%) [2].

Obiectivul primordial al acestui ajutor îl reprezintă reducerea și, pe termen lung, eradicarea sărăciei prin sprijin acordat dezvoltării economice și sociale, integrare treptată în circuitul economic și comercial mondial, dezvoltarea și consolidarea democrației, statului de drept etc.

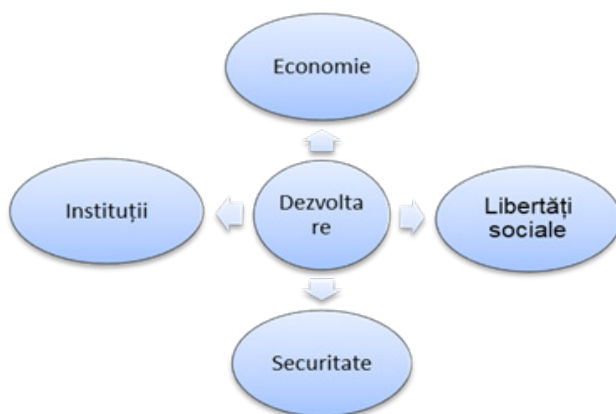
În acest sens, asistența pentru dezvoltare presupune un raport de asistență între țările donatoare dezvoltate și țările în curs de dezvoltare. Pentru a putea înțelege conceptul de asistență pentru dezvoltare este necesară o prezentare a conceptelor fondatoare ale acestui articol.

Conceptul de politică de dezvoltare.

Dezvoltarea este asociată, de obicei, cu creșterea economică și concepte ca Produsul Național Brut, Produsul Național Brut pe cap de locuitor sau Investiții Străine Directe. Cu toate acestea, studiile de dezvoltare au evoluat de la preocupări restrictive axate pe creșterea economică și a veniturilor, cuprinzând pe parcurs probleme legate de distribuirea bogăției, inegalitate și sărăcie. Prin urmare, dezvoltarea trebuie înțeleasă în termeni mai generali ca o schimbare socială bazată pe progres și modernizare. Având în vedere acest obiectiv larg, există numeroase abordări și idei asociate cu politicile de dezvoltare și cele publice. Politicile publice reprezintă un set de acțiuni planificate ale autorităților publice în gestionarea problemelor de interes specific pentru cetățeni. Politica de dezvoltare reprezintă o politică cuprinzătoare și compusă, încadrând în sine un set complex de activități, organizate în scopul schimbării societății și îmbunătățirii condițiilor vieții umane. În acest sens, politica de dezvoltare poate fi considerată o macropolitică ce sinergizează numeroase politici publice sectoriale, derulate în anumite domenii economice, sociale, politice sau culturale.

Există patru elemente care delimitează conceptul politicii de dezvoltare: dezvoltarea și economia, dezvoltarea și libertățile, dezvoltarea și instituțiile și dezvoltarea și securitatea (Figura 1). Acestea reflectă, de asemenea, viziuni diferite, ale căror factori conduc la schimbare socială și progres.

Prima dimensiune este relația dintre dezvoltare și economie. Creșterea economică, creșterea PIB și a venitului pe cap de locuitor sunt considerate ca fiind măsurări vizibile ale dezvoltării. Dimensiunea economică a dezvoltării este vizibilă în doctrinele clasice de dezvoltare care au caracterizat dezbaterile după cel de-al Doilea Război

Figura 1. Dimensiunea dezvoltării.

Sursa: elaborat de autor.

Mondial. Teoriile privind modernizarea sau schimbările structurale văd dezvoltarea ca un rezultat al progreselor economice legate de industrializare, urbanizare, investiții în infrastructură, care conduc la dezvoltare economică. Unele abordări accentuează influența factorilor interni ai dezvoltării, altele subliniază fluxurile economice externe. Cu toate acestea, doctrinele respective au fost puternic criticate din cauza neglijării aspectelor sociale și umane ale dezvoltării.

A doua asociere este între dezvoltare și libertățile sociale, individuale și drepturile omului. Contribuția remarcabilă a lui Amartya Sen, laureat al Premiului Nobel în Economie, a influențat puternic gândirea contemporană despre dezvoltare [9]. Ideile sale plasează dezvoltarea în termenii mai largi decât calitatea vieții umane sau, pur și simplu, a dezvoltării umane. Pentru el, dezvoltarea reprezintă un scop, iar mijloacele libertății sunt considerate ca un obiectiv final al activității umane. Dezvoltarea este un proces de extindere a libertăților reale de care se bucură oamenii. Prin urmare, dezvoltarea presupune eliminarea surselor de nonlibertate: sărăcie, tiranie, oportunități economice slabe, precum și privarea socială sistematică, neglijarea facilităților publice și intoleranța, hiperactivitatea sau statele represive.

A treia asociere este între dezvoltare și preocupările de securitate. Conform cercătorului John Maynard Keynes, legătura dintre politicile economice și războaie este o altă preocupare pe scară largă extinsă în studiile de dezvoltare [6]. Din această perspectivă, politicile economice eșuate pot produce instabilitate și conflict și invers, războiul și conflictele privează oamenii de orice perspective de dezvoltare. Abordările contemporane au subliniat faptul că dezvoltarea slabă, privarea economică sau, pur și simplu, inegalitatea și sărăcia sunt strâns legate de cauzele conflictelor, revoluțiilor, revoltelor și războaielor civile.

În cele din urmă, putem distinge al patrulea element al dezvoltării și progresului uman. Relațiile dintre dezvoltare și instituțiile sistemului politic sunt subliniate, de exemplu, de Joseph Stiglitz, un alt laureat al Premiului Nobel pentru Economie, care a subliniat rolul implicării democratice a oamenilor în asigurarea condițiilor necesare pentru progres și dezvoltare [11]. Dezvoltarea este legată de baza instituțională a vieții colective. Stiglitz susține că dezvoltarea este un proces participativ și de construire a consensului. Dialogul deschis și susținerea societății civile sunt ingredientele-cheie ale dezvoltării durabile. În conformitate cu această abordare, Francis Fukuyama susține

că creșterea economică este strâns legată de mediul social și instituțional. Tocmai mobilizarea socială și acțiunea colectivă necesită un cadru instituțional, furnizat, de obicei, de sistemul politic, compus din instituții de stat, statul de drept și responsabilitatea democratică. Aceste condiții instituționale legate de ideile dominante despre justiție oferă un context specific pentru politicile de dezvoltare.

Analiza acestor patru asociații vizavi de dezvoltare denotă că obiectivele politicii de dezvoltare sunt determinate de condițiile politice, economice, instituționale și de securitate pentru schimbarea socială și îmbunătățirea vieții umane.

Conceptul de putere în raporturile de asistență pentru dezvoltare. Raporturile dintre țările dezvoltate și țările în curs de dezvoltare au generat modele explicative diferite ale relațiilor de putere care unesc cei doi subiecți ai cooperării pentru dezvoltare. Interpretările date acestei relații sunt însă de cele mai multe ori determinate de perspectiva ideologică adoptată. Conceptul de putere rămâne un element central al raporturilor generate de asistența pentru dezvoltare.

Abordarea realistă, introdusă de cercetătorul Hans Morgenthau [6], se referă la existența unor raporturi bazate pe interesul național al statelor donatoare dezvoltate care folosesc asistența pentru dezvoltare ca mijloc de exercitare a puterii economice pe plan mondial. Prin acordarea acestei asistențe, țările cele mai dezvoltate plasează țările în curs de dezvoltare în sfera lor de influență, contribuind astfel la menținerea raporturilor de forțe pe plan internațional care ar putea fi schimbat prin emergența unei noi puteri sau grup de țări asociate. Această abordare este diluată de conceptul de „soft power”, elaborat de Joseph Nye [8] și se referă mai mult la mecanismele informale de exercitare a influenței asupra țărilor în curs de dezvoltare.

Perspectiva liberală explică însă asistența pentru dezvoltare prin mobilul umanitarist de a ajuta oamenii aflați în nevoie. Acest concept este determinat de interesul țărilor dezvoltate de a menține pacea la nivel internațional, iar cooperarea pentru dezvoltare permite realizarea acestui deziderat kantian prin dezvoltarea democrației și a economiei țărilor în curs de dezvoltare. Conceptul de putere este tradus în această perspectivă prin puterea pacificatoare a asistenței pentru dezvoltare.

Viziunea radicală critică însă acest punct de vedere prin prisma faptului că țările în curs de dezvoltare nu au cunoscut o dezvoltare importantă tocmai din cauza asistenței pentru dezvoltare care menține aceste state la un statut de asistat față de țările dezvoltate. Autorii radicali vorbesc de un neoimperialism exercitat de țările bogate care, prin mecanismele cooperării pentru dezvoltare, generalizează valorile proprii în detrimentul valorilor culturale ale țărilor în curs de dezvoltare și împiedică dezvoltarea economică prin limitarea accesului la progresul tehnologic și industrial în vederea menținerii acestor state la nivelul de țări producătoare de materie primă.

Conceptul de economie a dezvoltării în raporturile de asistență pentru dezvoltare. Asistența oficială pentru dezvoltare (AOD) are ca obiectiv principal ajutarea și stimularea dezvoltării economice a țărilor în curs de dezvoltare prin acordarea unei asistențe financiare. Înțelegerea efectelor produse de fondurile AOD presupune o înțelegere a conceptului de economie a dezvoltării ce cuprinde teoriile explicative ale modului prin care anumite mecanisme economice permit dezvoltarea unui stat subdezvoltat. În cazul de față, referindu-ne la cooperarea pentru dezvoltare, trebuie să luăm în considerare atât efectele directe ale fondurilor AOD, precum și condiționalitățile de liberalizare a pieței și de asumare a libe-
rului schimb pe care îl presupune accesul

la astfel de asistență. În aceste condiții, accesul la asistența pentru dezvoltare presupune de cele mai multe ori existența unor dezbateri asupra modului în care trebuie conceput modelul economic al țărilor beneficiare pentru ca aceste fonduri să asigure efectul de dezvoltare scontat [9].

Conceptul de eficiență și eficacitate în raport cu asistența externă. Noțiunea de eficiență a activității, în linii generale, este cunoscută și semnifică o activitate productivă și rezultativă. Categoria de eficiență și eficacitate economică și criteriile de apreciere ale acestora este destul de elaborată în știința economică. Potrivit lor, principiul eficienței privește raportul optim între rezultatele obținute și resursele utilizate, pe când principiul eficacității privește îndeplinirea obiectivelor specifice stabilite și obținerea rezultatelor scontate. Peter F. Drucker menționa că „nu se poate vorbi de eficiență fără eficacitate pentru că este mult mai important să realizezi bine ceea ce ți-ai propus – eficacitatea, decât să realizezi bine altceva – eficiența”. [4, p. 30-85] De asemenea, se specifică faptul că relația dintre eficacitate și eficiență este una de parte-întreg, eficiența fiind influențată în mod direct de către eficacitate, fiind chiar un element intrinsec al acesteia.

OCDE/DAC definește eficiență ca: „măsura în care obiectivele de dezvoltare ale intervenției au fost atinse sau urmează să fie atinse, luându-se în considerare importanța relativă a acestora” [2]. La rândul său, definiția eficacității ajutorului este „măsura în care planificarea, gestionarea și implementarea eficientă a asistenței de dezvoltare reduce costurile de tranzacție și este orientată spre rezultate de dezvoltare, inclusiv eradicarea sărăciei.”

Declarația de la Paris cu privire la eficacitatea ajutorului pentru dezvoltare din 2005 ne oferă câteva elemente evidente în definirea eficacității asistenței. Înseși principiile și angajamentele Declarației de la Paris

au devenit pentru mulți definiția eficienței asistenței. Acest lucru ar putea fi declarat ca o ipoteză: „În cazul în care principiile și angajamentele Declarației sunt puse în aplicare, ajutorul este mai probabil să fie eficace” [5]. În Declarația de la Paris cea mai apropiată definiție a eficienței asistenței externe privește mai degrabă eficiența, decât eficacitatea ajutorului. Acesta este cazul paragrafului 31 cu referire la alocarea ajutorului și la paragraful 33 cu referire la realizarea unei mai bune diviziuni a muncii între donatori, ambele fiind privite ca un mijloc de reducere a costurilor de tranzacție. Reducerea costurilor de tranzacție este cu siguranță una dintre principalele justificări ale Declarației de la Paris per ansamblu.

În cercetările științifice eticheta de „eficacitatea ajutorului” și „impact al asistenței” s-a remarcat prin studiile inițiate de Peter Boone și David Dollar la mijlocul anilor 1990, încercând să răspundă la întrebarea: în ce măsură ajutorul extern determină creșterea economică și dezvoltarea unei societăți? În acest sens, mai târziu, un studiu al lui Burnside și Dollar (2000) [3] a oferit o rezoluție ingenioasă a paradoxului micro-macro. Cu ajutorul unui set de date statistice pentru perioada 1970-1993, care acoperă 56 de țări, autorii au dezvoltat regresii matematice, care concluzionează că ajutorul este, în general, inefficient în promovarea creșterii economice. Cu toate acestea, când au împărțit țările pe categorii (cele cu politici bune și cele cu politici mai proaste), ei au aflat că impactul ajutorului asupra creșterii a fost pozitiv în țările din categoria cu „politici bune”. Drept „politici bune” sunt considerate politicile care produc un excedent bugetar, inflație scăzută și deschiderea comerțului exterior. Odată cu publicarea sa, această lucrare a căpătat aproape imediat statutul de etalon al înțelepciunii convenționale în acest domeniu. Lucrarea își datorează succesul enorm celor trei explicații caracteristice. În primul

rând, aceasta oferă o justificare pentru acordarea ajutorului pentru țările sărace. În al doilea rând, oferă o strategie de alocare a ajutorului, adică selectivitatea ajutorului, acestea ar trebui să fie alocate în mod selectiv numai acelor țări cu politici bune. În al treilea rând, încapsulează problema eficacității ajutorului într-un simplu criteriu de succes, adică un index al politicilor macroeconomice solide. Acest indice, care a ajuns acum să fie cunoscut sub denumirea de indicele Burnside-Dollar, este în același timp monitorizabil și congruent cu pachetul de politici care sunt expuse la instituțiile Bretton Woods din Washington, cunoscute sub numele de „Consensul de la Washington”. Totodată, lucrarea lui Burnside și Dollar a impulsionat interesul în cercetări privind eficacitatea ajutorului.

În timp ce se poate argumenta că fiecare concept fondator are punctele sale forte și slabe, este crucial ca analiza asistenței externe pentru Republica Moldova să fie abordată din perspectiva tuturor acestor concepte. Teoretizarea conceptului permite, astfel, analiza raporturilor produse de asistența pentru dezvoltare în Republica Moldova și impactul său asupra politicilor publice în țară. Totodată, această „regândire” a asistenței externe conduce la următoarele lecții și recomandări importante și

pentru Republica Moldova:

- asistența funcționează cel mai bine și poate fi susținută doar atunci când toți beneficiarii sunt puternic angajați în procesul de dezvoltare. Amestecul de instrumente de asistență pentru o țară depinde de specificul nevoilor și a capacității acestei țări;

- cercetările demonstrează că țările cu cea mai rapidă reducere a sărăciei au pus în aplicare doi piloni de dezvoltare: (1) crearea unui climat de investiții bun în vederea încurajării IMM-urilor de a investi, crea locuri de muncă și a-și crește productivitatea și (2) consolidarea capacităților APC și APL, precum și oferirea accesului populației la sănătate, educație, infrastructură, servicii financiare, protecția socială și mecanisme pentru participarea la procesul decizional [10, p. 25-27];

- ajutorul financiar funcționează într-un mediu politic sănătos. Asistența financiară duce la o creștere mai rapidă în eradicarea sărăciei, precum și la sporirea indicatorilor sociali în țările în curs de dezvoltare cu un management economic solid;

- îmbunătățirile în politici și instituții economice în țările în curs de dezvoltare constituie cheia pentru un salt cuantic în reducerea sărăciei. Atunci când societățile doresc reforme, asistența externă poate oferi un ajutor critic – în idei, training și finanțe.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 377 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe din 25.04.2018.
2. OECD, Glossary of Statistical Terms.// În: <http://stats.oecd.org/glossary/> (accesat la 10.11.2015).
3. Burnside, C. and D. Dollar. Aid, policies, and growth. The American Economic Review 90 (4), 847–868. Drucker Peter. Eficiența factorului decizional. Editura Destin, București, 2001, p. 250.
4. Elliot Stern, Thematic study on the Paris declaration, aid effectiveness and development effectiveness, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, November 2008.
5. Gänzle, Stefan, „Coping with the ‘Development-Security Nexus’: the European Union and the Instrument for Stability”. În: Gänzle, S., Grimm, S., Makhan, D. (Eds.), The European

Union and Global Development. An 'Enlightened Superpower' in the Making?, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, p. 116-135.

6. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York NY: Alfred A. Knopf, 1948.

7. Joseph S. NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, 2005.

8. Sen, Amartya. *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

9. Spruds Andris, Danelsons Renars, Kononenko Vadim, Policy Department External Policies, *Analysis of the EU's assistance to Moldova*, Brussels: European Parliament, 2008.

10. Stiglitz, Joseph E. „Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm”, *Review of Development Economics*, Volume 6, Issue 2, 2002, p. 163–182.

Prezentat: 16 iulie 2019.

E-mail: maria_goras@yahoo.com

ESSENCE AND MAIN CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE SERVICES

ESEN A  I CARACTERISTICILE PRINCIPALE ALE SERVICIILOR ADMINISTRATIVE

CZU: 351 (477)

Nataliia ROZMARITSYNA,
*postgraduate student of the department of Economic and Financial Policy
Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for
Public Administration under the President of Ukraine*

SUMMARY

The article analyses the formation of the conceptual basis of the definition of „service” and „administrative service”. In particular, the characteristics that most distinguish services from manufactured goods are revealed. The main features and characteristics of administrative services are identified. It is noted that the issues of providing public services to the population are included in the legislation of the European Union.

Keywords: service, local government, the process of providing administrative services, the rights of citizens.

REZUMAT

 n acest articol este analizat  formarea bazelor conceptuale ale no iunilor de „serviciu”  i „serviciu administrativ”.  n special, sunt identificate caracteristicile, care disting  n cea mai mare m sur  serviciile de mărfurile fabricate. Sunt determinate principalele particularit  i  i caracteristici ale serviciilor administrative. Se menționează că chestiunile acordării serviciilor publice populației sunt incluse în legislația Uniunii Europene.

Cuvinte-cheie: serviciu, autoadministrare locală, procesul acordării serviciului administrativ, drepturile cetățenilor.

The development of Ukraine as a legal democratic state requires a radical change in the priorities of state activity of its principles and forms of relations between the authorities and private (physical and legal) persons. A citizen, his rights and freedoms, in accordance with the Constitution of Ukraine, are recognized as the highest social value. Therefore, the state should not only manage the society, but also provide services to it. That is why the main task of

the modern state is to provide high quality services to citizens.

The interpretation of the category “service” has an ideological, scientific and practical significance. Therefore, a clear separation of relations for the provision of administrative services:

1) allows changing the nature of relations between administrative authorities and individuals;

2) makes it possible to separate public

service activities of administrative bodies from economic activity;

3) can be used to differentiate the activities of the authorities to develop policies – the development of political programs, regulations and current administration – the solution of specific life situations [1].

According to the definition of leading scientists in the field of public administration, the most important task at the present stage of development of science is, first of all, the solution of such a problem as the creation of categorical apparatus. In defining the concept of „service” in the domestic literature, there are different interpretations, which are primarily the fact that the concept of „service” is translated both as activities, and as a result of activity, and as the very activity, that is, the provision of services, services. According to F. Kotler, „a service is any activity that represents the good that one party can offer to another”. These are goods not provided in the form of things, but in the form of activities [2].

In Ukrainian legislation, the service is defined „as an activity of the executor for the provision (transfer) to the consumer of a specified contract, tangible or intangible good, carried out by individual orders of the consumer to meet his personal needs” [3].

The above views give an opportunity to determine the essence and main features of public services, as well as to determine that „service” is the result of activity, interaction of objects or entities. Thus, services are the result of interaction, as a rule, of interested parties, with the source and consumer of services, there is also the other party, which hopes to receive their services.

The characteristics that fully distinguish the services of manufactured goods include: intangibles, non-isolation from the source, non-preservation, variability of quality.

Most of the services are intangible. Since the product is a material object, it can be touched, it can be felt, sometimes smell, and

if it is a food product, then it can be tasted. Services are not material objects and can not be used or embodied in material objects.

Most services are actions. The real end product of the service may be the ideas described in a certain way. An important consequence of indeterminacy is that for most services, the result of acquiring a service does not imply ownership of it, but the acquisition of the product gives such a right.

Unbundling services means that services cannot be separated from their source, regardless of whether the service is provided by a person or a machine.

The processes of providing and consuming services are inseparable. Services can be consumed only during the process of providing them. For most products, these two processes are usually independent. The second form of inseparable service from the source is the inseparability of the client from the service provision process. In other words, most of the services cannot be stored for future use; the client must be present at the provision of the service. Therefore, the provision and consumption of services is simultaneous and inseparable.

Customers must be present at the same time in order to be able to use the results of these services [4].

Unsecured. Because of the instability of demand (peak hours, seasonality, social, economic, political and other factors), overproduction of goods that may be long unnecessary may occur, and their consumer properties may be morally outdated. In case of increased demand, it is necessary to increase the production of these services or to increase the intensity of customer service servicing.

However, the very notion of „non-preservation” may be different from the point of view of the client. Failure to provide services along with constantly changing de-

mand for them requires that managers take a very close look at the definition of their volume and try to actively manage the service services [4].

Variability. Service as a property of a product can be stable in quality, but during service, this stability may be violated. Different service of an object or a subject may be due to service features (temperature, breakdowns, physiological deviations, etc.) at certain moments. Subsequently, the skill of the teacher may increase or decrease; the technical means may wear out or improve (upgrade). In addition, depending on the subjective factor, the service received by the client today may seem unsatisfactory for him, and tomorrow, for example, under the influence of his colleagues, it could change.

The variability of the quality of the work done by the people who provide the service, as well as the differences in the perception of clients, create significant problems for employees who work in the service sector. An important consequence of this is that most of the services are not subject to standardization attempts, since it is impossible to standardize the final product if each customer differs in their desires both before the start of the service delivery process and during the process of providing it. In many cases, the service provider determines the service provider. The person providing the individual services should be guided by the needs and wishes of the client.

Lack of possession. This property of service is most fully characterized in the writings of F. Kotler, G. Armstrong, and others. As a property of a physical product, a potential service, like this physical product, belongs to the owner. Potential service, turning into a real service for the consumer, also belongs to its owner - the consumer [4].

The problem of defining the term "administrative service" is important both theoretical and practical. The importance of this

problem in the scientific plan is due to the fact that its solution makes it possible to determine the essence of the administrative service, a list of features of this phenomenon, to differentiate the notion of "administrative service" from such concepts as "state service", "paid service". The importance of defining this concept in the applied aspect is conditioned by the fact that this task is directly related to the problem of analyzing the phenomenon, the development of conceptual foundations, strategy and tactics of increasing the public efficiency of public administration [5].

The starting point for using the term "administrative (managerial) services" in Ukraine is the time when administrative reform is introduced. Thus, the decree of the President of Ukraine dated July 22, 1998 "On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine", the main implementation of the reform of the public administration system is the main provisions of the Concept of Administrative Reform in Ukraine, developed by the State Commission for the Conduct of Administrative Reform in Ukraine [6].

The term "administrative services" is the most successful, since in western countries it is believed that the word "administration" comes from the Latin *ministrare* – "to serve" [7], "to perform". At the same time, first in the Soviet sources, and now in most modern Ukrainian works, the term "administration" is translated as "management" [8], that is from another Latin term – *administratio* [9].

The word services in combination "management services" is used in the Concept of Administrative Reform, where one of the tasks is the introduction of a new ideology of the functioning of state executive authorities and local self-government as activities to ensure the realization of the rights and freedoms of citizens, the provision of management services [6].

Some researchers believe that in the administrative service paradigm there is a fundamentally new requirement - the service should be provided in the most convenient conditions for the client, with minimal expenses of his forces, energy and time. Management bodies are obliged to radically revise the organization of their work, minimizing the need for contacts with the client [10].

Analysis of the use of the term „administrative service” in scientific literature shows that scientists express a certain diversity of thoughts about understanding the essence of this concept. Some scholars use the notion of „administrative” rather than „managerial service” and offer the following classification of services provided by various government agencies:

- „public services” are services provided by public authorities (primarily executive) and state enterprises, institutions and organizations. Among the public services are also services provided by non-state organizations in order to carry out delegated authorities, etc.;

- „municipal services” are services provided by local governments, communal enterprises, institutions and organizations.

An important component of both state and municipal services is administrative services [2].

The Law of Ukraine „On Administrative Services” provides the following definition of administrative service: “Administrative service - the result of the exercise of authority by the entity of the provision of administrative services on the application of a natural or legal person, aimed at acquiring, changing or terminating the rights and / or duties of such persons in accordance with the law” [11].

According to most scholars, we can talk about administrative services as a broad concept that involves the adoption of an individual administrative act, regardless of

the specificity of its legal form or implementation procedure. In general, I. Koliushka and V. Timoshchuk believe that, given the homogeneity of relations in providing administrative services, the uniformity of the norms regulated by these relations, long history and a broad legal basis, administrative services deserve to the allocation to a separate institute of law, which in administrative law, in importance, should stand in line with the institute of administrative responsibility. Such an interpretation of the problem opens new opportunities for the development of administrative law and the reform of public administration [12].

One can agree with the definition of administrative services provided by V. Tymoshchuk as part of the public services provided by the executive authorities and local self-government bodies and the provision of which relates to the exercise of authority [12].

Administrative services can be considered as legal relationships that arise in the realization of the subjective rights of a natural or legal person (on their request) in the process of public authority activity of an administrative body to obtain a certain important result for the consumer.

The membership of services to administrative is determined by the following criteria:

- a) The authority of an administrative body to provide a certain type of services is determined by the Law;

- b) Services are provided by administrative authorities through the exercise of authority;

- c) Services are provided according to the appeal of individuals and legal entities;

- d) The result of consideration of an application is an administrative act of an individual nature (passport, certificate, license, permit, etc.);

- e) The provision of services involves ensuring the creation of conditions for the

exercise of rights, freedoms and legitimate interests by individuals and legal entities [13].

Administrative services are endowed with a number of specific features that characterize their content and determine the place in the system of public services. In this case (the definition of the features of such services), the approach of IB is worthy of attention. Kolushko I. [14], which, as a key, identified the following features:

1. An administrative service is provided at the request of a natural or legal person.

2. Provision of administrative services involves the provision of legally significant conditions for the realization of the subjective rights of a particular individual.

3. Administrative services are provided exclusively by administrative authorities through the exercise of authority.

4. The right to receive a particular administrative service by the person and the corresponding authority of the administrative body shall be determined only by law.

5. The result of an administrative service is an administrative act - a decision or a legally significant action of the administrative body, which satisfies the appeal of the person.

Administrative services are the leading means of realizing the rights of citizens in the field of executive power, since the absolute majority of cases resolved by public administration bodies are initiated by the citizens themselves and relate to their subjective rights.

Averyanov V. among the mandatory signs of administrative (executive) services calls that „private individuals have the right to use the results of services rendered at their discretion” [12]. But such a feature does not always manifest itself because the decision taken in relation to a private person in many cases generates certain obligations that must be fulfilled.

As a secondary feature of administrative services, scientists distinguish between

their typology, or the regularity. This feature is especially relevant for administrative services that can be provided through administrative services, where communication between an administrative body and a person does not normally require personal hearing, but involves obtaining certain documents and issuing an administrative act.

The analysis allows determining the administrative service as aimed at providing conditions for the exercise of the subjective rights of a natural or legal person to the public authority of the administrative body, which is carried out at the request of the person.

In the countries of the European Union, the issue of providing public services to the public is so important that their regulation is included in the legislation of the European Union, in particular the Treaty on the Functioning of the European Union (Chapter 3, Services, subsection 4) and Protocol № 26 “On Services of General Interest”. On this basis, in the countries of the European Union, an appropriate legal framework has been created, concepts and programs have been developed that not only determine the general principles of state bodies’ activities in providing public services to the population, but also define and establish standards for the quality of their provision [15].

Accordingly, an assessment of the effectiveness of the system for providing such services is fully tied to the satisfaction of customer’s level and quality of their provision. Accordingly, it would be advisable to identify the following features of administrative services:

- a) the volume and structure of administrative services depends on the needs of consumers not less than the services provided on market conditions;

- b) the cost indicators of the provision of administrative services do not depend on the intensity of demand for them, but are determined on non-market basis;

c) the reimbursement of expenses related to the provision of administrative services leads to the replacement of the state duty with an administrative fee, as a single payment for the administrative service [16].

The law requires local governments and district state administrations to establish centers for the provision of administrative services (CSIA), which should create more convenient and accessible conditions for communication of citizens with the authorities. Moreover, the Law prohibits the extortion of persons from documents and information already owned by the subjects of the provision of administrative services, or which they can obtain independently (of course, with the consent of the person).

This approach provides grounds for considering the specified Law as a kind of social innovation that implements the idea of serving the state to citizens, ensuring the realization of the rights of citizens and business entities through the provision of administrative services.

Conclusions. It is considered that ad-

ministrative services should be regarded as an important indicator of the level of perfection of the existing model of relations between executive authorities and citizens. It is noted that „the very concept of service, as a service with good intentions, indicates the duty of the state to solve the problems and needs of its citizens in a transparent, non-burdensome and convenient way for them.”

The inconsistency of the reality with such a state of affairs is a pretext for reforming the system of providing administrative services. In this case, the proposed reforms of the changes should solve those contradictions that arise in the sphere of interaction of the state with individuals - physical and legal. Therefore, it is expedient to consider administrative reform as an attempt to build a „service” state, the main task of which is to serve the needs of people, help and ensure the realization of their rights and freedoms. One of the tools of the state in this activity is an administrative service.

REFERENCES

1. Hrikov E. (2012). Sistema upravlinnya yakystyu administrativnih poslug: Navchalnij posibnik, 233.
2. Lipencev A. (2013). Nadannya administrativnih poslug: navch.-metod. posib. dlya sistemi pidvishennya kvalifikaciyi derzhavnih sluzhbovciv ta posadovih osib misceвого samovryaduvannya. K., 224.
3. Pro zahist prav spozhivachiv: Zakon Ukrayini (1991). Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
4. Morgulec O. (2012) Menedzhment u sferi poslug. Navchalnij posibnik. K., 384.
5. Aver'yanov V. (2003) Derzhavne upravlinnya: problemi administrativno-pravovoyi teorii ta praktiki. K., 384.
6. Pro zahodi shodo vprovadzhennya Koncepciyi administrativnoyi reformi v Ukrayini: Ukaz Prezidenta Ukrayini (1998). Oficijnij visnik Ukrayini, № 21, art. 32.
7. Koliushko I. (2004). Prioriteti rozvitku ukrayinskogo administrativnogo prava. Administrativne pravo v konteksti yevropejskogo viboru Ukrayini: Zbirnik naukovih prac. K., Mi-lenium, 10-13.
8. Kolpakov V., Kuzmenko O. (2003). Administrativne pravo Ukrayini: Pidruchnik. K., Yurinkom Inter, 544.

