

ISSN 1813-8489

Tipul B

Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

Nr. 3 (107)
iulie - septembrie 2020

**Chișinău,
2020**

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.

**Accreditată științific la profilul: științe politice, științe juridice, științe economice,
la Tipul B.**

**Decizia Consiliului de Conducere al Agenției Naționale de Asigurare a Calității în
Educație și Cercetare (ANACEC) nr. 19 din 6 decembrie 2019.**

Indexată în bazele de date internaționale

Index Copernicus - <https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=63407>

Directory of Research Journals Indexing - <http://olddrji.lbp.world/JournalProfile.aspx?jid=1813-8489>

Open Academic Journals Index - <http://oaji.net/journal-detail.html?number=8641>

Nr. 3 (107), iulie - septembrie 2020

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 Direcție 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



**Agencia Națională de Asigurare
a Calității în Educație și Cercetare**

CERTIFICAT

**de recunoaștere a revistei
în calitate de publicație științifică de profil**

Seria RȘP Nr. 009

Administrarea Publică

ISSN 1813-8489

Fondator: Academia de Administrare Publică

Tipul B

Profiluri: Științe politice; Științe juridice; Științe economice

**În baza Deciziei Consiliului de Conducere al Agenției Naționale de Asigurare a Calității
în Educație și Cercetare nr. 19 din 06 decembrie 2019, pentru o perioadă de 4 ani.**

Președinte



Andrei CHICIUC

Eliberat la 15 iunie 2020



Chișinău

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

Evoluția teoriei birocrăției în organizarea administrației publice 12

Angela ZELENSCHI

Soluționarea conflictelor prin mediere în administrația publică 18

Stela SPÎNU

Rolul atitudinilor etnocentriste și xenocentriste în comunicarea interculturală 35

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Tatiana MOSTOVEI

Aspecte privind reglementarea neutralității politice a funcționarului public 42

Tatiana SPĂȚARU

Manifestări ale coeziunii sociale în contextul pandemiei COVID-19 50

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana MANOLE

Relația dintre beneficiul social și costurile sociale 61

Svetlana BODRUG

Informatica în asigurări: reflecții metodologice.
Diversitatea riscurilor 67

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Oleg SOLOMON

E-guvernare: reflecții analitice 74

Paula VITRIUC, Lavinia NICULESCU

Profesionalizarea administrației publice prin introducerea cadrelor de competențe generale și specifice pentru funcția publică din România 83

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI ÎNTEGRARE EUROPEANĂ

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Spațiul european al cercetării de la Strategia Lisabona la Europa 2020 94

Nicolae ȚÂU

Mecanisme și practici privind promovarea imaginii statului realizate de misiunile diplomatice ale Republicii Moldova 99

Mihai ROȘCOVAN, Maria PRISACARI

Tehnici și metode de evaluare a impactului asistenței externe 108

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Boris BALUȚEL

Analiza comparativă a standardelor de reformare a administrației publice și a realităților din Republica Moldova în contextul responsabilizării aparatului administrativ 117

Mariana OJOGA

Autoritatea legislativă – prim gardian al dreptului la proprietate 123

Ana CHIRUȚA

Subiectul infracțiunii de părăsire a locului accidentului rutier 129

Eugeniu PETERSCHI

Obiectul material și/sau imaterial în cazul infracțiunii instituite la art. 310 Cod Penal al Republicii Moldova 135

Sorin BRADU

Considerații privind evoluția și reperele de organizare a serviciilor publice 142

Liana Alina MANCIU

Rolul Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite în procesul afirmării stabilității în plan universal 147

Ludmila ANDRIEVSCHI

Nicolai Romandaș la popas aniversar 159

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Tatiana SAPTEFRATI

The evolution of bureaucracy theory in the organization of public administration 12

Angela ZELENSCHI

Conflict resolution through mediation in public administration 18

Stela SPINU

The role of ethnocentric and xenocentric attitudes in intercultural communication 35

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Tatiana MOSTOVEI

Aspects regarding the policy neutrality of the civil servant 42

Tatiana SPATARU

Manifestations of social cohesion in the context of the pandemic COVID-19 50

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana MANOLE

The relationship between social benefit and social costs 61

Svetlana BODRUG

Computer science in insurance: methodological reflections. Diversity of risks 67

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Oleg SOLOMON

E-governance: analytical reflections 74

Paula VITRIUC, Lavinia NICULESCU

Professionalization of the public administration by introducing general and specific competencies for the public function in Romania 83

INTERNAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

European research area from the Lisbon Strategy to Europe 2020 94

Nicolae TAU

Mechanisms and practices regarding the promotion of the state image achieved by the diplomatic missions of the Republic of Moldova 99

Mihai ROSCOVAN, Maria PRISACARI

Techniques and methods of assessing the impact of external assistance 108

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Boris BALUTEL

Comparative analysis of public administration reform standards and realities in the Republic of Moldova in the context of responsibility for the administrative apparatus 117

Mariana OJOGA

Legislative authority- the first guardian of the right to property 123

Ana CHIRUTA

The crime subject of leaving the scene of road accident 129

Eugeniu PETERSCHI

The material and/or immaterial object in the case of the crime established in art. 310 Criminal Code of the Republic of Moldova 135

Sorin BRADU

Considerations regarding the evolution and benchmarks of public services organization 142

Liana Alina MANCIU

The role of the United Nations Security Council in the universal statement of stability process 147

Ludmila ANDRIEVSCHI

Nicolai Romandas at anniversary halt 159

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ

Эволюция теории бюрократии в организации государственного управления 12

Анжела ЗЕЛЕНСКИ

Посредничество в разрешении конфликтов в государственном управлении 18

Стеля СПЫНУ

Роль этноцентричного и ксеноцентричного подходов в межкультурном общении 35

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Татьяна МОСТОВЕЙ

Аспекты регулирования политического нейтралитета государственного служащего 42

Татьяна СПЭТАРУ

Проявления социальной сплоченности в контексте пандемии COVID-19 50

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна МАНОЛЕ

Взаимосвязь между социальной выгодой и социальными издержками 61

Светлана БОДРУГ

Информатика в страховании: методологические размышления. Разнообразие рисков 67

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Олег СОЛОМОН

Электронное управление: аналитические размышления 74

Паула ВИТРИУК, Лавиния НИКУЛЕСКУ

Профессионализация государственного управления путем введения положений об общих и специальных компетенциях для государственной службы в Румынии 83