9. Aver'yanov V. (2003). Derzhavne upravlinnya: problemi administrativno-pravovoyi teorii ta praktiki. K., Fakt, 384.
10. Plyush O. (2009). Teoretichni pidhodi do doslidzhennya derzhavnih poslug v Ukrayini. Ekonomika ta derzhava, № 6, 99.
11. Pro administrativni poslugi: Zakon Ukrayini (2014). Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
12. Timoshuk V. (2003). Administrativna procedura ta administrativni poslugi. Zarubizhnij dosvid ta propozitsiyi dlya. K., Fakt, 496.
13. Pro shvalennya Koncepciyi rozvitku sistemi nadannya administrativnih poslug organami vikonavchoyi vladi: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayini (2006). Retrieved from: www.portal.rada.gov.ua.
14. Koliushko I. (2002). Vikonavcha vlada ta problemi administrativnoyi reformi v Ukrayini: Monogr. K., Fakt, 260.
15. Tihonova D. (2014). Zarubizhnij dosvid nadannya administrativnih poslug organami publichnoyi vladi ta mozhливosti jogo vikoristannya v Ukrayini. Pravo i bezpeka. № 4, 70-75.
16. Timoshuk V. (2013). Naukovo-praktichnij komentar do Zakonu Ukrayini „Pro administrativni poslugi“, K., 392.

Prezentat: 4 iunie 2019.

E-mail: natali.rozmaricuna@gmail.com

CADRUL NORMATIV AL ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRATIVE – FACTOR DE ÎMBUNĂTĂȚIRE ȘI DEZVOLTARE A MEDIULUI DE AFACERI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

THE NORMATIVE FRAMEWORK OF THE ACTIVITY OF THE ADMINISTRATIVE AUTHORITIES - FACTOR FOR THE IMPROVEMENT AND DEVELOPMENT OF THE BUSINESS ENVIRONMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 351.82:334

Grigore CARPOVICI,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The problem of streamlining the activity is an important issue in the development of public administration, as well as a factor that has a significant impact on the development of both the business environment and the society.

The requirements stipulated in the normative acts, including the Association Agreement with the European Union [1, 17] and the internal ones, represent the framework and create the necessary conditions to ensure such a development. However, the requirements of the standards, including those of internal control and audit, implementation procedures and the effectiveness of their application in accordance with good practices are of no less importance.

Keywords: managerial internal control, examination, analysis, evaluation, efficiency.

REZUMAT

Problema eficientizării activității constituie un subiect important în dezvoltarea administrației publice, precum și un factor cu influențe semnificative asupra dezvoltării mediului de afaceri și a societății.

Cerințele stipulate în actele normative, inclusiv în Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, [1, 17] și cele interne constituie cadrul și creează condiții necesare asigurării acestei dezvoltări. Însă la fel de importante sunt cerințele standardelor, inclusiv de control intern și audit, procedurile de implementare și eficiența aplicării lor în conformitate cu bunele practici.

Cuvinte-cheie: control managerial intern, examinare, analiză, evaluare, eficiență.

Interconectarea economiei fiecărei țări la sistemul economic mondial este asigurată prin schimburile care au loc între țări, dar și prin influențele reciproce. Această in-

terdependență se manifestă pe toate piețele naționale de la cea a materiilor prime, capitalului sau piața muncii până la piața financiară. Statele lumii își reglementează

raporturile dintre ele pe bază de acorduri, înțelegeri sau convenții care conțin clauze privind desfășurarea schimburilor comerciale, controlul și tarifarea vamală, traversarea spațiilor teritoriale naționale, protecția cetățenilor etc. De asemenea, sunt reglementate activitățile comerciale ale firmelor mixte, străine sau multinaționale, sistemul de impozitare a acestora, transferul profiturilor etc. Existența și conținutul acestor acorduri, activitatea misiunilor economice și atitudinea politică în general în materie de relații externe influențează atât firmele naționale, precum și multinaționale.

Analizând dinamica dezvoltării mediului de afaceri în Republica Moldova de la obținerea independenței până în prezent, inclusiv prin prisma cadrului normativ, putem constata o anumită ameliorare, desigur cu diferite ritmuri de creștere/descrescere în diferite perioade. Asupra acestei situații au avut și continuă să aibă influență mai mulți factori.

Activitatea entităților și altor persoane este puternic influențată de tipul de sistem economic în care funcționează. În economia planificată (de comandă), caracteristică fostului lagăr socialist, deciziile economice importante erau luate în mod centralizat, la nivel de stat. Pe lângă aceasta, proprietatea asupra tuturor resurselor economice rămânea a statului. Sistemul de management avea caracteristici specifice, promovând decizia de la centru, se caracterizează prin neasumarea responsabilității, lipsa interesului nemijlocit [3, p. 94]. Dificultățile întâmpinate de fostele țări comuniste în adaptarea economiilor la piața internațională sunt argumente în favoarea pieței libere. Comparativ cu sistemul economic planificat, în care instrumentul managerial de bază era planul național unic, iar întreprinderile erau transformate în executanți ai sarcinilor primite de sus, în această perioadă a tranziției spre economia de piață agenții

economici conturează prin acțiunile lor principalele elemente ale economiei de piață, libere, în care deciziile economice nu sunt centralizate. În economia de piață forțele pieței și scopul funcționării firmelor, care este obținerea profitului, determină producția, prețurile, deciziile manageriale, iar în dependență de etapa de dezvoltare a economiei de piață și domeniul, sectorul său concret, intervenția statului poate avea diferite intensități.

În prezent Republica Moldova se află, practic, în economia de piață, etapă caracterizată inclusiv prin: existența în economie a unei mari diversități de firme: private, cu capital majoritar de stat, mixte, de stat; manifestarea unor elemente de concurență neloială; intervenția încă puternică a statului în economie; lipsa unui sistem coerent de protecție a populației; lipsa unei strategii economice coerente și desfășurarea fără o planificare riguroasă a reformei economice; etatizarea unor pârgii economice; ritmul lent al privatizării în economie; blocarea capitalului străin prin pârgii legislative și inexistența unui puternic capital indigen; sistem de impozite și taxe instabil și incoerent; piață slabă a capitalurilor și a muncii; sistem de management neperformant; sărăcirea masivă a populației.

Procesul de trecere la economia de piață în Republica Moldova este în plină desfășurare, de finalizarea căruia depinde nu doar recunoașterea și integrarea țării noastre în sistemul țărilor cu economie de piață, dar și rezolvarea problemelor sociale ale populației. Acest lucru va fi posibil doar prin existența unor unități economice puternice, care să absoarbă capital uman și să producă eficient bunuri materiale competitive pe piață. În realizarea acestui proces un rol important îi revine factorului politic, îndeosebi la stabilirea și realizarea politicilor, ghidate preponderent de către guvern.

În Republica Moldova, unde coexistă

încă un însemnat sector de stat în economie, caracterizat în general prin ineficiență și consum mare de fonduri, guvernele succedate în ultimii ani n-au avut strategii și programe coerente care să încurajeze și să susțină economia națională. Întârzierea procesului de privatizare și menținerea unui management clientelar conduce la o tranziție prelungită și falimentară.

Cadrul normativ, în special legile, hotărârile Parlamentului, hotărârile și dispozițiile Guvernului, actele altor autorități ale administrației publice (AAP) formează și o parte a cadrului specific în care funcționează întreprinderile, neexercitând doar influențe generale.

Legile conțin reglementări care constrâng, conduc sau protejează întreprinderile și oferă mijloacele de rezolvare a conflictelor și diferendelor care apar. Deoarece cuprind cele mai multe aspecte ale vieții personale și de organizație, existența unui sistem legislativ cunoscut care să fie aplicat consecvent și imparțial este condiția și caracteristica principală a unei societăți stabile.

O influență aparte o constituie și cerințele ecologice, factorii demografici și social-culturali, structura și capacitățile consumatorului, piața pe care activează etc. Referința principală supusă examinării și analizei este nu atât rolul și activitățile AAP în crearea și reglementarea pieței energetice în Republica Moldova, care este un element de bază în crearea infrastructurii și a condițiilor respective de dezvoltare a mediului de afaceri și a societății, cât eficiența acestor activități.

Mărimea sau ponderea influenței diferiților factori la diferite etape ale ciclului caracteristic mediului de afaceri este, evident, diferită. Totodată, pentru toate aceste etape sunt caracteristici și prezenți astfel de factori ca cei politici, de infrastructură și factorii legali. În mare măsură influența acestor factori depin-

de de activitățile, acțiunile autorităților administrației publice (AAP).

Crearea condițiilor benefice de dezvoltare a societății, inclusiv a mediului de afaceri, este o necesitate, dar și, concomitent, o obligație a statului, consfințită și în constituția țării, și care trebuie să asigure inclusiv: reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii; libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție; protejarea intereselor naționale în activitatea economică; exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale [2]. Prin politicile, strategiile, mecanismele și procedurile utilizate, statul poate influența într-o măsură mai mare sau mai mica asupra acestui proces. Însă dependența este în mare măsură legată de eficiența activităților, acțiunilor autorităților statului, inclusiv aferente politicilor și implementării lor de către AAP.

Examinarea și analiza influenței activităților AAP sunt în strânsă corelație cu mediul existent și mediul necesar de creat pentru dezvoltarea afacerilor de către toate persoanele, indiferent de tipul și forma lor de organizare, inclusiv în domeniul concret.

Prin prezenta vom încerca să examinăm și să punem în discuții ridicarea eficienței activităților AAP prin prisma conformității cu cadrul normativ și cu reglementările interne într-un domeniu concret – energetic, inclusiv sectoarelor concrete.

Fiind unul dintre elementele principale ale infrastructurii, este concomitent și un factor important care influențează dezvoltarea mediului de afaceri în RM. Existența unei rețele bine dezvoltate, sigure, stabile și eficiente în mare măsură influențează ritmul și nivelul de dezvoltare a mediului de afaceri. Având puține resurse energe-

tice proprii, pentru a asigura o fiabilitate și stabilitate în aprovizionarea mediului de afaceri, entitățile, populația și alți consumatori cu resurse energetice, se impun măsuri în vederea diversificării importurilor de resurse energetice, cât și tipurilor de energie, inclusiv regenerabilă, menținerii și dezvoltării surselor (inclusiv de producție) și a rețelelor de distribuție eficiente până la consumator. Menționăm aici că punând în discuție eficiența energetică, ne referim îndeosebi la activitățile AAP ce asigură și/sau o influențează semnificativ, inclusiv sectoarele legale componente: energia electrică, energia regenerabilă, energia termică, produsele petroliere și alimentarea cu apă și canalizare.

Examinarea și analiza activităților AAP în aceste sectoare ale domeniului energetic o vom susține prin examinarea și analiza prioritară a cadrului normativ, inclusiv intern. Astfel, putem constata că conform legii nr. 174/2017 din 21.09.2017 cu privire la energetică este stabilit cadrul juridic pentru organizarea, reglementarea și asigurarea funcționării eficiente și sigure a sectoarelor energeticii. Sunt stabilite competențele administrative (competența Guvernului, organului central de specialitate, autorităților publice locale și autorității de reglementare - ANRE), principiile de organizare și desfășurare a activităților în sectoarele energeticii, evidenței, raportării statistice și asigurării transparenței, asigurării securității obiectelor energetice și protecția lor, aspectele ce țin de dezvoltarea și exploatarea obiectelor de infrastructură energetică de importanță strategică [11]. Legea identifică organul care asigură supravegherea tehnică de stat, precum și stabilește condițiile de control și supraveghere tehnică de stat în domeniul securității industriale [11], concomitent stabilește principiile, condițiile și termenele de desemnare a directorilor și consiliului de administrare, formării bugetului pre-

cum și atribuțiile organului de reglementare – ANRE, inclusiv aferente controlului. Se concretizează unele prevederi ale legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător [10], precum și unele prevederi ale legii 239/2008 cu privire la transparență în procesul decizional [13].

Prin legea nr. 10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile este instituit cadrul juridic pentru promovarea și utilizarea energiei din surse regenerabile și stabilește obiectivele naționale obligatorii privind ponderea energiei din surse regenerabile în consumul final brut de energie, precum și ponderea energiei din surse regenerabile în consumul final de energie în transporturi, normele referitoare la schemele de sprijin, la garanțiile de origine, la procedurile administrative, la accesul producătorilor de energie din surse regenerabile, la rețele de distribuție și de comercializare a energiei electrice din surse regenerabile; direcțiile principale de colaborare în domeniul vizat etc. [4].

Totodată, legile speciale nr. 107/2016 cu privire la energia electrică [5], nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale [9], nr. 92/2014 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării [8], nr. 10/2016 privind promovarea utilizării energiei din sursele regenerabile [4] și nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere [7] au fost revizuite și modificate inclusiv în vederea ajustării la cadrul normativ comunitar al Uniunii Europene în conformitate cu prevederile Acordului de asociere din 24 iulie 2014, încheiat între Republica Moldova și UE [1,17].

Prin legea nr. 107 cu privire la energia electrică este instituit cadrul juridic general pentru organizarea, reglementarea, asigurarea funcționării eficiente și monitorizarea sectorului electroenergetic menit să aprovizioneze consumatorii cu energie electrică în condiții de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continu-

itate, calitate și transparență; asigurarea accesului liber la piața energiei electrice; promovarea producerii energiei electrice; asigurarea echilibrului adecvat între ofertă și cerere, a nivelului corespunzător al capacității interconexiunilor pentru facilitarea schimburilor transfrontaliere de energie electrică; dezvoltarea pieței energiei electrice și integrarea într-o piață de energie electrică competitivă; stabilirea măsurilor menite să garanteze securitatea aprovizionării cu energie electrică; îndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor de serviciu public; asigurarea respectării drepturilor consumatorilor, precum și a normelor privind protecția mediului, alte prevederi, inclusiv asigurarea cooperării regionale și internaționale a operatorului sistemului de transport și a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, precum și a cooperării între autoritățile de resort ale statului [5].

Legea nr. 108 cu privire la gazele naturale vine să asigure instituirea unui cadru juridic general pentru organizarea, reglementarea, asigurarea funcționării eficiente și monitorizarea sectorului gazelor naturale menit să aprovizioneze consumatorii cu gaze naturale în condiții de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate, calitate și transparență; asigurarea accesului liber la piața gazelor naturale; asigurarea echilibrului adecvat între ofertă și cerere, a nivelului corespunzător al capacității rețelilor de gaze naturale, inclusiv a interconexiunilor; dezvoltarea pieței gazelor naturale și integrarea într-o piață de gaze naturale competitivă, stabilirea măsurilor menite să garanteze securitatea aprovizionării cu gaze naturale, îndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor de serviciu public, asigurarea respectării drepturilor consumatorilor, precum și a normelor privind protecția mediului, alte prevederi precum și stabilește atribuțiile Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică,

drepturile și obligațiile întreprinderilor de gaze naturale, a relațiilor reciproce între întreprinderile de gaze naturale, precum și a relațiilor acestora cu Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică; stabilirea cadrului juridic necesar pentru reglementarea și pentru monitorizarea separării efective a operatorului sistemului de transport, a operatorului sistemului de distribuție și a operatorului depozitului de stocare, precum și asigurarea independenței lor față de întreprinderile de gaze naturale care desfășoară activitățile de producere sau de furnizare a gazelor naturale; asigurarea cooperării regionale și internaționale a operatorilor sistemelor de transport și a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, precum și a cooperării între autoritățile de resort ale statului etc. [9].

Legea nr. 92 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării reglementează activitățile specifice sistemelor centralizate de alimentare cu energie termică, menite să îmbunătățească eficiența energetică a întregii economii și să diminueze impactul negativ al sectorului termoelectric asupra mediului, inclusiv prin utilizarea tehnologiilor de cogenerare. Asigură instituirea unui cadru legal pentru funcționarea eficientă și reglementarea sistemelor centralizate de alimentare cu energie termică, promovarea cogenerării în baza cererii de energie termică utilă, stabilirea principiilor de desfășurare a activităților specifice sistemelor centralizate de alimentare cu energie termică, în condiții de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate, competitivitate, transparență, cu respectarea normelor de calitate, de securitate și de protecție a mediului la producerea, distribuția, furnizarea și utilizarea energiei termice. Legea identifică producerea energiei termice, distribuția energiei termice și furnizarea energiei termice prin sistemul centralizat de alimentare cu energie termică ca servicii publice de interes general [8].

Legea nr. 461 privind piața produselor petroliere, este, de asemenea, o lege specială care reglementează un alt sector energetic cum este piața produselor petroliere, scopul căreia constă în formarea unui cadru organizatoric, juridic și economic pentru asigurarea securității economice a țării și reglementarea importului, transportului, depozitării și comercializării produselor petroliere pe piața internă, ca produse strategice, cu un regim special de activitate, reglementează raporturile care apar în cadrul aprovizionării cu produse petroliere a consumatorului special sunt reglementate de prezenta lege și de acte normative speciale [7].

Legea nr. 303 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare asigură crearea cadrului legal pentru înființarea, organizarea, administrarea, reglementarea și monitorizarea funcționării serviciului public de alimentare cu apă potabilă, tehnologică, de canalizare și de epurare a apelor uzate menajere și industriale în condiții de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate, competitivitate, transparență, cu respectarea normelor de calitate, de securitate și de protecție a mediului. Prevederile legii reglementează: activitatea de furnizare/prestare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare; exploatarea, întreținerea, extinderea și funcționarea sistemelor publice de alimentare cu apă și de canalizare; determinarea și aprobarea tarifelor reglementate la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare; securitatea și fiabilitatea în alimentarea cu apă a consumatorilor; protecția drepturilor consumatorilor serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare; accesul nediscriminatoriu garantat pentru toate persoanele fizice și juridice la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare în condiții contractuale și în conformitate cu actele legislative și cu alte acte normative în domeniu. De asemenea,

prin legea nominalizată sunt stabilite competențele autorităților publice centrale și locale în domeniul serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, autorității de reglementare, precum și drepturile și obligațiile consumatorilor și ale operatorilor care furnizează/prestează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare în localități, alte prevederi ce țin de furnizare/prestare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare [6].

Ținem să menționăm că ajustarea cadrului nominalizat la rigorile Directivelor europene creează un cadru favorabil eficientizării activităților AAP. Totodată, prevederile legii nr. 229 stabilesc reguli și principii generale de organizare a controlului financiar public intern, de consolidare a răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor conform obiectivelor entității publice, pe baza principiilor bunei guvernări, prin implementarea sistemului de control intern managerial și a activității de audit intern în sectorul public [12]. Legea nr. 82 cu privire la integritate reglementează domeniul integrității în sectorul public la nivel politic, instituțional și profesional, responsabilitățile entităților publice, ale autorităților anticorupție și ale altor autorități competente pentru cultivarea, consolidarea și controlul integrității în sectorul public, domeniile importante pentru cultivarea integrității în sectorul privat în procesul de interacțiune cu sectorul public și pentru sancționarea lipsei de integritate în sectoarele public și privat, având ca scop cultivarea integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice [14], iar legea nr. 239 privind transparența în procesul decizional stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în cores-

pundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional [13].

În **concluzie**, putem constata că cadrul legal general și special cu modificările curente este adus în concordanță cu Directivele europene în conformitate cu prevederile Acordului de asociere și creează condiții de dezvoltare favorabilă a mediului de afaceri și a societății, precum și eficientizarea activităților AAP. Examinând structura organizațională a ANRE putem constata existența structurală a subdiviziunii de *control intern și audit*, însă conform prevederilor art. 27 al legii nr. 229 „persoanele care efectuează auditul intern nu au dreptul să realizeze sarcini operaționale ale entității publice, precum și alte activități care pot constitui obiect al auditului intern” iar conform prevederilor art. 17 al aceleiași legi scopul auditului intern este acordarea consultanței și furnizarea asigurării obiective privind eficacitatea *sistemului de control intern managerial*, oferind recomandări pentru perfecționarea acestuia și contribuind la îmbunătățirea activității

entității publice, totodată, obiectul auditului intern cuprinde *toate sistemele, activitățile și procesele entității publice*, inclusiv de control intern. O importanță deosebită în asigurarea și în continuarea unei bune și eficiente guvernări a activităților AAP, inclusiv ANRE, în viziunea noastră, o constituie măsurile de implementare a cerințelor standardelor de control intern aprobate prin ordinul Ministerului Finanțelor nr. 185 din 05.11.2015 [16], inclusiv prin elaborarea și aplicarea procedurilor de control intern de către entitățile și persoanele care practică activități în toate sectoarele domeniului energetic, stabilindu-se sistemele și procesele pentru care sunt aplicabile. Organizarea, asigurarea autoevaluării și raportării aferente sistemului de control intern managerial din cadrul entităților și altor persoane care practică activități în sistemul energetic conform normelor stabilite de Ministerul Finanțelor prin ordinul nr. 4 din 09.01.2019 [15], constituie, de asemenea, un factor ce ar influența eficientizarea activității regulatorului în sistemul energetic al țării.

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.
3. Cornelia Macarie. Influența mediului extern asupra organizației. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2(11), 2004, pp. 103.
4. Legea nr. 10 din 26.02.2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile. În: Monitorul Oficial, nr. 69-77 din 25.03.2016, art. 117.
5. Legea nr. 107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 193-203 din 08.07.2016, art. 413.
6. Legea nr. 303 din 13.12.2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 60-65 din 14.03.2014, art. 123.
7. Legea nr. 461 din 30.07.2001 privind piața produselor petroliere. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 40-49 din 10.02.2017, art. 82.
8. Legea nr. 92 din 29.05.2014 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 178-184 din 11.07.2014, art. 415.

9. Legea nr. 108 din 27.05.2016 cu privire la gazele naturale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 193-203 din 08.07.2016, art. 415.

10. Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 181-184 din 31.08.2012, art. 595.

11. Legea nr. 174 din 21.09.2017 cu privire la energetică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 364-370 din 20.10.2017, art. 620.

12. Legea nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 231-234 din 11.12.2015, art. 730.

13. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215-217 din 05.12.2008, art. 798.

14. Legea nr. 82 din 25.05.2017 cu privire la integritate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 229-243 din 05.12.2017, art. 360.

15. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 4 din 09.01.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13-21 din 18.01.2019, art. 110.

16. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 189 din 05.11.2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 332-339 din 11.12.2015, art. 2391.

17. Planul de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană privind Politica europeană de vecinătate semnat la 22.02.2005 la Bruxelles.

18. Terry, Lucey, (2001). Administrarea afacerilor, Editura Tehnică, București, pag. 13- 97.

Prezentat: 24 iulie 2019.

E-mail: grigore.carpovici@asp.gov.md

SECRETARUL UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE – FACTOR IMPORTANT ÎN RELAȚIILE ADMINISTRATIVE

THE SECRETARY OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNIT - AN IMPORTANT FACTOR IN THE ADMINISTRATIVE RELATIONS

CZU: 35.075.33:352(498)

Vasile BOGHIAN,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

RÉSUMÉ

L'article traite de l'institution du secrétaire dans le contexte de la modernisation de l'administration publique en Roumanie. L'un des postes les plus anciens de l'administration publique, le secrétariat a vu le jour à la suite de la décentralisation de l'autonomie locale. Le secrétaire a le statut de technicien apolitique qui veille au respect de la conformité avec la loi de tous les actes pris par le maire et le conseil, municipal et départemental, ainsi que de la communication avec les autorités publiques et les personnes intéressées. La relation avec l'institution du préfet revêt une importance particulière et cet article propose de revenir à la procédure de nomination et de révocation du secrétaire par le préfet au lieu de la nomination par le conseil - afin de protéger l'indépendance et la qualité de l'activité administrative.

Mots-cles: processus décisionnel, gestion de performance, le déroulement des réformes, réforme administrative, acte d'administration, secrétaire de l'unité administrative et territoriale, décentralisation et autonomie locale, fonctionnaire public de gestion, conseil local, aparat de specialitate, - appareil de spécialité réglementation, rapports de collaboration, rationalisation de l'activité.

REZUMAT

Articolul abordează instituția secretarului în contextul modernizării administrației publice în România. Una dintre cele mai vechi funcții din administrația publică, funcția secretarului a apărut ca urmare a principiului descentralizării autonomiei locale. Secretarul are statut de tehnician apolitic care asigură conformitatea cu legea a tuturor actelor emise de primar și consiliu, atât local, cât și județean, precum și comunicarea cu autoritățile publice și persoanele interesate. Relația cu instituția prefectului prezintă o importanță deosebită, iar acest articol propune revenirea la procedura numirii și revocării din funcție a secretarului de către prefect, în locul numirii de către consiliu, pentru a proteja independența și calitatea activității administrative.

Cuvinte-cheie: proces decizional, management performant, derularea reformelor, reformă administrativă, act de administrare, secretar al unității administrativ-teritoriale, descentralizarea și autonomia locală, funcționar public de conducere, consiliu local, aparat de specialitate, reglementare, raporturi de serviciu, eficientizarea activității.

Administrația publică din România a trecut prin transformări semnificative, începând cu 1989 și culminând cu aderarea, în 2007, la Uniunea Europeană, proces care a condus la conectarea administrației publice la mecanismele europene de guvernare și la corelarea cu alte administrații din statele-membre UE.

În pofida evoluțiilor pozitive înregistrate, aceasta prezintă în continuare o serie de deficiențe, în principal, în termeni de eficiență, eficacitate și imagine, care se reflectă, în principal, într-o cultură organizațională conservatoare, concentrată mai mult pe latura formală a activității administrației.

Preocuparea redusă față de impactul real al rezultatelor activității sale asupra societății și implicarea insuficientă a partenerilor (mediul academic, de afaceri, societatea civilă, parteneri sociali relevanți) în cadrul procesului decizional generează un anumit grad de neîncredere între funcționari și cetățeni, pe de o parte, precum și între funcționari și decidenții politici, pe de altă parte [1, p. 3].

Având în vedere natura activităților desfășurate de funcționarii publici, precum și preponderența specializărilor tehnice, este necesară stabilirea unui echilibru între profesiile menționate anterior prin atragerea juriștilor, statisticienilor, sociologilor și a altor specialiști, în scopul realizării competențelor generale și/sau specifice stabilite de lege pentru autoritățile și instituțiile publice [2, p. 4].

Implementarea unui management performant în administrația publică reprezintă o condiție esențială pentru derularea reformelor actuale și viitoare, fiind necesară abordarea coerentă și coordonată a aspectelor referitoare la procesul decizional, resursele umane, tehnologia informației, procesele interne, asigurarea calității și cercetarea și inovarea ca premise ale dezvoltării viitoare.

Adevărata reformă administrativă poate

fi realizată doar cu funcționari publici bine pregătiți atât teoretic, cât și practic, capabili să aplice o lege, deoarece, așa cum susținea Bismarck, o administrație merge mai bine când are legi rele și funcționari buni, decât atunci când are legi bune și funcționari răi [4, p. 372].

Unul din drepturile fundamentale înscris și în Tratatul ce instituie o Constituție pentru Europa este dreptul la o bună administrare, ale cărui efecte pozitive trebuie să fie resimțite și de către cetățenii români. „Calitatea actului de administrare va trebui să crească” [10, p. 7].

Una dintre funcțiile publice cele mai fascinante prin rol, semnificație și statut este, neîndoielnic, secretarul din administrația publică locală.

Este neîndoielnic că acela care exercită efectiv o anumită activitate, profesiune este cel mai în măsură să o înțeleagă, să o analizeze, să facă judecăți de valoare, să se încumete să contureze posibile soluții pentru devenirea viitoare a instituției respective.

Nutrim nădejdea că funcția de secretar va continua să joace un rol deosebit pentru modul în care se înfăptuiește administrația în teritoriu. El este un prim „filtru” al legalității la nivelul acestei administrații.

În administrația la nivel județean - secretar al județului sau administrația locală - secretar al municipiului, orașului, comunei, această funcție implică o pregătire deosebită în toate domeniile de activitate, întrucât este cel care avizează/contrasemnează pentru legalitate actele emise de organele deliberative alese sau numite, trebuind să fie la curent cu toată legislația din fiecare domeniu de competență a acestuia (consiliul județean, consiliile locale, respectiv ale președintelui consiliului județean sau ale primarului).

Tocmai pentru a „răsplăti” complexitatea muncii acestei categorii de funcționari sunt țări în care salariul acestuia reprezintă baza

de referință pentru stabilirea grilei de salariizare pentru toți ceilalți angajați.

De-a lungul timpului, în România, funcția respectivă a purtat denumiri diferite, cum ar fi, de secretar de (birou) comitet executiv al Consiliului Popular, secretar de primărie, secretar al municipiului, orașului, comunei, iar în prezent secretar al unității administrativ-teritoriale.

Multă vreme el a purtat și numele de notar, care a fost inspirat, suntem sigur, nu doar de atribuțiile specifice notarilor, pe care le exercita, ci și pentru că notarul era perceput ca un simbol al legalității, ca „om al legii”.

În perioada regimului totalitar s-a numit secretar de comitet executiv (la județe și municipii) sau de birou executiv (la comune și orașe). După 1990 a fost evocat mai întâi prin denumirea de secretar de consiliu local, care s-a transformat, ulterior, în secretar al unității administrativ-teritoriale.

Alături de primar, secretarul unității administrativ-teritoriale (comună, oraș, municipiu, județ) este una dintre cele mai vechi funcții din administrația publică locală. Dacă vom coborî în timp, vom constata ca o asemenea demnitate a apărut în plan european cu secole în urmă.

Instituția secretarului a apărut și la noi în țară, sub influența europeană, mai precis, în timpul revoluției franceze, într-o perioadă de intensă activitate administrativă. Funcția a apărut și a evoluat încontinuu ca o necesitate firească, obiectivă, nicidecum ca un moft al uneia sau al alteia dintre forțele politice ale societății. Instituția a fost impusă și de organizarea și dezvoltarea continuă a colectivităților locale, de creșterea rolului acestora în viața economică și socială a națiunii, de aplicarea consecventă a principiului descentralizării și autonomiei locale.

Ca și primarul, secretarul este al întregii colectivități locale, al unității administrativ-teritoriale și se află în serviciul acestora. Iată de ce, este cât se poate de greșită formulă

care, din păcate, se mai folosește și în zilele noastre, formulă potrivit căreia secretarul ar fi „al consiliului local” sau „al primarului” sau „al primăriei”. Practic, ar fi al nimănui întrucât, sub aspect legislativ, primăria nici nu există ca instituție publică.

Spre deosebire de primar, care este ales de colectivitatea locală prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat și care exercită o funcție de demnitate publică, secretarul este numit în condițiile legii și exercită o funcție publică. El face parte din categoria funcționarilor publici de conducere.

Sub aspect legal, secretarul unității administrativ-teritoriale este cel mai vechi funcționar public din România postrevoluționară, definit ca atare încă de Legea administrației publice locale, nr. 69/ 1991 [5].

În mod practic, secretarul a făcut parte din corpul funcționarilor publici, dacă ne putem exprima astfel, cu mult timp înainte de crearea prin lege a acestui corp. Prin atribuțiile sale, legal stabilite, prin complexitatea și importanța acestora secretarul se situează, ierarhic vorbind, în imediata apropiere a primarului, respectiv a președintelui consiliului județean.

Secretarul unității administrativ-teritoriale este persoana care asigură continuitatea și permanența administrației publice locale. Secretarul are sarcina extrem de importantă de a asigura conformitatea cu legea a tuturor actelor emise de primar, precum și a celor adoptate de consiliul local, respectiv consiliul județean. Deși legea nu o spune în mod expres, secretarul este de facto juristul colectivității locale în care își desfășoară activitatea.

Importanța funcției a impus ca, în Legea nr. 215/ 2001, secretarului să i se consacre o secțiune distinctă, iar atribuțiile principale stabilite acestuia să aibă legătură directă cu pregătirea lui profesională axată pe profilul juridic [7].

Din păcate, nu toți factorii responsabili, mai ales cei chemați să elaboreze proiecte

de acte normative și să le aprobe, au conștientizat întotdeauna rolul și importanța instituției secretarului unității administrativ-teritoriale. Astfel, în anul 2006, de exemplu, a fost elaborată și adoptată Legea nr. 286, prin care au fost diminuate, în mod substanțial, atribuțiile de fond ale secretarului, fiind păstrate numai cele de ordin formal: protocolar și de procedură.