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Анжела ПОПОВИЧ, Корнелиу ПОПОВИЧ

Европейское исследовательское пространство от Лиссабонской
Стратегии до Европы 2020 94

Николае ЦЫУ

Механизмы и практики по продвижению имиджа государства,
осуществляемые дипломатическими миссиями Республики Молдова 99

Михай РОШКОВАН, Мария ПРИСАКАРЬ

Приемы и методы оценки воздействия внешней помощи 108

Трибуна Молодого Исследователя

Борис БАЛУЦЕЛ

Сравнительный анализ стандартов реформы государственного
управления и реалий в Республике Молдова в контексте
ответственности за административный аппарат 117

Мариана ОЖОГА

Законодательная власть - первый хранитель права собственности 123

Ана КИРУЦА

Субъект преступления - выезд с места дорожно-транспортного
происшествия 129

Евгений ПИТЕРСКИ

Материальный и/или нематериальный объект в случае преступления,
установленный ст. 310 Уголовный кодекс Республики Молдова 135

Сорин БРАДУ

Соображения относительно эволюции и основы организации
государственных услуг 142

Лиана Алина МАНЧИУ

Роль Совета Безопасности ООН в процессе утверждения всеобщей
стабильности 147

Людмила АНДРИЕВСКИ

Николай Романдаш у юбилейной черты 159



Administrarea publică: teorie și practică



EVOLUȚIA TEORIEI BIROCRAȚIEI ÎN ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

THE EVOLUTION OF BUREAUCRACY THEORY IN THE ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.5281/zenodo.3996003

CZU: 35.07:323

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

SUMMARY

This article attempts to analyze how the bureaucratic principles of organizing public administration evolved from Max Weber to public administration at the beginning of the 21st century. It is mentioned that M. Weber's formulation regarding the ideal type of bureaucracy is a classic approach of public administration. Public administration practice confirms that bureaucracy is not as predictable and clear as described in M. Weber's theory of bureaucracy. Unlike the ideal model of bureaucracy developed by M. Weber, the current system of public administration is an open system and incorporates much more complex features. This fact is conditioned by a series of factors that influence the activity of the public administration including: the level of development of democracy, economic and social development, information technologies, leadership style, administrative culture, professionalization of civil servants, etc.

Keywords: bureaucracy, democracy, public administration, civil servants, public interest, organization.

REZUMAT

Acest articol încearcă să facă o analiză cum au evoluat principiile birocratice de organizare a administrației publice de la Max Weber până la administrația publică la începutul secolului al XXI-lea. Se menționează că formularea lui M. Weber cu privire la tipul ideal de birocratie este o abordare clasică a administrației publice. Practica administrației publice confirmă că birocratia nu este atât de previzibilă și clară cum este descrisă în teoria birocratiei a lui M. Weber. Spre deosebire de modelul ideal al birocratiei elaborat de M. Weber, sistemul actual al administrației publice este un sistem deschis și înglobează caracteristici mult mai complexe. Acest fapt este condiționat de un șir de factori ce influențează activitatea administrației publice inclusiv: nivelul de dezvoltare a democrației, dezvoltarea economică și socială, tehnologiile informaționale, stilul de conducere, cultura administrativă, profesionalizarea funcționarilor publici ș.a.

Cuvinte-cheie: birocratie, democrație, administrație publică, funcționari publici, interes public, organizare.

Una din cele mai influente școli europene de administrare este considerată școala germană. De la momentul apariției sale, în școala germană de administrare a fost marcat dualismul filozofic de interpretare a problemelor administrației publice. Astfel, aspectul filozofic și cel sociologic erau examinate ca modele de organizare a statului. Reprezentantul școlii germane de administrare, sociologul Max Weber a fost primul savant, care a elaborat și prezentat o analiză sistematizată a birocrăției statului și a birocrățiilor. Lucrarea sa clasică „Economia și societatea”, editată încă în 1921, reprezintă un punct de pornire în cercetarea contemporană a administrației publice. Analiza lui M. Weber a fost bazată pe modelul birocrat german, dar principiile elaborate sunt universale și pot fi aplicate per total [8].

Max Weber considera că birocrăția este superioară tuturor celorlalte forme de organizare iar rezultatele unei administrații birocratice sunt: precizia, viteza, claritatea, informații asupra dosarelor, continuitate, discreție, unitate, subordonare strictă, reducerea neînțelegerilor și a costurilor materiale și de personal. Funcțiile sunt ordonate într-o ierarhie cu niveluri de autoritate gradată. Autoritatea este dată de funcție, iar ordinele sunt executate, deoarece regulile impun competența unei funcții de a da ordine. Supunerea personală nu este datorată nimănui. Ea este datorată regulilor și reglementărilor. Datorită ierarhiei autorității și sistemului de reguli, controlul acțiunilor indivizilor din organizație este asigurat.

Într-o organizație birocratică există o serie de funcționari, iar rolul fiecăruia este fixat printr-o definiție clară și precisă a autorității sale. Conform teoriei lui Max Weber, munca de funcționar constituie o carieră sau o vocație, care consumă capacitatea individuală de muncă pe o perioadă îndelungată. Ca o consecință, funcțio-

narul este protejat de demiterea arbitrară și deține funcția pe viață: el are asigurare, salariu, pensie și alte mijloace stimulative; privilegiile și compensațiile se bazează pe poziția individului în ierarhie. Sistemul lui Weber presupune o structură a carierei personalului care asigură avansarea în interiorul ierarhiei. Un accent important se pune și pe numirea specialiștilor în baza competenței profesionale.

Max Weber a argumentat că guvernarea prin autoritatea funcției – birocrăția – este impersonală, eficientă și echitabilă și este singura modalitate de susținere a autorității organizaționale și administrației compatibile cu valorile democratice.