Având în vedere rolul pe care secretarul îl are în cadrul comunei sau orașului și pe lângă autoritățile administrației publice locale, care funcționează la acest nivel - consiliul local și primar, legiuitorul a creat o norma imperativă ce impune ca persoana care va ocupa această funcție să aibă studii superioare, juridice sau administrative (art. 116 din Legea nr. 215/ 2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare) [7].

Perioada în care persoana cu studii superioare juridice ocupă funcția de secretar al unității administrativ-teritoriale, precum și funcții de conducere din aparatul propriu de specialitate al unității administrativ-teritoriale/subdiviziunii administrativ-teritoriale constituie vechime în specialitate.

Sub sancțiunea destituirii din funcție, secretarul unității administrativ-teritoriale nu poate fi membru al unui partid politic. Aceste dispoziții legale trebuie înțelese prin prisma necesității asigurării unei stabilități mai mari în funcție a secretarului. În condițiile în care primarul este autoritatea executivă, ales prin vot liber, direct și secret în urma alegerilor la care participă partidele și alianțele politice este firesc ca secretarul, ca tehnician apolitic, să asigure, în condiții de obiectivitate și imparțialitate politică, continuitatea normală și legală a activității în administrația publică locală.

Interdicția prevăzută de lege ca persoana care ocupă funcția de secretar al unității administrativ-teritoriale să nu fie membru al unui partid sau al unei formațiuni politice, își are rațiunea atât în rolul de specialist al secretarului pe lângă autoritățile adminis-

trației publice locale, precum și în evitarea unor conflicte de interese.

Totodată, secretarul unității administrativ-teritoriale nu poate fi soț, soție sau rudă de gradul întâi cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu președintele sau vicepreședintele consiliului județean, sub sancțiunea eliberării din funcție, prevedere stipulată de Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare [7].

Dacă o persoană se află în vreuna din situațiile respective, ea nu poate ocupa funcția de secretar, iar dacă o asemenea situație a intervenit ulterior, adică în timpul în care deține funcția de secretar, urmarea firească este eliberarea din funcție.

Este de observat faptul că, în cazul nerespectării dispozițiilor cu privire la interdicția de a fi membru al unui partid politic, sancțiunea disciplinară este destituirea din funcție, ca urmare a nerespectării regimului incompatibilităților, în timp ce în cazul nerespectării prevederilor cu privire la gradul de rudenie, măsura care se aplică este „eliberarea din funcție”, considerându-se că, în această ipoteză, secretarul nu mai îndeplinește o condiție specifică pentru ocuparea acestei funcții.

Recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale secretarului unității administrativ-teritoriale se fac în conformitate cu prevederile legislației privind funcția publică și funcționarii publici, respectiv Legea nr. 188/1999, republicată, privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare [6].

În conformitate cu art. 77, alin. 1 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei, orașului sau municipiului, care duce la îndeplinire

hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale [7].

Se poate observa că legea invocată mai sus creează mai multe structuri funcționale care asigură îndeplinirea hotărârilor consiliului local și dispozițiilor primarului. Din analiza textului legal rezultă că secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului sunt două structuri diferite. Aceste două structuri diferite (secretarul și aparatul de specialitate) au, potrivit legii, și competențe și atribuții diferite.

Astfel, atribuțiile secretarului UAT sunt enumerate în art. 117 din Legea nr. 215/2001: avizează, pentru legalitate, dispozițiile primarului și ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean, participă la ședințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean, asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect, organizează arhiva și evidența statistică a hotărârilor consiliului local și a dispozițiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului județean și a dispozițiilor președintelui consiliului județean [7].

Secretarul UAT asigură transparența și comunicarea către autoritățile, instituțiile publice și persoanele interesate a actelor prevăzute la lit. a), în condițiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare, asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului județean, și efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmește procesul-verbal al ședințelor consiliului local, respectiv al consiliului județean și redactează hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean, pregătește lucrările supuse dezbaterii consiliu-

lui local, respectiv a consiliului județean, și comisiilor de specialitate ale acestuia, alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date de consiliul local, de primar, de consiliul județean sau de președintele consiliului județean, după caz [8].

Din atribuțiile menționate nu rezultă expres posibilitatea secretarului de reprezentare în justiție a UAT, în sens tehnic, adică o reprezentare judiciară similară celei realizate de avocat sau consilier juridic.

În ceea ce privește reprezentarea UAT în justiție, art. 21, alin. 2 din Legea nr. 215/2001 prevede că în justiție unitățile administrativ-teritoriale sunt reprezentate, după caz, de primar sau de președintele consiliului județean. În completare, art. 21, alin. 3 din Legea nr. 215/2001 menționează că primarul, respectiv președintele consiliului județean, poate împuternici o persoană cu studii superioare juridice de lungă durată din cadrul aparatului de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean, sau un avocat care să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale, precum și ale autorităților administrației publice locale respective, în justiție [7].

Legiuitorul a stabilit la art. 6 din Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, că raporturile dintre autoritățile administrației publice locale și autoritățile publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregii colectivități.

Considerăm că aceste principii trebuie să guverneze și raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale (deși nu este definit ca fiind autoritate a administrației publice locale), cu autoritățile administrației publice locale [7].

Ca și prefectul, care este „al județului”, secretarul este „al unității administrativ teritoriale”. Sublinierea prin care denumirea acestei funcții arată că ea se desfășoară în

slujba comunității este binevenită. Unii aleși locali încă tind să considere că secretarul este „al consiliului”, sau mai grav, „al primarului”. Secretarul de unitate administrativ-teritorială, ca și prefectul, reprezintă garantul legalității.

Relația cu instituția Prefectului este sintetizată în atribuția secretarului care, „asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect”.

În mod practic, această atribuție se concretizează în comunicarea de către secretar către cele trei autorități a diverselor acte emise de către aceste autorități, a invitațiilor la ședințele consiliului local, gestionarea diverselor situații, inclusiv cele contencioase în care sunt implicate cele trei autorități.

În conformitate cu prevederile art. 6, alin. 2 din același act normativ, între prefect, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există rapoarte de subordonare, ci de colaborare. Rațiunea acestei colaborări constă în aceea că prefectul, pe de o parte, și autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte, să-și desfășoare activitatea fără presiuni și imixtiuni.

În organizarea vieții locale, acest principiu este cel mai ușor de dovedit ca oriunde: „când în orașul său, cetățeanul constată că legalitatea domină, când instituțiile locale se bucură de cea mai mare libertate, desigur că se naște într-însul spiritul de independență și de demnitate” [3, p. 79], fiind de mare actualitate.

Ca și propunere, o mai bună reglementare, în plan legislativ, a raporturilor secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile administrației publice locale și centrale ar fi mai mult decât binevenită, începând cu reglementarea expresă și obiectivă, fără a lăsa loc unor interpretări, a raporturilor de serviciu ale secretarului, în-

sumarea tuturor atribuțiilor acestuia într-un singur act normativ, eventual un statut al secretarului unității administrativ-teritoriale și, bineînțeles, includerea acestei funcții în mod distinct atât în nomenclatorul meseriilor, precum și în legea salarizării.

Între prefect și secretarul de unitate administrativ-teritorială a existat dintotdeauna o legătură indisolubilă. Ca și prefectul, care este „al județului”, secretarul este „al unității administrativ-teritoriale”. Sublinierea prin care denumirea acestei funcții arată că ea se desfășoară în slujba comunității este binevenită.

În ciuda faptului că atribuțiile îi plasează în strânsă relație cu instituția prefectului, secretarii de unități sunt numiți, prin concurs, de către primarul localității, respectiv de către președintele Consiliului Județean.

Cu toată participarea A.N.F.P. la acest proces, actul de numire creează nedoritele premise ale dependenței secretarului de cel ce l-a „uns” pe funcție, iar ulterior îi semnează statul de salariu. Experiența în administrație ne arată că, pe acest fundament subiectiv, se manifestă o anumită „vulnerabilitate” a secretarilor în fața unor aleși locali ale căror principale competențe nu sunt tocmai cele juridice. De aici, pleacă acte cu vicii de legalitate care, din fericire, ajung spre examinare pe masa de lucru a prefectului. Este de dorit ca acest fenomen să fie descurajat, pentru a eficientiza lucrul administrației locale în folosul cetățeanului.

Soluția ar presupune revenirea la procedura numirii și revocării din funcție a secretarului unității administrativ-teritoriale de către prefect. Astfel, considerăm că s-ar asigura un statut independent secretarului unității administrativ-teritoriale, garantând obiectivitatea acestuia în exercitarea atribuției de avizare pentru legalitate a dispozițiilor primarului sau ale președintelui de consiliu județean, precum și a hotărârilor de consiliu local sau județean.

Prin revenirea la numirea secretarului

unității administrativ-teritoriale de către prefect, în urma promovării concursului organizat în condițiile legii, se poate reface acel raport de subordonare ce ar putea conduce la eficientizarea activității secretarului și implicit la creșterea calității actului administrativ. Directa subordonare a secretarului față de prefect creează posibilitatea unei coordonări și verificări mai eficiente a activității secretarului, inclusiv prin îndrumarea metodologică a acestuia.

În opinia noastră, transferarea atribuției de numire sau revocare a secretarilor unităților administrativ-teritoriale din competența primarului sau a președintelui de consiliu județean în competența prefectului îmbunătățește și cadrul necesar sancționării de către prefect a acelor secretari care nu își îndeplinesc în mod corespunzător atribuțiile conferite de lege. Cu toate că în acest caz are loc diminuarea principiului autonomiei locale.

Actualmente, în cazul în care comisia de disciplină constituită prin ordin al prefectului la nivel de județ constată săvârșirea de către secretar a unor fapte care constituie abateri disciplinare și propune sancționarea acestuia, aplicarea sancțiunii efective rămâne doar la latitudinea primarului sau, după caz, a președintelui de consiliu județean.

Este foarte important să menționăm că acest punct de vedere al Asociației Prefecților și Subprefecților este agreat și de Federația Secretarilor Unităților Administrativ-Teritoriale din România, care a și elaborat un proiect de lege în sensul ca numirea secretarilor de U.A.T. să fie făcută de prefect.

Din aceste considerente, pentru creșterea calității actului administrativ în beneficiul cetățeanului, propunem modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind Instituția Prefectului, republicată [9].

Analizând funcția de secretar al unității administrativ-teritoriale, se poate constata că acesta nu face parte din autoritățile ale-

se/numite, ci din categoria funcționarilor de carieră.

Potrivit art. 116, alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, „fiecare unitate administrativ-teritorială și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar salarizat din bugetul local [7].

Secretarul comunei, orașului, municipiului, județului și al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative. Secretarul se bucură de stabilitate în funcție”.

Rezultă că, spre deosebire de autoritățile alese locale care au o natură politică, secretarul unității administrativ-teritoriale are statutul de tehnician apolitic, în scopul de a asigura cu obiectivitate și imparțialitate politică continuitatea legală a activității în administrația publică locală.

Pornind de la apariția funcției de secretar în sistemul de drept românesc, dar și comparând instituția secretarului din legislația românească cu instituția secretarului în țările-membre ale UE, se desprinde faptul că din cadrul legislației românești evoluția parcursă de această funcție prea des confundată, indiferent de segmentul temporal studiat, cu altele, nu neapărat mai puțin importante, ceea ce a creat o imagine eronată în ceea ce privește atribuțiile acestei funcții.

Cu intenția expresă de a elabora un proiect de Statut al Secretarului Unității Administrativ-Teritoriale și nu un tratat în domeniu, spre a atinge țelul propus, cercetările parcurg, pe de o parte, întreg itinerariul legislativ românesc, începând de la primele legi clare în ceea ce privește materialul studiat, respectiv Legea nr. 394 pentru comunele urbane și rurale din martie/aprilie 1864 și Legea nr. 396 pentru înființarea consiliilor județene din martie/aprilie 1864, până în zilele noastre, respectiv a administrației publice locale nr. 215/2014, iar, pe de altă parte, compară instituția din administrația

actuală cu cele similare din unele state-membre ale Uniunii Europene și din Republica Moldova [7].

Un loc aparte ocupă prezentarea atribuțiilor stabilite de legiuitor în legislația specială în ceea ce privește activitatea secretarului, atribuții care lasă loc de interpretări variate din partea practicienilor, mergând până la delegări aberante (ca să nu spunem abuzive) de astfel de atribuții.

Deși nu preluăm ad litteram ideea regretatului profesor Antonie Iorgovan, potrivit căruia „secretarului biroului executiv al consiliilor populare trebuie să i se acorde o importanță cel puțin egală cu cea a primarului”, folosim totuși ideea în argumentarea importanței analizei acestei funcții.

Or, dacă domnia sa a formulat această idee la nivelul anului 1986, pornind de la menirea secretarului, respectiv fundamentarea pe criterii științifice și „îmbrăcarea hainei juridice” a hotărârilor consiliilor populare sau, după caz, a deciziilor comitetelor (birourilor) executive, în condițiile în care la nivelul administrației publice locale se lucrează cu aproximativ o sută de funcționari, cu atât mai important este faptul că după anul 2000, când, urmare a preluării a numeroase alte instituții în subordine, secretarul coordonează sau conduce câteva sute de funcționari publici în exclusivitate.

Pe de altă parte, din analiza unei instituții în vederea îmbunătățirii cadrului normativ al acesteia, în mod obligatoriu pornește de la parcurgerea și a tuturor aspectelor de natură evolutiv istorică ale acestei instituții, analiză care permite evidențierea aspectelor pozitive, dar, mai ales, a greșelilor înaintașilor, în scopul evitării acestora.

Nu este de neglijat nici importanța și rolul secretarului în ceea ce privește relațiile cu celelalte autorități ale administrației publice locale, dar și centrale, după cum, ca și concluzie a cercetărilor efectuate în cuprinsul unor lucrări, de profesionalismul, integritatea și calitățile de bun conducător,

dar, mai ales, mediator, al secretarului unității administrativ-teritoriale depinde, fără falsă modestie, buna activitate și, mai ales, legalitatea activității desfășurate de autoritățile administrației publice locale, fie ele executive sau deliberative.

Din analiza instituțiilor specifice și tradiționale ale administrației publice locale, secretarul unității administrativ-teritoriale, putem constata aspectul evolutiv-istoric, elemente de drept comparat privind această funcție publică, statutul juridic actual în legislația națională, dar și formularea de propuneri de lege ferenda pentru îmbunătățirea activității secretarului unității administrativ-teritoriale.

Pornind de la analiza prevederilor art. 6¹ din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală [6], putem analiza și raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu toate autoritățile administrației publice locale – deliberative: consiliile locale și consiliile județene, dar și executive: primarul și președintele consiliului județean, precum și raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu prefectul [7].

Și dacă legiuitorul a stabilit că raporturile dintre autoritățile administrației publice locale se bazează pe principiul autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregii colectivități, vom constata, că aceleași principii trebuie să guverneze și raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale, deși nu este definit ca fiind autoritate a administrației publice locale, cu autoritățile administrației publice locale, precum și cu cele de la nivel central.

Analiza succintă a atribuțiilor fiecărei autorități în parte, dar și a relațiilor de serviciu cu secretarul unității administrativ-teritoriale, va evidenția atât complexitatea activităților secretarului unității administrativ-teritoriale, dar, mai ales, responsabilitatea

cu care legiuitorul a încărcat un funcționar public, uitând uneori să-i asigure cadrul legal, practic instrumentele necesare desfășurării în condiții optime a acestei activități.

Urmare a analizării tuturor acestor aspecte, pornind de la importanța administrației publice locale, ideea profesorului Paul Negulescu, care aprecia că „este incontestabil că instituțiile municipale joacă un rol foarte important în destinele unei țări”, influența lor se resimte asupra bunei stări generale și chiar a vieții politice.

Considerăm că o mai bună reglemen-

tare, în plan legislativ, a raporturilor secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile administrației publice locale și centrale ar fi mai mult decât bine venită, începând cu reglementarea expresă și obiectivă, fără a lăsa loc unor interpretări, a raporturilor de serviciu ale secretarului, însumarea tuturor atribuțiilor acestuia într-un singur act normativ, eventual un statut al secretarului unității administrativ-teritoriale și, bineînțeles, includerea acestei funcții în mod distinct atât în nomenclatorul meseriilor, cât și în legea salarizării.

BIBLIOGRAFIE

1. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ. Vol. I, ed. a 4-a, Ed. Al Beck, București, 2005.
2. A. Iorgovan, Drept administrativ. Tratat elementar I, Ed. Hercules, 1998.
3. C. Manda, C. C. Manda, Administrația publică din România, Ed. Lumina Lex, 1999.
4. M. Guțan, Istoria administrației publice locale în statul român modern. Ed. All Beck, București, 2004.
5. Legea administrației publice locale, nr. 69 din 26.11.1991, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 238 din 28.11.1991.
6. Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 (republicată) privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 365 din 29 mai 2007.
7. Legea nr. 215/2001 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, republicată, în urma modificărilor suferite prin Legea nr. 286/2006, în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20.02.2007.
8. Legea nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 663 din 23.10.2001.
9. Legea nr. 340 din 12 iulie 2004 privind prefectul și instituția prefectului (republicată și actualizată), publicată în Monitorul Oficial al României nr. 510 din 30 iulie 2007.
10. V. Vedinaș, Drept administrativ. Ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007.

Prezentat: 25 iulie 2019.

E-mail: vasileboghian1@yahoo.com

DEFORMAREA PROFESIONALĂ: COMPORTAMENT DEVIANT AL FUNC IONARILOR PUBLICI

PROFESSIONAL DEFORMATION: DEVIANT BEHAVIOR OF CIVIL SERVANTS

CZU: 35.08:343.353

Alina SEVERIN,
doctorand ,
Academia de Administrare Public 

SUMMARY

In this article, we address an important topic for the functioning of public institutions, such as the professional deformation of civil servants. The characteristic features, types and forms of manifestation of professional deformation are formulated. We also come up with some proposals that could prevent the emergence and development of the phenomenon of professional deformation in modern administrative systems.

Keywords: civil servant, public administration, professional deformation, abuse of service, corruption.

REZUMAT

Autoarea abordeaz   n prezentul articol un subiect important pentru func ionarea instituțiilor publice, precum deformarea profesională a funcționarilor publici. Sunt formulate trăsăturile caracteristice, tipurile  i formele de manifestare a deformării profesionale. Semnatarea vine, de asemenea,  i cu unele propuneri care ar putea preveni apariția  i dezvoltarea fenomenului de deformare profesională în sistemele administrative moderne.

Cuvinte-cheie: func ionar public, administrație publică, deformare profesională, abuz de serviciu, corupție.

Procesul de democratizare a relațiilor sociale impune cerințe deosebite fața de instituțiile statului, din perspectiva profesionalismului  i integrităţii funcționarilor publici. Cadrul normativ național stabilește mecanisme legale de constituire, dezvoltare  i protejare a serviciului public, în baza principiilor de profesionalism, competen , spirit de ini iativ , onestitate  i devotament.

 n prezent, completarea instituțiilor  i autorităţilor publice cu funcționari publici profesioni ti  i, foarte important, cu un psihic stabil  i rezistent la provocări interne  i externe, necesită o atenție sporită.

Particularităţile  i eficiența interac iunii între oameni depind în mare măsură de felul în care aceștia recep ioneaz ,  n eleg, reproduc  i interpretează acțiunile lor, estimează posibilităţile altor participanți la comunicare  i ale lor proprii.

 n anumite situații abilitatea de a „ n eleg oamenii” are un rol important, în special, c nd este vorba de acțiuni în condiții deosebite, cum ar fi asigurarea ordinii publice, combaterea criminalităţii, asigurarea regimului de permise  i autoriza ii, lucrul cu persoanele cu un statut social special: condamna i etc.

Cele menționate pretind de la funcționarii publici eforturi psihologice considerabile, posedarea unor abilități, deprinderi și mecanisme comunicative, necesare pentru depășirea conflictelor. În opinia noastră, succesul activității profesionale a funcționarilor publici este determinat de atitudinea, percepția reciprocă și a cetățenilor, în calitate de beneficiari ai serviciilor prestate de instituțiile publice.

Personalitatea umană, ca obiect al cunoașterii, ca și orice obiect al realității sociale, provoacă la partenerii de comunicare o anumită atitudine. Dar, din cauza că omul este capabil să influențeze activ mersul comunicării, rezultatele interacțiunii cu alte persoane, el, prin acțiunile sale, influențează atitudinea față de sine din partea celor din jur.

La rândul său, stereotipurile și predispozițiile acestor oameni, actualizându-se în interacțiune cu persoana estimată, determină impresia concretă, pe care o formează la fiecare dintre noi. Persoanele, pentru care lucrul cu oamenii constituie o activitate profesională, sunt obligate să posede abilități necesare pentru a descoperi trăsături individuale la fiecare obiect de interacțiune, să identifice moduri de poziționare față de ei. Aceasta constituie una dintre principalele premise pentru asigurarea performanței în activitatea profesională.

Este cunoscut faptul că eficiența activității profesionale a funcționarilor publici este determinată în mare măsură de competența lor profesională și rezistența psihologică. Din această cauză științele psihologice acordă o mare atenție competențelor și calităților psihologice, înaintate funcționarilor publici. În lista calităților profesionale importante, o poziție de frunte este rezervată activității morale, stabilității emoționale, abilităților pedagogice și comunicative,

disponibilității psihologice pentru activitatea de serviciu, rezistența la influența nefavorabilă a mediului profesional.

Un obiectiv de bază în procesul de adaptare la mediul social-psihologic, în sfera profesională, îl constituie evitarea deformării profesionale a colaboratorilor. Esența și originea deformării profesionale își au explicația în impactul rolului profesional, exercitat de indivizi, care provoacă schimbări în trăsăturile personale și formează tipul de personalitate care se manifestă în afara sferei profesionale.

Deformarea profesională se manifestă printr-o varietate vastă de modele și orientări, acestea având caracter pozitiv sau negativ. Din perspectivă pozitivă, impactul educativ al profesiei asupra personalității se manifestă prin formarea la aceștia a unei atitudini pozitive și responsabile față de obligațiile de serviciu, acumularea experienței profesionale, formarea priceperilor, deprinderilor, aprofundarea intereselor, dezvoltarea creativității etc. Din punctul de vedere al impactului negativ al deformării profesionale, este relevant exemplul funcționarilor din organele de ocrotire a normelor de drept, care pot asimila unele trăsături specifice conduitei ilicite. Deformarea funcționarilor publici se caracterizează prin următoarele:

- stabilirea unor relații interzise cu clienții – beneficiari ai serviciilor publice, care generează acte de corupție;
- stabilirea unor relații extrainstituționale, interzise de regulamentele interne;
- conduită amorală în afara serviciului;
- perceperea eronată a scopurilor și obiectivelor activității de serviciu;
- identificarea neadecvată a mijloacelor și metodelor de soluționare a sarcinilor de serviciu;
- atitudinea față de deformarea profesională ca și față de un rău inevitabil cu care ești nevoit să te împaci;
- stereotipizarea percepției mediului social;

- înrăutățirea climatului moral-psihologic în colectivul de colaboratori;
- reducerea necesităților de dezvoltare intelectuală, spirituală și culturală;
- înrăutățirea stilului realităților de serviciu și alte manifestări [1, p. 64].

De menționat că nivelul moral-psihologic actual al unor funcționari publici este destul de jos. Acesta se manifestă prin creșterea numărului de cazuri de abateri disciplinare, prin abuzurile de serviciu.

Deformarea profesională constă din schimbări negative și abateri în structura personalității funcționarilor publici, care se manifestă în cadrul executării de către aceștia a obligațiunilor de serviciu.

Deformarea profesională a funcționarilor publici se manifestă adesea prin următoarele:

- hipertrofierea calităților profesionale importante: atenția se transformă în bănuială, încrederea în sine - în încredere exagerată, exigența - în meticulozitate, punctualitatea - în pedantism;
- actualizarea și dezvoltarea trăsăturilor negative precum duritatea, răzburarea, cinismul, permisivitatea. [2, p. 69]

Complexul de acțiuni pentru profilaxia deformării profesionale și prevenirea încălcării legislației în activitatea funcționarilor publici, în viziunea noastră, urmează să includă:

- crearea în entități a unui climat moral-psihologic sănătos, o atitudine binevoitoare a conducătorului față de colaboratori;
- informarea colaboratorilor privind problemele de deformare profesională, formarea unor deprinderi de autoanaliză critică a activității de serviciu;
- reexaminarea periodică a colaboratorilor în scopul depistării unor simptome de deformare profesională sau a predispoziției în acest sens și introducerea, în baza rezultatelor obținute a unor modificări în conținutul activității de serviciu, inclusiv transferul la alt lucru;

- controlul permanent al comportamentului funcționarilor dispuși pentru consumul de băuturi alcoolice la serviciu și în afara lui, formarea în colectiv a unei atmosfere de intoleranță față de persoanele care abuzează de consumul de băuturi alcoolice;

- implementarea unui sistem de verificare a calităților morale și profesionale ale tuturor categoriilor de colaboratori;

- sporirea nivelului de pregătire profesională a personalului;

- controlul protecției juridice și sociale a funcționarilor publici, îmbunătățirea condițiilor de muncă, de trai și odihnă. [3, p. 663-667]

Serviciul public are misiunea de a realiza politica de stat unică. Vom mai menționa că funcționarii publici, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, au obligația să respecte demnitatea persoanei și să manifeste față de client o atitudine umană. Respectul demnității și atitudinea umană față de persoană și cetățean din partea funcționarului public constituie temelia în care rezidă considerațiunile privind mecanismul controlului propriu intern și permanent al funcționarului public, adoptarea de către acesta a unor decizii echilibrate.

Funcționarii publici, înzestrați cu atribuții ale puterii, se bucură de o poziție socială deosebită. Ei acționează în numele statului, iar acțiunile lor sunt susținute de autoritatea și forța de constrângere a puterii și de posibilitatea aplicării sancțiunilor. Abilitatea de a utiliza puterea constituie o cerință profesională primordială, pentru funcționarii publici.

Legitimitatea și fezabilitatea utilizării puterii depind de calitățile personale ale angajaților. Nici simpatia, nici indignarea nu ar trebui să afecteze obiectivitatea concluziilor. O trăsătură specifică a activității profesionale a funcționarilor publici este păstrarea secretelor oficiale.

O importanță deosebită în interacțiunea

de serviciu o au cerințele personale pe care colaboratorii le înaintează colegilor cu care lucrează împreună. Procesul de interacțiune, succesul său depind într-o anumită măsură de modul în care un anumit angajat se conformează imaginii cerințelor altuia, impus atât activității, cât și personalității unei persoane care ocupă o anumită poziție.

Procesul de contact în sine este aso-

ciat cu influența psihologică reciprocă a angajaților, cu o evaluare a performanței lor și cu ajustarea unui comportament ulterior.

Având în vedere cele de mai sus, se poate spune că prevenirea deformării profesionale, îmbunătățirea nivelului profesional și personal al funcționarilor publici este cheia pentru a preveni anomaliile de serviciu din cadrul serviciului public.

BIBLIOGRAFIE

1. Наумов С. Ю. Теория государственного и муниципального управления. М., Форум, 2012.
2. Кононов И. И. Административное право. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2012, с. 69.
3. Кудаев П. П. Управленческие технологии профессионального развития государственных гражданских служащих // Молодой ученый, 2013, № 12.

Prezentat: 5 august 2019.

E-mail: alinelu1984@yandex.com

CONSOLIDAREA TERITORIALĂ: PRACTICA INTERNAȚIONALĂ ȘI LECȚII PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

TERRITORIAL CONSOLIDATION: INTERNATIONAL PRACTICE AND LESSONS FOR THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 35.071.55:352

Andrei RUSSU,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The latest general European tendency is to reduce the number of authorities of local public administration by merging neighboring localities. By this process was streamlined the delivery of public services and/or optimized the administrative costs. There are three basic models for organizing the national administration: the one-level model, the two-level model and the three-level model. One of the basic lesson for Moldova is improving access to the qualitative local public services. Moldova has to review the administrative-territorial structure of the system.

Keywords: local public administration, the population of the administrative-territorial unit, the surface of the administrative-territorial unit, efficiency of local authorities, public services.

REZUMAT

Cea mai recentă tendin   generală europeană este reducerea num rului de autorit  i ale administra  iei publice locale prin contopirea localit   ilor învecinate. Prin acest proces a fost simplificată livrarea serviciilor publice  i/sau optimizarea costurilor administrative. Exist   trei modele de baz   pentru organizarea administra  iei na  ionale: modelul cu un nivel, modelul cu dou   niveluri  i modelul cu trei niveluri. Una dintre lec  iile de baz   pentru Moldova este  mbun  t  ţirea accesului la serviciile publice locale calitative, Moldova trebuie s   revizuiasc   structura administrativ-teritorial   a sistemului.

Cuvinte-cheie: administra  ia public   local  , popula  ia unit   ilor administrativ-teritoriale, suprafa  a unit   ii administrativ-teritoriale, eficien  a autorit   ii locale, servicii publice.

 ncep  nd cu a doua jum  tate a secolului al XX-lea, tendin  a general   la nivel interna  ional, inclusiv pe continentul european, este fuzionarea (amalgamarea) localit   ilor mici în unit   i administrativ-teritoriale mai mari. Aceasta se datoreaz   din cauza emigr  rii puternice spre alte   ari mai dezvoltate, precum   i a migra  iei din regiunile rurale

 ndep  rtate c  tre ora  ele mari, ce conducea spre depopularea localit   i rurale, pe de o parte,  i neacoperirea necesit   ilor de servicii publice a popula  iei de c  tre administra  ia local  , pe de alt   parte. Analiza experien  ei europene arat   c   aproape toate   arile din Europa Central     i de Vest   i-au redus num  rul municipalit   ilor   i au

optat pentru regrouparea orașelor și satelor în municipalități mai mari.

În unele țări acest proces a fost ghidat de obiective economice de sporire a eficienței serviciilor publice prin direcționarea resurselor în investiții publice, contrapuz subsidiării municipalităților mici. În altele, amalgamarea teritorială a fost rezultatul reformelor promovate de autoritățile centrale.

În anumite state nu a existat un moment clar (unic) de reformă. Schimbările au fost implementate treptat pe parcursul a mai multor ani. De exemplu, în Saxonia-Anhalt, unul din landurile Germaniei, numărul guvernelor municipale a scăzut de la 1030 la 215 între anii 2006 și 2010. În alte state reforma regională de amalgamare a fost marcată clar: Grecia în 1998 (dar cea de-a doua reformă, mai radicală, a fost pusă în aplicare în 2011), fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (2004), Georgia (2006), Danemarca (2007), Letonia (2009), Luxemburg (2011), Irlanda (2014), Turcia (2014) și cea mai recentă - Albania în 2015.

În funcție de tradiții, condiții geografice, interese politice și alți factori importanți, dimensiunea medie a populației din unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel în țările Uniunii Europene variază între circa 1500 de locuitori în Cipru și 150 mii în Marea Britanie. Suprafața medie a acestor unități administrativ-teritoriale, de asemenea, variază între 5 km² în Malta și 1552 km² în Suedia. Populația medie a unei unități administrativ-teritoriale din țările Uniunii Europene este de 5530 locuitori, ceea ce depășește puțin dimensiunea optimă, menționată deseori (5000 de locuitori), care permite atingerea eficienței maxime în prestarea serviciilor.