Modelul birocratic weberian include șase principii ale sistemului birocratic, derivate din conceptul de autoritate legală/rațională, care, de altfel, sunt practicate cu succes și la etapa actuală [1]:

- principiul teritoriilor stabile aflate sub o jurisdicție specifică sunt stabilite în general prin legi sau regulamente administrative;
- principiul ierarhiei oficiale și a nivelurilor de autoritate presupune o subordonare a cadrelor inferioare celor superioare;
- managementul birocrăției moderne se bazează pe documente scrise, „dosare” care sunt păstrate;
- managementul birocratic presupune o pregătire de specialitate;
- persoanele implicate în aceste activități le pun pe primul plan;
- managementul birocratic urmează anumite legi, mai mult sau mai puțin stabile sau exhaustive, care pot fi invalidate. Cunoștințele celor ce fac parte din domeniu trebuie să includă jurisprudență, management administrativ.

Aceste principii, după M. Weber determină caracteristicile de bază ale unei structuri administrative:

- activitățile sistematice necesare pentru funcționarea organizației sunt distribuite în mod rigid ca responsabilități oficiale;

- instituțiile sunt organizate după principiul ierarhic. Fiecare entitate se află sub controlul și supravegherea unei entități ierarhic superioare;

- activitatea este guvernată de un sistem riguros de reguli abstracte și constă în aplicarea acestor reguli în cazuri particulare;

- funcționarul ideal își îndeplinește responsabilitățile într-un spirit de impersonalitate formalistă, fără ură sau pasiune;

- angajarea într-o organizație administrativă se bazează pe calificările tehnice și este protejată împotriva concedierilor arbitrare. Ea permite a face carieră. Există un sistem de promovare în baza performanței și a stagiului de muncă sau din ambele considerente;

- organizația administrativă de tip pur birocratic poate să atingă, din punct de vedere organizatoric, cel mai înalt nivel de eficiență.

M. Weber sublinia caracterul elitar al administrației publice în exprimarea esenței democrației contemporane. În viziunea lui, cei ce administrează au responsabilitatea de a crea elita administrativă, care trebuie să fie legitimată de popor, de opinia publică.

Formularea lui Weber cu privire la tipul ideal de birocrație este asemănător cu tipul de organizare prescris de abordarea clasică a administrației publice. Dar în același timp teoreticienii argumentează ca ar fi o greșeală să se considere că contribuția lui Weber în evoluția teoriei administrative s-a limitat numai la abordarea clasică. Influența sa, în fapt, a fost omniprezentă. Susținerea lui Weber pentru știința socială și interesul său sociologic sunt legate de preocupări similare în abordarea behavioristă. Preocuparea sa de puterea de relații în societate este similară cu orientarea de bază a abordării Administrarea Politică și Politica [3].

În același sens, politologul german R. Darendorf, analizând realitatea socială în țările Europei de Est, confirmă că birocra-

ția este unul din cele mai influente grupe de interese. În societatea contemporană nimeni nu este în stare să guverneze, evitând birocrația și cu atât mai mult împotriva ei [4].

Spre deosebire de modelul ideal al birocrației elaborat de M. Weber, sistemul actual al administrației publice este un sistem deschis și înglobează caracteristici mult mai complexe. Acest fapt este condiționat de un șir de factori care influențează activitatea administrației publice.

O influență semnificativă asupra administrației publice o are era diversității în care abităm: mozaic de limbă, rasă, cultură, etnie, nivel de dezvoltare economică, precum și noile tehnologii informaționale care raționalizează activitatea funcționarilor publici și fără de care nu ne putem imagina sistemul administrației publice moderne.

Administrația publică contemporană este de asemenea influențată de creșterea rapidă a interdependenței între instituțiile guvernamentale, organizațiile nonprofit și sectorul privat. Astfel, autoritățile administrației publice trebuie să dezvolte relații eficiente cu toate componentele mediului în care funcționează, relații care ar ajusta necesitățile factorilor din exterior și ar menține integritatea autorităților administrației publice.

Având în vedere distanța mare dintre declarațiile politice făcute de cei ce se află la guvernare și acțiunile întreprinse de cei de la nivelul de execuție există întotdeauna potențial pentru o discrepanță esențială dintre politica anunțată și acțiunile întreprinse. În acest context, autoritățile administrației publice trebuie permanent să facă față gradului înalt de incertitudine.

Crearea de rețele și managementul colaborativ modelează esențial viitorul administrației publice. Structurile ierarhice neefective oferă locul metodelor informale de abordare a problemelor comune

în regiunile metropolitane, care la rândul lor conduc la schimbări semnificative în arhitectura administrativă a regiunilor urbane [2].

Vom încerca să evidențiem caracteristicile de bază ale activității administrației publice în secolul al XXI-lea:

- elaborarea, implementarea și evaluarea programelor și strategiilor prin utilizarea metodelor moderne de analiză și prelucrare computerizată a informațiilor;
- modelarea matematică a proceselor sociale în elaborarea deciziilor administrative la nivel național, regional și local;
- analiza și interpretarea indicatorilor economici și sociali ce caracterizează situația reală a raioanelor, regiunilor și țării per ansamblu;
- organizarea și desfășurarea cercetărilor empirice pentru studierea proceselor sociale, economice și politice la nivel local și național în scopul identificării și implementării deciziilor administrative eficiente;
- asigurarea transparenței procesului decizional și implicarea societății civile în procesul de guvernare;
- organizarea și prestarea serviciilor publice de calitate;
- prognozarea și gestionarea riscurilor în activitatea administrației publice;
- reprezentarea statului pe plan intern și extern.

Evaluează dinamic și stilul de conducere. Astfel, dacă până la începutul anilor 90 ai secolului al XX-lea funcționarii evitau riscurile, opuneau rezistență schimbărilor, le era frică să admită greșeli în activitate deoarece erau pedepsiți administrativ, atunci în ultimele trei decenii stilul de administrare s-a schimbat esențial. La etapa actuală unul din principalele obiective ale funcționarilor publici, în special ale celor cu funcții de conducere în sistem, urmează să fie identificarea și însușirea elementelor noi în toate domeniile de activitate și abordarea, într-un spirit deschis, a propunerilor de schimbare. Aceasta semnifică un înalt profesionalism al conducătorilor din administrația publică pentru a identifica, a înțelege și a recunoaște nevoia schimbării, precum și pentru a acționa în sensul implementării acesteia [5]. Factorii de decizie din sectorul public trebuie să gândească în termenii viitoarelor structuri de management, care poate face legătura dintre domeniul pe care îl gestionează și celelalte domenii.