Argumentele principale în **favoarea amalgamării** sunt:

- economiile de scară și sinergie – în unitățile teritoriale mai mari se îndeplinesc sarcini cu performanțe mai bune și costuri reduse; tendințele demografice nefavora-

bile ale depopulării determină o diminuare a populației în municipalitățile mici și, prin urmare, se majorează costul unitar al serviciului;

- economii de la aria de aplicare - mai multe servicii publice sunt livrate în mai multe unități. Amalgamarea este asociată cu descentralizarea funcțională, atunci când serviciile municipale sunt livrate de autoritățile locale pe o zonă de captură mai mare decât dimensiunile jurisdicției;

- necesitatea revizuirii rețelei de transport apărute în urma evoluției administrative a localității: frontierele municipale se consideră „depășite” și localitățile anterior separate se integrează funcțional cu municipiul;

- exercitarea funcțiilor noi - mărimea mică a municipalității reprezintă principala barieră în calea descentralizării, ca fiind incapabile să livreze întregul set de servicii publice, așteptate de populație;

- obținerea capacității de absorbție a finanțării externe (de exemplu, fondurile structurale ale UE) - unitățile mici ori sunt capabile să absoarbă fondurile externe pentru investiții în mod corespunzător, ori datorită mărimii și potențialului lor mic chiar nici nu au măcar dreptul de a solicita o cerere de fonduri externe;

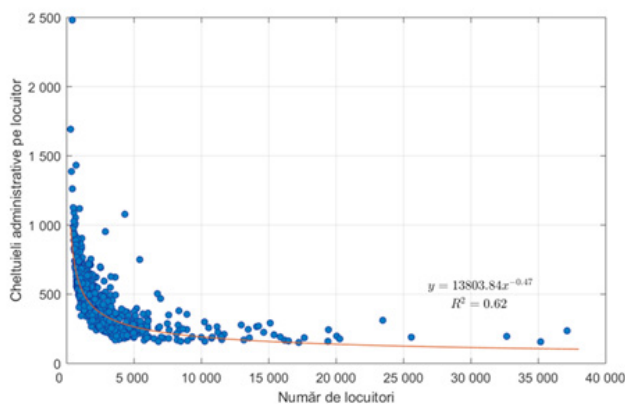
- „profesionalizarea” administrației locale - la unitățile mai mari personalul este mai bine calificat și mai specializat în domenii specifice;

- crearea unei baze fiscale relativ stabile
- unitățile teritoriale mai mari au economii locale mai diverse și, respectiv, sunt mai rezistente la situațiile de criză.

Totodată, există și argumente **împotriva amalgamării**:

- dezavantajele de scară, adică situațiile în care o creștere suplimentară a volumului producției determină o creștere mai mare a costului mediu sau necesită investiții uriașe. De exemplu, în cazul creșterii volumului de deșeuri solide este nevoie de noi instalații

Figura 1. Cheltuieli administrative pe locuitor a APL de nivelul I  n Republica Moldova în anul 2017, lei:



Sursa. Elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor  i a datelor Biroului Național de Statistică.

de reciclare, cost care determină creșterea pre ului;

- scăderea accesibilităţii la unele servicii mai puțin populare, în principal accesul la administrația locală;

- scăderea participării la viața politică - amalgamarea reduce numărul de alegători care participă la vot  i în municipiile mai mari voturile „c nt resc” mai pu in, deci se modifică impactul votanților la rezultatul final al alegerilor;

- slăbirea legăturilor dintre cetăţeni, reprezentanții acestora  i administrația locală - fuziunile municipale împiedică contactul direct între cetăţeni  i reprezentanții lor, scade raportul dintre cetăţeni  i consilieri;

- o amenin are gravă pentru localităţile bine înrădăcinate. Acest argument este deosebit de relevant atunci când localităţi de dimensiuni similare, dar distincte sunt fuzionate  i noul nume sau sediul municipalităţii sunt negociate;

- deficitul democratic, capacităţile insuficiente pentru monitorizarea contractelor relevante cu companiile private  i accesul mai limitat la informații, transparența scăzută a deciziilor adoptate pot stimula sau chiar se poate specula cu opinii, precum că inte-

resele locale nu sunt bine reprezentate sau chiar provoacă conflicte între comunităţile submunicipale.

Oricum, indiferent de riscurile enumerate, cercetările privind reformele teritoriale din diferite țări europene demonstrează că reformele de amalgamare se justifică prin economiile de scară  i obținerea scopului dat nu este asociat cu descentralizarea funcțională.

Până la implementarea reformei este important să se facă distinc ia între justificare  i obiectivele reformei. Este un număr mare de motive bune pentru punerea în aplicare a reformei în scopul economiilor  i pentru o mai bună furnizare a serviciilor. Însă nu întotdeauna aceste obiective sunt tocmai necesare în urma implementării. Este necesar de realizat  i de stabilit ce vor obține comunităţile locale odată ce reforma va fi pusă în aplicare. Se va îmbunătăţi calitatea guvernării locale, fie în termeni de participare, transparență, eficiență sau durabilitate? Lipsa de claritate cu privire la obiectivele propuse poate conduce la confuzie cu privire la ceea ce trebuie să fie atins  i, ulterior, să conducă la diminuarea sprijinului populației pentru reformă sau chiar la abandonarea acesteia de însăşi administrație.

Argumentele pentru și împotriva amalgamării sunt numeroase și bine cunoscute. Numai dezbaterrea publică înainte de a lua o decizie politică va arăta în ce direcție va înclina balanța. Nu există argumente absolute, unele au mai multă greutate decât altele. Sondajele desfășurate în statele-membre ale Uniunii Europene, atât cele care au introdus reforme teritoriale, cât și cele care nu și-au schimbat subdiviziunile teritoriale, indică în mod clar că prevalează substanțial argumentele economice și cele legate de furnizarea serviciilor publice.

Așadar, atunci când analizăm problema consolidării și eficienței APL, se utilizează, în principal, populația UAT în calitate de unitate primară pentru analiză [1]. Acest lucru se datorează în principal legăturii inevitabile care există între nivelul de venituri ale autorităților locale (și, astfel, numărul rezidenților impozabili) și costurile prestării serviciilor pe cap de locuitor.

Suprafața UAT și densitatea populației și așezărilor rezidențiale, de asemenea, influențează eficiența autorităților locale (costurile prestării serviciilor cresc odată cu distanța), dar nu în aceeași măsură ca și populația.

În statele UE există 3 modele de bază de organizare a administrației subnaționale: modelul cu un nivel, răspândit în special în țările mici (Cipru, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia, dar și Bulgaria și Finlanda); modelul cu două niveluri predomină numeric în UE și este răspândit în țările cu suprafață medie (Austria, Cehia, Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Olanda, Portugalia, România, Slovacia, Suedia); iar în ceea ce privește modelul cu trei niveluri este mai răspândit în țările mari sau divizate din punct de vedere cultural/etnic (Belgia, Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit). Pentru a studia experiența referitoare la organizarea administrativ-teritorială, au fost selectate 5 studii

de caz relevante: Estonia, Georgia, Letonia, Albania și Macedonia.

Experiența țărilor în implementarea și impactul reformelor administrativ-teritoriale este diversă. APL din **Estonia** se bazează pe modelul cu un nivel, la care a trecut în anul 1993. Chiar dacă s-a eliminat nivelul intermediar și s-au oferit competențe mai mari municipalităților, numărul lor nu a scăzut semnificativ. Autoritățile locale sunt destul de puternice și chiar dacă densitatea populației este destul de mică, e relativ dificil de adus argumente convingătoare în fuzionare. De asemenea, cooperarea intercomunitară nu a devenit un fenomen răspândit pe larg. Unul dintre motive se referă la obstacolele legislative - APL nu pot deveni acționari ai unor societăți comerciale mixte. Totuși, din punct de vedere financiar, APL au o autonomie mare. De exemplu, le este permis să stabilească impozite locale în limita cadrului legislativ și să ia cu împrumut resurse financiare. Un alt aspect interesant este faptul că impozitul pe vânzări (similar cu TVA) este considerat impozit local.

Georgia este un exemplu tipic unde aspectele geografice și geopolitice dau naștere unor constrângeri ce afectează diviziunea administrativ-teritorială a țării. Din cauza conflictelor interne, Georgia a menținut un sistem de administrație publică locală cu mai multe niveluri, foarte centralizat, pentru a preveni dezintegrarea în continuare a țării. Înainte de Revoluția trandafirilor din 2003, Georgia avea un sistem de administrație publică locală în patru niveluri, inclusiv republicile autonome. Prima reformă teritorială de proporții a început în anul 2005. La nivelul inferior s-a autorizat fuzionarea celor 1033 autorități locale în 64 autorități publice locale mai mari (localități rurale și urbane), în special, în baza fostelor raioane. În medie, UAT de nivelul doi din Georgia au câte 44.000 de locuitori, dar relieful fragmentat și infrastructura proastă face foarte dificilă prestarea calitativă a serviciilor pu-

blice. Aceasta se complică de nivelul relativ scăzut de descentralizare și autonomie a APL. Sistemul financiar al APL din Georgia este foarte centralizat. Transferurile depind mult de deciziile și negocierile politice. Marea majoritate a unităților administrativ-teritoriale (UAT) mici nu aveau venituri proprii, iar unica lor sursă de venit era constituită din subvenții. Ponderea impozitelor locale este minimă, deoarece este plătită autorității publice locale conform locului de muncă a persoanei, nu a reședinței. Aceasta favorizează orașele mari, cu mulți lucrători care fac naveta în UAT. Nivelul scăzut al veniturilor este și rezultatul numeroaselor scutiri de impozite oferite de administrația publică centrală.

Letonia are un relief plat și un nivel înalt de urbanizare, ceea ce face posibil ca două treimi din UAT de nivelul întâi să fie organizate în jurul unor orașe. În anul 2009 Letonia a trecut de la sistemul de administrație publică locală (APL) cu două niveluri la cel cu un nivel. Au fost eliminate cele 26 autorități publice la nivel de district, deoarece nu jucau un rol important în dezvoltarea țării. Numărul unităților administrative a scăzut drastic de la 525 la 118, circa de 70% având mai mult de 5000 de locuitori. Au fost luate în considerare mai multe criterii la desfășurarea acestei comasări, precum: existența unei strategii de dezvoltare echilibrate pe termen lung, existența infrastructurii necesare pentru exercitarea sarcinilor unei autorități publice locale, numărul de rezidenți permanenți pe teritoriul respectiv, menținând accesibilitatea serviciilor prestate de APL. În general, autoritățile locale ale Letoniei exercită o gamă largă de funcții.

În **Albania** Guvernul a început elaborarea și implementarea reformei în 2013, ca în 2014 Parlamentul să aprobe legea ce vizează reorganizarea unităților administrației locale. Această lege a intrat în vigoare după alegerile locale din iunie 2015 și a prevăzut reducerea numărului municipalităților de la

384 la 61, iar cele 36 de districte au fost reorganizate în 12 regiuni. Cele trei obiective ale reformei au fost:

- consolidarea capacității instituționale ale administrațiilor locale, transparența instituțiilor publice, crearea unui climat de încredere și cooperare;

- creșterea eficienței locale de furnizare a serviciilor, a calității, accesibilitatea serviciului, acoperirea teritorială eficientă;

- consolidarea democrației locale prin încurajarea guvernării orientate spre cetățean și luarea deciziilor participative, atragerea în acest proces a persoanelor de sex feminin, ca actori ai schimbării, și luarea deciziilor democratice pentru o dezvoltare sănătoasă și durabilă.

În urma reformei, Guvernul Albaniei este obligat să consulte reprezentanții guvernelor locale cu privire la descentralizare, finanțe locale și funcții municipale. A fost creat un Consiliu Consultativ al Guvernului Central și al Autogovernării Locale pentru ca ambele niveluri de autorități să poată face schimb de opinii și a discuta orice politici, legi sau inițiative care afectează administrația locală și comunitățile.

În cadrul a 61 de municipalități este implementată o cartografiere a guvernării locale - „Evaluarea situației guvernantei locale”, o evaluare a performanței cu privire la modul în care cetățenii exercită guvernarea locală și modul în care sunt văzute lacunele guvernării locale din diferite perspective. Pentru acest exercițiu se utilizează o serie de instrumente cum ar fi: interviurile cetățenilor, interviurile furnizorilor de servicii, ale grupurilor deservite, dialogurile comunitare. Se acordă atenție preocupărilor grupurilor vulnerabile, pentru a se asigura ca vocea lor să fie auzită în implementarea sistemelor de servicii publice.

Macedonia este cazul interesant al unei țări ce trece mai întâi printr-o fragmentare teritorială și apoi printr-o consolidare teritorială: numărul autorităților publice locale a

crescut de la 30 la 123 în 1995, dar a fost redus până la 84 după reforma din 2005. Un motiv al acestei reforme a fost că autoritățile locale mici nu aveau suficiente capacități pentru a face față noilor funcții. Un aspect destul de interesant, înrădăcinat în structura etnică complicată a țării, este faptul că legea prevede niște forme de autoadministrare sub nivelul UAT, de genul mahalalelor. Autoritățile locale macedonene au competență generală în toate materiile de nivel local, dar pot să desfășoare și orice alte activități de interes local în cadrul teritoriului lor, care nu se află în competența administrației centrale. Un alt aspect neobișnuit este faptul că competențele autorităților publice locale sunt prevăzute explicit în Constituția țării. Printre acestea: gestionarea liberă a patrimoniului local, dreptul de asociere cu alte autorități publice pentru a presta servicii, dreptul de a majora impozite și taxele locale și de a lua cu împrumut resurse financiare.

În opinia noastră, pentru **Republica Moldova** ar fi utile următoarele recomandări:

1. Reformele administrativ-teritoriale din Europa Occidentală au fost rezultatul negocierilor politice, iar caracteristicile economice și geografice au avut un rol important.

2. Țările europene mai mici tind să adopte modele mai simple de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel. Dacă Republica Moldova va adopta acest model de organizare administrativ-teritorială, urmează a fi analizate profund experiențele date. După cum ne arată cazul Macedoniei

și Georgiei, un astfel de model va trebui să ia în considerare factorul etnic în procesul de fuzionare a UAT și să asigure autonomia Găgăuziei și a raioanelor din stânga Nistrului. Acest model impune ca administrațiile locale să presteze un volum semnificativ de servicii publice și un nivel mult mai înalt de autonomie fiscală.

3. Dacă se va opta pentru menținerea organizării administrativ-teritoriale cu două niveluri, cu o revizuire a competențelor, va trebui să se revadă fundamental criteriile de trasare a hotarelor administrative, numindu-le „raioane” pentru a respecta prevederile constituționale. Republica Moldova este relativ uniformă în termeni de relief, ceea ce permite diviziunea administrativ-teritorială relativ uniformă a țării (ceea ce nu există în prezent). Dimensiunile mai mari sunt la fel de importante pentru ca regiunile să se implice în cooperarea internațională eficientă și să fie eligibile pentru fondurile de dezvoltare ale UE.

4. Atât modelul de organizare administrativ-teritorială cu un nivel, cât și cel cu două niveluri va necesita unele modificări în legislația electorală, pentru a garanta pierderi minime din calitatea democrației locale. Totodată, ambele modele pot să încorporeze cooperarea intercomunală ca trăsătură intrinsecă.

5. Asumarea reformei este un subiect politic dificil și sensibil. De aceea guvernul central trebuie să dea dovadă nu numai de curaj și voință politică, dar și să aleagă timpul potrivit pentru acceptarea reformei din partea populației.

BIBLIOGRAFIE

1. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova, realizat de: Ion Osoian, Igor Sîrodov, Eugenia Veveriță, Valeriu Prohnițchi în anul 2010. PNUD Moldova / PCDLI.

2. Territorial reforms in Europe: Does size matter? Realizat de: Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe – 2017.

3. EGPA, „Schimbări instituționale în prestarea serviciilor în comun de către unități-

le administrative. Analiză a dezvoltării în   rile Europei Occidentale" (Institutional shifts in inter-municipal service delivery. An analysis of developments in Western European countries), un grup de autori, septembrie 2007.

4. „Descentralizarea: experien e  i reforme" (Decentralization: Experiments and Reforms), OSI/LGI, Budapesta, 2000.

5. „Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova", elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI), 2015.

Prezentat: 3 iulie 2019.