În baza studierii literaturii de specialitate și a rezultatelor cercetărilor noastre vom prezenta o analiză comparată a profilului birocrațului ideal după M. Weber și a profilului funcționarului contemporan din administrația publică [7]:

Birocratul ideal după M. Weber	Funcționarul contemporan
<ul style="list-style-type: none"> - Evită riscul - Se ocupă de activitatea de rutină și îndeplinește numai ceea ce i-a fost înputernicit - Își concentrează atenția pe activitatea propriu-zisă - Nu acceptă schimbarea - Evită ideea de a admite greșeli, ele sunt pedepsite administrativ - Își concentrează atenția pe restricții - Nu manifestă dorința de a se perfecționa 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceptă riscul în situațiile necesare - Permanent aplică și promovează inovațiile - Se concentrează pe rezultatul activității - Are drept scop schimbarea - Se referă la erorile admise cu înțelegere și învață „lecția” - Își focusează capacitățile pe posibilitățile apărute - Tinde spre profesionalizare

Acestea sunt doar câteva din deosebirile birocrățiilor ideali de funcționarii contemporani. Practica administrației publice confirmă că birocrăția nu este atât de previzibilă și clară cum este descrisă în teoria birocrăției a lui M. Weber. În sistemul administrației publice, ca și în alte organizații, improvizația, abaterile de la formele clasice în procesul de luare a deciziilor este un fenomen obișnuit. Funcționarii publici foarte rar acționează în condiții sterile, care sunt descrise în teoria lui M. Weber.

În același context, birocrăția după Weber slujește societății stratificate și autoritare în care cetățeanul de rând nu contestă birocrațul. Statele democratice din secolul al XXI-lea sunt din punct de vedere calitativ altă societate, unde și cetățeanul de rând, și legiuitorul, și politicienii critică administrația publică, îndeamnă și insistă asupra creării diferitor comisii pentru evaluarea și investigarea activității autorităților administrației publice și a demnitarilor de stat.

Astăzi funcționarii de stat care ocupă funcții de demnitate publică sunt impuși să asculte și să fie atenți cu publicul. În activitatea lor ei procedează nu numai în baza procedurilor scrise dar și ținând cont de anumiți factori interni și externi. În acest context este necesară o nouă abordare a administrației publice. O însemnătate principală devine participarea largă a societății civile în determinarea scopului și obiectivelor de dezvoltare la nivel național și local, elaborarea programelor și planurilor de dezvoltare și adoptarea deciziilor pentru implementarea acestora.

În aceeași ordine de idei, menționăm că structura serviciului public în secolul al XXI-lea este esențial modernizată. Politicile și programele pentru satisfacerea nevoilor publice trebuie să fie mai eficiente și responsabil realizate prin eforturi colective și procese colaborative. Parti-

ciparea cetățenească nu este limitată în formularea problemelor fiind extinsă și la implementarea politicilor [2]. Cetățenii implicați nu sunt limitați în stabilirea priorităților iar organizațiile publice trebuie să gestioneze astfel încât să consolideze și să încurajeze angajamentele cetățenilor în toate aspectele și fazele de elaborare și implementare a politicilor. Cetățenii și funcționarii publici au responsabilități reciproce pentru identificarea problemelor și implementarea soluțiilor.

Interesul public este rezultatul dialogului despre valorile comune și nu agregarea auto-intereselor individuale. De aceea, funcționarii publici nu pur și simplu răspund cerințelor societății, dar se concentrează pe construirea relațiilor de încredere și colaborare cu cetățenii și printre cetățeni. În aceste condiții, serviciul public trebuie să încurajeze mai mult oamenii să-și îndeplinească responsabilitățile ca cetățeni, iar guvernul să fie deosebit de sensibil la vocile cetățenilor. Asistăm la crearea unui nou serviciu public care reprezintă o formă sau extindere a cetățeniei. În acest sens, cetățenia este concepută nu ca un statut legal, dar ca o chestiune de responsabilitate și moralitate. Cetățenii demonstrează o preocupare pentru întreaga comunitate, angajamentele lor care depășesc interesele de scurtă durată și dorința de a-și asuma personal responsabilitatea pentru ceea ce se întâmplă în cartierele și comunitățile lor. La rândul său, autoritățile administrației publice trebuie să fie receptive la necesitățile și interesele cetățenilor și trebuie să lucreze cu ei pentru a construi o societate civilă autentică.

Deși administrația publică în interpretarea clasică a birocrăției a fost dorită ca un instrument pentru realizarea voinței executivului și legislativului, birocrăția publică într-o societate modernă influențează întregul sistem politic al

unui stat. Aceasta se explică prin faptul că autoritățile publice sunt nu numai surse de decizie în cadrul birocrăției; autoritățile publice direcționează atenția publicului, joacă un rol semnificativ în stabilirea agendei publice, facilitează edificarea valorilor de bază ale societății. Autoritățile administrației publice deseori joacă un rol important în procesele politice. Administrația publică este o importantă resursă politică. Toate partidele și blocurile de partide care participă în alegerile prezidențiale, parlamentare sau locale, într-un fel sau altul, tind să obțină această resursă, ca mai apoi să exercite influență funcțională. Administrația publică este centrul luptei politice pentru putere.

Această abordare subliniază faptul că

studierea administrației publice trebuie să fie efectuată nu numai din punct de vedere a procedurilor administrative, dar mult mai larg, cuprinzând procesele de formulare, adaptare și gestionare a politicilor publice într-o societate democratică.

În concluzie, menționăm că evoluția oricărei teorii trebuie să fie examinată în context. Convingerile primilor teoreticieni ai managementului despre cum organizațiile lucrează sau cum ar trebui să lucreze sunt reflecții directe ale valorilor societății din acea perioadă. Cu înaintarea în timp, însă, abordările cu privire la structura și funcționarea organizațiilor au evoluat substanțial și, în același timp, implicit au fost influențate deopotrivă principiile teoriei birocrăției cu privire la organizare.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, *Administrația publică*, Lumina Lex, București, 2001.
2. Box Richard, *Democracy and Public Administration*, M. E. Sharpe, New York, 2006.
3. Brian R. Fry, Jos C. N. Raadselders, *Mastering Public Administration from Max Weber to Dwight Waldo*. CQPress, Washington, DC, 2008, 386 c.
4. Norma M. Riccucci, *Public administration: traditions of inquiry and philosophies of knowledge*. Georgetown University Press/Washington, D. C., 2010, 162 p.
5. Șaptefrați T., *Administrația publică postmodernistă și Noul Serviciu Public*. *Administrarea Publică*, Revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 2, aprilie-iunie 2015, p. 24-32.
6. Voican Mădălina Avram, *Știința Administrației - Ediția a II a*, editura Universul Juridic, București, 2011, pag. 241.
7. Василенко И. А., *Административно-Государственное управление в странах запада*. М., Логос, 2001, с. 198.
8. Шарфритц Джей, Альберт Хайд, *Классики теории Государственного Управления*. Изд. Московского Университета, 2003, с. 56-63.

Prezentat: 26 mai 2020.

E-mail: tsapte17@gmail.com

SOLUȚIONAREA CONFLICTELOR PRIN MEDIERE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CONFLICT RESOLUTION THROUGH MEDIATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.5281/zenodo.3996005

CZU: 35:316.775.3

Angela ZELENSCHI,
doctor în filosofie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article argues that mediation, in its essence, is a mechanism for social development, and solving problems in the public administration system through mediation contributes to organizational change and personal development of civil servants.

The problem under investigation is to identify the factors that determine the final states of the social costs and benefits of the parties involved in the conflict and the methods of effective conflict management. According to the specified research problem, the conceptions about conflict are reviewed, which serve as a support for the steps taken in the analysis of the phenomenon of conflict in the public administration. The paper describes the elements of the conflict phenomenon and conflict management styles and states that the constructive approach to conflict resolution, based on active action strategy and the application of the win/win principle, is a mechanism that offers the possibility to change the current conflict situation and improve the decision-making process.

Keywords: *mediation, conflict, constructive conflict resolution, problem-solving mediation, transformative mediation, public administration.*

REZUMAT

În articol se argumentează ideea că medierea, în esență sa, reprezintă un mecanism de dezvoltare socială, iar rezolvarea problemelor din sistemul administrației publice prin mediere contribuie la schimbarea organizațională și dezvoltarea personală a funcționarilor publici.

Problema supusă cercetării este identificarea factorilor care determină stările finale ale costurilor și beneficiilor sociale ale părților implicate în conflict și a metodelor de gestionare eficientă a conflictelor. În conformitate cu problema de cercetare specificată se trec în revistă concepțiile despre conflict, care servesc drept suport pentru demersurile întreprinse în analiza fenomenului conflictului în administrația publică. În lucrare se descriu elementele fenomenului conflictual și stilurile de gestionare a conflictelor și se afirmă că abordarea constructivă în soluționarea conflictelor, întemeiată pe strategia activă de acțiune și aplicarea principiului câștig/câștig reprezintă un mecanism, care oferă posibilitatea de schimbare a situației conflictuale curente și de îmbunătățire a procesului decizional, ceea ce contribuie esențial la dialogul social și transformarea reală a administrației publice.

Cuvinte-cheie: *mediere, conflict, soluționare constructivă a conflictelor, mediere de rezolvare a problemelor, mediere transformativă, administrație publică.*

Introducere. Problema cercetării prezentului studiu constă în identificarea factorilor care determină stările finale ale costurilor și beneficiilor sociale ale părților implicate în conflict și a metodelor de gestionare eficientă a conflictelor. În conformitate cu problema de cercetare specificată, scopul cercetării este de a identifica și înțelege natura conflictului, de a clarifica esența elementelor fenomenului conflictual – cognitiv, gândirea, percepția situației conflictuale, afectiv, emoțiile și sentimentele, și comportamental, acțiunea, inclusiv comunicarea și de a releva relația dintre strategiile și metodele de soluționare a conflictelor și rezultatele eficace, întemeiate pe modul de gândire și acțiune constructiv și cooperant.

Se opinează că medierea, în esența sa, reprezintă un mecanism de dezvoltare socială, iar rezolvarea problemelor din sistemul administrației publice prin mediere ar contribui la schimbarea organizațională și dezvoltarea personală a funcționarilor publici. Rolul mediatorului este de a restabili relația dintre părți cu scopul de a colabora pentru a soluționa problemele. Și cu cât mai mult se stabilesc relații de încredere între părți, cu atât părțile obțin certitudinea că pot rezolva independent, de comun acord problemele lor. Prin procesul de mediere, factorii de interes din domeniul administrației publice ar reuși să preia controlul asupra situațiilor conflictuale.

În urma cercetării autorul opinează că aplicarea metodelor mediere de rezolvare a problemelor și mediere transformativă, contribuie la rezolvarea problemelor concrete și dezvoltarea competenței personale a funcționarilor publici. Medierea, îndreptată spre construirea relațiilor sociale în baza unor acorduri benevole, soluționarea conflictelor prin cooperare, acceptarea valorilor și a viziunii celuilalt,

manifestarea respectului față de celălalt, dezvoltarea autostimei, stabilirea încrederii între părți posedă potențialul de a contribui la efectuarea schimbărilor în domeniul administrației publice.

Principiile și strategiile de comunicare, de soluționare a conflictelor și de mediere sunt utile practicilor de administrare publică. Abordarea constructivă în soluționarea conflictelor, întemeiată pe modelul proactiv și aplicarea principiului câștig/câștig reprezintă un mecanism, care oferă posibilitatea de schimbare a situației conflictuale curente și de îmbunătățire a procesului decizional, ceea ce contribuie esențial la dialogul social și transformarea reală a administrației publice.