E-mail: onorislegis@gmail.com

STAREA ACTUALĂ A TURISMULUI FLUVIAL ÎN REPUBLICA MOLDOVA

CURRENT STATE OF FLUVIAL TOURISM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 338.48 (478)

Danaia BEȚIVU,
doctorandă,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

River tourism is an efficient alternative of the river network valorization, even of those that are abandoned. The Republic of Moldova has a rich river network with a length of about 16,000 km, of which only two rivers are navigable for a total length of 561 km. An alternative of the river valorization in the Republic of Moldova is imperative.

In this paper, the current state of fluvial tourism development in the Republic of Moldova is studied and the main tourist attractions in the riparian areas, the tourist infrastructure and products of the river tourism on the territory of the Republic of Moldova are determined.

Keywords: river tourism, Republic of Moldova, river excursions, rivers, touristic patrimony.

REZUMAT

Turismul fluvial este o alternativă eficientă de valorificare a rețelelor fluviale, chiar și a celor abandonate. Republica Moldova are o rețea fluvială bogată cu o lungime de aproximativ 16.000 km, dintre care numai două râuri sunt navigabile pentru o lungime totală de 561 km. O alternativă de valorificare a râurilor din Republica Moldova este imperativă.

În această lucrare a fost studiat stadiul actual al dezvoltării turismului fluvial în Republica Moldova și au fost determinate principalele atracții turistice din zonele riverane, infrastructura turistică și produsele turismului fluvial pe teritoriul Republicii Moldova.

Cuvinte-cheie: turism fluvial, Republica Moldova, excursii fluviale, râuri, patrimoniul turistic.

Introducere. Rețeaua hidrografică a Republicii Moldova este reprezentată prin 3621 de râuri și pâraie, cu o lungime de aproximativ 16000 km, 7 dintre care au lungimea de peste 100 km, iar 247 – peste 10 km. Dintre acestea, doar râurile Nistru și Prut, parțial (pe porțiunea gura de vărsare - Ungheni), sunt navigabile, pe o lungime totală de 561 km, și pot fi valorificate prin transportul fluvial.

Practica europeană a demonstrat că, pe lângă funcția utilitară în transport și agricul-

tură, râurile pot fi valorificate și prin turism, dând rezultate economice și ecologice foarte bune. Forma de turism care antrenează în circuitul turistic râurile, dar și malurile acestora pe o rază de 5 – 30 km este turismul fluvial și cuprinde activități pe suprafața acvatică ca croazierele, navigația recreațională de proximitate (canoe, kayak, plimbări cu barca/catamarane etc.), raftingul, yachtingul și excursiile fluviale, activități pe malurile râurilor ca drumețiile, ciclismul, pescuitul,

vizitele la obiectivele turistice riverane etc.

Prezenta lucrare are ca scop studierea stării actuale a turismului fluvial în Republica Moldova.

Cercetarea dată se bazează pe datele statistice puse la dispoziție de Biroul Național de Statistică (BNS), portalurile web ale Agenției Turismului  i agen iei de turism „Star-tur”  i portalul de informare turistică Vadul lui Vodă.

Piață turismului fluvial în Moldova. Oferta turistică fluvială. Oferta pentru turismul fluvial din Moldova constă în poten ialul turistic din domeniul fluvial, infrastructura turistică  i baza tehnico-materială.

1) *Patrimoniul turistic în domeniul fluvial al Republicii Moldova.* Având în vedere caracteristicile geografice ale arealului, în Moldova naviga ia de agrement se poate practica doar pe două r uri - Nistru  i Prut, precum  i pe tronsonul scurt al Dunării. Celelalte rețele fluviile moldovene ti pot  ntre ine activita i nautice de proximitate  i activita i turistice în zonele riverane.

Republica Moldova dispune de un bogat poten ial turistic natural în domeniul fluvial, cele mai importante obiective fiind: rezerva iile peisagistice din Regiunea Nistrului de Mijloc (Rezerva ia peisagistică Holoșnița, Rezerva ia peisagistică Cos u i, Rezerva ia peisagistică Climăuții de Jos, Rezerva ia peisagistică Poiana-Curatura, Rezerva ia peisagistică Dobru a, Rezerva ia peisagistică Saharna, Rezerva ia peisagistică   pova  i Rezerva ia peisagistică Pohrebni, pe malul drept,  i rezerva iile peisagistice „Valea Ad nc ”, „Bugornea”  i „Glubokaia Dolina”, pe malul st ng), Rezerva ia „Suta de Movable”, Rezerva ia  tiin ific  „Pădurea Domnească”, Rezerva ia  tiin ific  din Regiunea Codrilor B cului este „Plaiul Fagului”, Rezerva ia  tiin ific  Prutul de Jos, Rezerva ia Complexului geologic  i paleontologic din bazinul r ului Lopatnic, Valea r ului Ciuhur etc.

Patrimoniul turistic antropic al Republicii

Moldova în domeniul fluvial este reprezentat de: centrele urbane riverane (Chișinău traversat de r ul B c, ora ele Soroca, R bni a, Camenca, Dubăsari, Tiraspol  i Tighina de pe malurile Nistrului  i Leova, Ungheni pe malurile Prutului etc.); edificiile  i siturile istorice: Cetatea Sorocii, Cetatea 3 Cruci de la Rudi, Cetatea Tighina, situl istoric Orheiul Vechi care se află în proces de nominalizare pentru a fi  nscriis în Lista Patrimoniului Mondial al UNESCO (UNESCO, 2017) etc.; edificii religioase: M n stirea Saharna, M n stirea Japca, M n stirea Țâpova, M n stirea Rudi (toate situate pe malurile Nistrului); Muzeul Casa Bunicii de la Cuhnice ti, Muzeul Național de Istorie a Moldovei, Muzeul Național de Etnografie  i Istorie Naturală  i alte muzee din Chișinău, Muzeul de Me te uguri Populare din s. Ivancea, raionul Orhei, etc.

2) *Infrastructura turistică  i baza tehnico-materială a turismului fluvial din Republica Moldova.* Din infrastructura  i baza tehnico-materială/echipamentul specifică turismului fluvial, Republica Moldova dispune de următoarele unit i: 561 km de căi navigabile, 5 porturi  i 2 nave pasageri, potrivit BNS.

 n ceea ce privește infrastructura turistică pe malurile râurilor, nu există date privind existența pistelor ciclabile sau drumurilor de halaj care  nso esc cursurile de apă. Din observările din teren realizate de autor, cunoa tem despre existența drumurilor de halaj în satele Vărăncău, Z luceni  i S n t uca din raionul Flore ti, de pe malul drept al Nistrului, pe malurile Răutului în localita ile Bobulești, raionul Flore ti, or. Flore ti, s. Răuțel, raionul F le ti. Drumurile de halaj din aceste zone sunt în stare precară, neîntreținute, iar pe alocuri sunt părăginite  i neutilizabile.

Infrastructura de cazare.  n Republica Moldova, ca  i în țările-membre ale UE, de altfel, nu se  ine o eviden   a infrastructurii de cazare în raza de 30 de km de la axele flu-

viale care reprezintă domeniul turismului fluvial. Cu toate acestea, am analizat capacitatea de cazare în raioanele riverane principalelor artere fluviale din țară, Nistru și Prut.

În bazinul hidrografic al Nistrului, în 2017, infrastructura de cazare are o capacitate de 15204 locuri, majoritatea în municipiul Chișinău (73%), unde este inclusă și localitatea Vadul lui Vodă, stațiune fluvială satelit. Capacitatea de cazare în bazinul hidrografic al Nistrului este în scădere în ultimii ani cu excepția raioanelor Căușeni și Anenii Noi. Nu există o evidență statistică a unităților de structuri de cazare în arealul studiat, dar analiza capacității de cazare arată că cele mai multe unități au 2 – 4 locuri/cameră. În raioanele Dondușeni, Ocnița, Florești, Rezina și Căușeni, numărul mediu de locuri per cameră este de 5 – 12, ceea ce indică prezența structurilor de cazare nehoteliere (tabere pentru copii, case de vacanță, sanatorii, campinguri etc.).

În bazinul hidrografic al Prutului infrastructura de cazare are o capacitate de 3913 de camere distribuită 25% și, respectiv, 26%, în raioanele Ungheni și Cahul, 10% și, respectiv, 11%, în raioanele Glodeni și Edineț, celelalte raioane deținând cote între 4 și 7%. Unitățile de structuri de cazare din bazinul Prutului au între 2 și 4 camere, ceea ce indică prezența unităților hoteliere, cu excepția raioanelor Leova și Rîșcani, al căror număr mediu de camere per unitate este de 6,4 și, respectiv, 5,9, indicând existența predominantă a unităților nehoteliere ca tabere pentru copii, pensiuni sau sanatorii etc.

3) *Manifestarea turismului fluvial în Republica Moldova.* Navigația fluvială de agrement este constrânsă de faptul că arterele principale ale țării marchează frontiera între Republica Moldova, Ucraina și România.

Turismul fluvial în Republica Moldova rezidă pe o gamă restrânsă de activități turistice. Printre acestea se numără călătoriile de proximitate pe cursul râului Nistrului din vecinătatea stațiunilor turistice din localitatea Vadul lui Vodă. Cele mai semnificative sunt însă activitățile turistice practicate pe malurile cursurilor de apă. Printre astfel de activități se numără plimbările și șederile în aer liber, pescuitul – activitate cu caracter sezonier, înotul și plaja. În cea mai mare măsură aceste activități se manifestă în mod neorganizat, fără a dispune de infrastructură adecvată, aducând un impact negativ mediului înconjurător.

Compania Phoenix a organizat 6 croaziere pe Dunăre, unde este inclus ca Port de staționare și portul Giurgiulești, iar, pentru 2018, are programate 8 croaziere cu staționare în țara noastră (Riverscanner, 2018).

4) *Produse turistice fluviale.* Printre activitățile turistice recente organizate în domeniul fluvial sunt excursiile fluviale de scurt timp oferite de compania turistică Star Tur din Chișinău:

- excursii fluviale pe Nistru, punct de pornire Vadul lui Vodă. În Vadul lui Vodă operează nava de excursii fluviale „Legenda”. Nava fluvială are o capacitate de 300 de locuri, dar oferă și posibilitatea de înnoptare în cele două cabine cu canapele rabatabile. Nava poate fi contractată și pentru evenimente;

Tabelul 3. Tarife per cabină/noapte, în 2018.

| „Legenda” - Opțiuni de cazare | În timpul săptămânii | În weekend-uri |
|---|----------------------|----------------|
| Cabină dublă | 250 lei | 250 lei |
| Mâncare, 3 mese pe zi | 150 lei | 150 lei |
| Navigație de-a lungul Nistrului (max. 300 persoane) | 4500 lei / ora | 4500 lei / ora |

Sursa. Agenția turistică „Star-tur”.

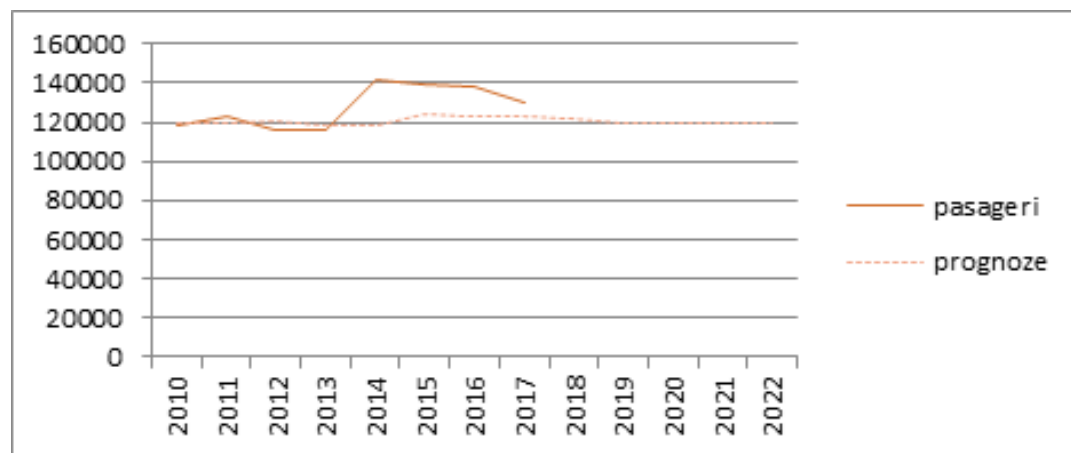
- excursie fluvială pe Nistru, Rezina – Saharna – Țâpova. Pe durata de o zi (durata excursiei este de 4 – 6 ore), se oferă vizitarea obiectivelor turistice: în Țâpova, Mănăstirea „Adormirea Maicii Domnului”, Mănăstirea rupestră „Adormirea Maicii Domnului” și în Saharna, Talpa Maicii Domnului, Mănăstirea Sf. Treime, Cimitirul din Saharna, Cascadele „Saharna”, Mănăstirea Rupestră „Buna Vestire”, Izvorul cu apă sfântă, la bordul navei „Moscova”. Tariful excursiei fluviale variază între 280 și 340 lei și include transportul tur-retur cu autocarul la punctul de pornire (Agenția turistică „Star-tur”, 2018).

Cererea pentru turismul fluvial în Republica Moldova. Nu există o evidență statistică privind turiștii în domeniul fluvial în Republica Moldova.

probabilității maxime arată o stagnare și chiar o scădere a numărului de pasageri fluviali. Cele două trasee oferite de operatorii de excursii fluviale sunt insuficiente pentru menținerea filierei. Este imperioasă o rejuvenare a produsului prin dezvoltarea și promovarea de noi destinații și îmbunătățirea prin inovații și servicii suplimentare a produselor existente.

Concluzii. În Republica Moldova, turismul fluvial este o formă de turism ocazională, potențialul turistic fluvial fiind puțin valorificat. Se manifestă prin activitățile turistice nautice, excursiile fluviale și navigația de proximitate și prin activitățile turistice pe malurile râurilor, printre care se numără plimbările și șederile în aer liber, pescuitul de agrement, înotul și plaja.

Figura 1. Prognozele evoluției numărului de pasageri transportați pe navele de excursii fluviale în Republica Moldova 2018 – 2022 (mii pasageri).



Sursa. Realizată de autor.

În ceea ce privește activitățile turistice navigabile, potrivit datelor BNS, în 2017, pe căile navigabile moldovenești au fost transportați 130,2 mii de pasageri, cu parcursul mediu de 0,29 pasageri/km, mai mult cu 18% față de anul 2012, de când se ține evidența statistică, dar mai puțin cu 7% decât anul precedent.

Prognozele efectuate prin metoda

Turismul fluvial în Republica Moldova este la o etapă incipientă de dezvoltare caracterizându-se prin neorganizare cu infrastructura slab dezvoltată.

Fără o rejuvenare a produsului turistic fluvial, numărul turiștilor în excursiile fluviale, principala activitate a filierei, va intra în declin.

BIBLIOGRAFIE

1. Agenția Turismului. În: <http://turism.gov.md>
2. Agenția turistică Star-Tur. Excursie cu Vaporul Moscova: Țâpova-Saharna-Rezina. În: <http://calatorie.md/ro/trip/69>
3. Anuarele statistice ale Republicii Moldova pe anii 2002-2018.
4. Portalul de informare turistică Vadul lui Vodă. Nava de pasageri „Legenda”. Vadul lui Vodă. În: <http://www.vv.md/ro/baze-de-odihna/nova-de-pasageri-legenda.html>
5. Riverscanner. Cruise finder: Moldova. În: <http://www.riverscanner.com/cruises-to-moldova-d165>
6. UNESCO. Tentative Lists. În: <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5238/>

Prezentat: 21 mai 2019.

E-mail: danaverdes@yahoo.com

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodică științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2020, 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.**

Secția activitate editorială

Sergiu VLADÎCA - șef secție

Ion AXENTI - specialist principal

Mihai MANEA - specialist principal

Marina PASTUH - inginer programator

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Data la cules: 02.08.2019

Bun de tipar: 20.09.2019

Tipar executat la „Notograf-Prim” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489