Reieșind din aceste concluzii, autorul consideră oportun de a fi promovată medierea, ca metodă alternativă de soluționare a conflictelor din administrația publică și consideră că pentru a spori accesul la serviciile de mediere este necesar de a crește capacitatea de înțelegere și nivelul de conștientizare a funcționarilor publici și a altor cetățeni privind instituția medierii.

Aspecte teoretice privind conflictul.

Relațiile interumane se stabilesc între indivizi cu personalități și comportamente diferite, iar conflictul apare ca urmare a diferențelor de gândire, percepții, valori, convingeri, scopuri, așteptări, nevoi și altele. Astfel, conflictul este o consecință naturală a diversității oamenilor.

Conflictologia este știința care are ca obiect de studiu conflictul, însă este cât se poate de actuală interpretarea conflictului într-un context interdisciplinar. Varietatea formelor de existență a conflictelor determină și multitudinea abordărilor de cercetare a acestora. În activitatea administrației publice au loc diverse tipuri de conflicte, cum ar fi: „conflictele ce vizează legalitatea, conflictele de competență, conflictele de competență suprapuse sau

lipsite de acoperire, conflictele de interese, conflictele de muncă în instituțiile administrației publice, conflictele dintre administrația publică și persoanele private” [15, p. 69] și altele. Astfel, sunt necesare diverse perspective de analiză a conflictului, care ne ajută să înțelegem specificul problematicii conflictului în administrația publică.

Din *perspectiva tradițională*, conflictul este perceput ca un fenomen negativ, care consumă energie și timp, amenință mediul stabil, rațional și funcțional de acțiune, de aceea trebuie eliminat. În Dicționarul explicativ al limbii române conflictul este definit ca „o neînțelegere, ciocnire de interese, dezacord, antagonism, ceartă, discuție violentă” [5]. Cauzele principale ale conflictelor sunt comunicarea defectuoasă, lipsa de flexibilitate și de încredere între oameni. Asemenea noțiuni, cum ar fi violența, lupta, intoleranța și iraționalitatea exprimă esența caracterului distructiv al conflictelor, ce se manifestă prin lupta oponentilor pentru a neutraliza, leza sau elimina rivalii și prin intoleranța față de persoana de alături, bazată pe stereotipuri negative. Prin urmare, abordarea tradițională a conflictului consideră necesară excluderea conflictelor și înlăturarea cauzelor acestora pentru a asigura stabilitatea și armonia în cadrul sistemului social.

Din *perspectiva dialectică*, conflictul este văzut ca un mecanism de producere a schimbării. Elemente de gândire dialectică le găsim încă în concepția lui Heraclit (540-470 î. e. n.), care a observat legătura universală dintre fenomenele lumii reale, mișcarea și transformarea lor continuă. Aflate într-o continuă transformare, laturile contrarii ale fenomenelor formează armonia existenței. Înlăturarea luptei contrariilor ar însemna sfârșitul devenirii. Astfel, conflictul este un principiu al realității, schimbarea poartă un caracter universal,

iar succesiunea fenomenelor reprezintă principalul factor de progres. Teoreticianul Ralf Dahrendorf dezvăluie ideea că indivizii și grupurile sociale luptă pentru putere și bunăstare, iar o astfel de luptă constituie sursa schimbării. „Conflictul social actual este antagonismul drepturilor și aplicării lor, politicii și economiei, drepturilor civile și creșterii economice. Este în plus un conflict permanent între grupurile satisfăcute și cele care revendică satisfacerea” [19, p. 5]. Rezultă că fără elementul de tensiune, concurență și luptă, structurile sociale nu pot să se adapteze la noile condiții. Abordarea dialectică vede în conflict o sursă a schimbărilor sociale.

Din *perspectiva raționalității limitate*, conflictul este analizat când individul sau grupul se confruntă cu dificultăți în procesul de luare a deciziilor. James March și Herbert Simon, definesc conflictul ca fiind un „blocaj al mecanismelor normale de luare a deciziei, în sensul că un individ are dificultăți în alegerea unei alternative de acțiune proprii” [22, p. 31]. Sursele principale de apariție a conflictelor în luarea deciziei individuale sunt: „neacceptabilitatea, rezultatele posibile sunt cunoscute, însă alternativele nu sunt suficiente de bune, deoarece nu corespund standardelor de satisfacție ale individului; incomparabilitatea, rezultatele posibile sunt cunoscute, însă individul nu poate să aleagă dintre alternative, pe cea care să-i satisfacă cel mai bine interesele; incertitudinea, individul nu cunoaște alternativele și rezultatele posibile și nu poate stabili legătura dintre alegerea comportamentului și rezultat” [22; p. 32]. Deoarece decidenții activează într-un mediu complex și doar parțial cunoscut, apare riscul deciziilor eronate. Pentru o problemă concretă, grupurile pot lua decizii mai bune decât indivizii, datorită vigilenței și capacității potențiale de a genera și evalua mai multe idei. Membrii grupului sunt mai dispuși

să accepte și să aplice o decizie, dacă au participat la procesul de luare a deciziei. Însă luarea deciziilor în grup ia mult timp și poate genera conflicte. O altă problemă este gândirea de grup, situația în care presiunile sociale pentru conformare la o anumită decizie pot cântări mai mult decât raționalitatea. Astfel, pentru a îmbunătăți procesul decizional liderii de grup sunt instruiți să utilizeze diverse metode, pentru a crește numărul de soluții creative alternative pentru o problemă, ceea ce duce la sufocarea ideilor ilogice și prevenirea gândirii de grup.

Din *perspectiva stimulării conflictelor* acestea trebuie încurajate. Stimularea conflictelor reprezintă o strategie de mărire a conflictului pentru a motiva schimbarea. De obicei, grupurile sociale bine organizate, grupate în funcție de statut, bazate pe putere, care și-au consolidat pozițiile și s-au deprins să și le protejeze, se opun schimbărilor care le-ar putea submina interesele. Reieșind din motivul că grupurile în care predomină armonia, pacea și cooperarea pentru evitarea disputelor, sunt predispuse să devină statice și apatice, acestea nu sunt în stare să răspundă nevoilor de adaptare și schimbare. Un mediu în continuă schimbare necesită o adaptare, astfel „...pentru ca organizațiile să supraviețuiască, ele trebuie să se adapteze la mediul lor, ceea ce cere schimbări în strategie, care pot fi stimulate prin conflict” [6, p. 433]. La promovarea schimbărilor prin conflict contribuie predispoziția membrilor grupului de a-și exprima în mod deschis punctul de vedere și de a iniția un conflict, atunci când consideră că au idei bune dar nu și sprijin. Aceasta sporește gradul de autocritică, creativitate și inovație. Stimularea conflictelor contribuie la buna informare a conducătorilor și efectuarea schimbărilor necesare pentru adaptarea la noile condiții de mediu.

Din *perspectiva construcționistă* con-

flictul este analizat prin prisma problemelor sociale acute, cum ar fi violența, comportamentul deviant, adicțiile, sărăcia, eutanasia și multe altele, inclusiv conflictul de valori, care necesită soluționare. Procesul construcției problemelor sociale are loc prin comunicare, acorduri și practici sociale. În procesul discursiv de formare a problemei sociale, grupurile își exprimă percepțiile subiective, inclusiv cele valorice, asupra unui fenomen. Anume grupul determină faptul dacă un fenomen sau altul reprezintă o problemă socială și dacă este necesar de a o eradică, îmbunătăți sau schimba. Grupul care înaintea cerințe, reclamații și se poziționează în calitate de victimă a condițiilor descrise de membrii lui, se numește grup de interese. În acest fel, „...în înaintarea cerințelor, indignarea publică, adică activitatea discursivă care creează problema socială, cu necesitate se utilizează cuvinte din vocabularul moral. Cerințele – reprezintă un fenomen normativ. Agenții sociali nu își exprimă doar nemulțumirea sau indignarea și implică nu numai noțiunile „comod” sau „profitabil”, ci vorbesc despre „dreptate” și/sau „umanitate”. Indignarea morală, judecățile de valoare și conflictul de valori – sunt unul din „ingredientele de bază” a problemei sociale” [20, p. 58]. Productivitatea confruntărilor rezultă din faptul că conflictele scot în evidență problemele sociale, rezolvarea cărora duce la schimbare și dezvoltare.

În concluzie, menționăm faptul că toate aceste abordări analizate mai sus se completează reciproc și sunt importante pentru înțelegerea cât mai realistă a situațiilor de conflict din administrația publică, care se manifestă în relațiile sociale, atât la nivel organizațional cât și societal.

Abordarea constructivă în soluționarea conflictelor. Reieșind din examinarea diverselor perspective privind conflictul, ajungem la concluzia că este esențial să

dezvăluim procesul de generare și soluționare a problemelor, care produce la participanți comportamente de conflict, să precizăm caracterul acțiunilor întreprinse și a modului de percepție diferit al subiecților privind situația conflictuală. Considerăm că în procesul de rezolvare a problemelor care generează la participanți comportamente de conflict, este esențial să analizăm mediul comunicațional, în condițiile și sub influența căruia apar, iau amploare și se soluționează conflictele.

Procesul conflictual începe de la o problemă de interdependență, ambiguitate sau insuficiență și escaladează până la punctul în care procesul conflictual în sine devine o problemă în plus. „Orice conflict pornește de la o problemă, care generează la participanți comportamente de conflict (reale sau dorite) extrem de complexe, comportamente orientate, de regulă, spre un rezultat” [14, p. 20]. Rezultatele sunt consecințele comportamentului părților, stările finale ale beneficiilor sau costurilor părților implicate în conflict. „În afară de problema conflictului, persoana percepe, sesizează, observă semnele conflictului în trei localizări: la sine, la celălalt, în relația interpersonală. Emoțiile sunt inerente conflictului. Distingem astfel un aspect expresiv al conflictelor și unul orientat spre rezultat. Eforturile de tratare a componentei expresive nu dau rezultate dacă partenerii de conflict sau o terță parte nu-i oferă sprijin persoanei, ocupându-se de emoțiile sale. Acțiunea poate avea un caracter constructiv/cooperant ori, dimpotrivă, distructiv/competitiv [14, p. 22-23]. Astfel, sursa conflictului o reprezintă conținutul obiectiv al unei probleme, iar componenta emoțională inherentă conflictului nu permite evaluarea rațională a situației conflictuale.

Conflictul este un element inherent în comunicare, deoarece oamenii percep lucrurile în mod diferit, „...două persoane,

care privesc un lucru identic pot avea păreri diferite, având totuși amândouă dreptate” [3, p. 12]. Aceasta nu înseamnă că faptele nu există, ci că le percepem dintr-un alt punct de vedere. „Cu toții, fiecare în parte, credem că vedem lucrurile așa cum sunt, că suntem obiectivi. Dar nu e cazul. Chiar deloc. Vedem lumea nu așa cum este, ci așa cum suntem noi – sau cum am fost condiționați s-o vedem” [3, p. 16]. Conform lui Stephen Covey, pe măsură ce indivizii devin mai conștienți de paradigmele lor fundamentale, de preconcepțiile lor și de gradul în care au fost influențați de experiența din trecut, vor deveni mai atenți față de nevoile celorlalți, vor asculta mai activ și vor fi mai deschiși la modul diferit de percepție a lucrurilor.

În procesul de comunicare, emoțiile sunt legate de particularitățile obiective ale problemei. Preferința fiecărei părți pentru o perspectivă și/sau poziție anume poate complica situația conflictuală, mai ales atunci când persoanele se identifică cu poziția sa. Când o persoană evaluează o situație ca fiind nedreaptă sau prezentând un obstacol în calea propriei bunăstări, aceasta trăiește stări emoționale, care se transformă în comportamente de conflict.

Reacțiile emoționale agresive se pot manifesta prin: „agresivitate fizică, utilizarea forței îndreptate împotriva unei persoane; agresivitate indirectă, acțiuni îndreptate indirect împotriva unei persoane, cum ar fi bârfele, glumele sarcastice și acțiuni ce nu sunt îndreptate spre o persoană anume, cum ar fi exploziile de furie; agresivitate verbală, de la atac la adresa caracterului sau competenței unei persoane, la insultă, tachinare sau amenințare; iritare, izbucniri de mânie; negativism, acțiuni îndreptate de obicei împotriva autorității unei persoane, este un mod de comportament al opoziției” [16, p. 10-11]; dar și resentimente, cauzate de sentimen-

tul de amărăciune și furie, invidie și ură; suspiciune, prudență și neîncredere în oameni; sentimentul de vinovăție, senzația de a fi procedat greșit și altele. Tendința de a recurge la acțiuni de constrângere, violență verbală, fizică sau morală a cel puțin unei părți aflate în conflict este un fenomen care se amplifică, ducând la escaladarea conflictului inițial.

Nivelul înalt de agresivitate nu permite părților implicate într-un conflict să evalueze situația conflictuală dintr-o perspectivă rațională și să comunice eficient. Atunci când este atacat sistemul perceptiv, are loc defensivă perceptivă – negarea, evitarea, dezvoltarea „rezistenței”. Uneori, diferențele în modul de percepție asupra unor probleme pot lua forma judecării celorlalți cu privire la caracterul lor, motivele și intențiile acestora. Cealaltă persoană este văzută ca o problemă. În această situație este important să fie separate persoanele de problemă. Dacă nu direct, atunci indirect, cu ajutorul unei părți terțe, participanții la conflict trebuie să conștientizeze faptul că obiectivul lor este să soluționeze problema și nu să lupte între ei.

Cel mai adesea conflictul este perceput ca o amenințare a bunăstării, însă, prin recunoașterea faptului că timpul și energia sunt pierdute într-o dezbatere fără finalitate, apare necesitatea de gestionare eficientă și orientare a indivizilor și/sau a grupurilor spre schimbarea situației de confruntare. În cele ce urmează ne vom referi la stilurile comportamentale în gestiunea conflictelor, care explică reacțiile inevitabile pe care le au indivizii sau grupurile în situațiile conflictuale.

În descrierea principalelor stiluri de gestionare a conflictelor, cel mai des este utilizat modelul elaborat de Kenneth Thomas și Ralph Kilmann, pentru a ilustra opțiunile pe care le avem atunci când gestionăm conflictul. „Modelul are două

dimensiuni. Prima dimensiune este legată de reacțiile la conflict, bazate pe încercarea individului de a obține ceea ce își dorește. Autorii modelului numesc aceste opțiuni de încredere în sine. Cealaltă dimensiune este legată de reacțiile la conflict bazate pe preocuparea de a-i ajuta pe ceilalți să obțină ceea ce își doresc, Thomas și Kilmann numesc aceste opțiuni de cooperare” [1]. Modelul are cinci tipuri principale de reacții la conflict.

Competiția – reprezintă utilizarea forței de constrângere pentru a realiza propriile interese în detrimentul celui alt, minimalizând cooperarea. Strategia câștig/pierdere este o abordare autoritară și se aplică prin impunerea voinței de pe poziția de putere. Soluționarea conflictelor în instanțele de judecată se realizează conform principiului câștig/pierdere. Competiția contribuie la realizarea performanței, însă are și efecte adverse, deoarece învinșul de azi poate refuza să coopereze mâine. Astfel, dacă ambele părți nu câștigă, ambele sunt în pierdere.

Acomodarea – reprezintă capacitatea redusă de a urmări interesele proprii și cooperare cu oponentul în vederea realizării intereselor acestuia. Strategia pierdere/câștig rezidă în nevoia de a fi pe placul celorlalți, de a fi acceptat pentru a obține un credit social și aprobarea celor din jur. Individul orientat să cedeze nu-și manifestă sentimentele și convingerile.

Evitarea – reprezintă capacitatea redusă de afirmare a intereselor proprii și cooperarea slabă cu cealaltă parte. Strategia pierdere/pierdere reprezintă diferite forme de reprimare, prin care se ignorează problema sau se amână reacția.

Compromisul – combină satisfacerea interesului propriu și satisfacerea intereselor celui alt în anumite proporții. Strategia câștig/pierdere din ambele părți, reiese din ideea că dacă nu putem face o „plăcintă” să fie mai mare, atunci o îm-

părțim în mod egal. Dezavantajul constă în faptul că deși dă impresia de corectitudine, fiecare și-ar dori să obțină mai mult.

Cooperarea – maximizează atât interesul propriu, cât și satisfacerea nevoilor celorlalți. Strategia câștig/câștig decurge din convingerea că în orice conflict trebuie să existe o soluție reciproc avantajoasă și rezultă din încrederea în partenerul de conflict. În procesul de comunicare, obiectivul fiecărei părți este de a înțelege punctul de vedere al celuilalt pentru a se lua o decizie consensuală. Deși aplicarea strategiei câștig/câștig consumă mult timp și efort, aceasta oferă posibilități de sporire a realizărilor pozitive și de dezvoltare.

În conformitate cu ideile prezentate mai sus, deducem ideea că stilurile principale de gestiune a conflictelor și modurile de reacție la conflict a indivizilor și grupurilor, pot fi divizate în două strategii: pasivă și activă. Strategia pasivă de comportament, de acțiune și comunicare în situația de conflict este văzută ca un model de adaptare, care se poate realiza la rândul său prin două forme: evitarea interacțiunii, ce poate oferi o oarecare reducere a tensiunii, însă în realitate nu schimbă situația, așa că eficiența sa este limitată; și acomodarea, văzută ca un refuz de a promova propriile interese și obiective, cedare, un semn de slăbiciune, ce nu prevestește nimic bun pentru viitoarele interacțiuni.

Strategia activă de comportament, spre deosebire de cea pasivă, este orientată spre schimbarea mediului de acțiune și comunicare și se manifestă prin două forme: distructivă, caracterizată prin confruntare, reacții emoționale agresive îndreptate împotriva celuilalt sau îndreptate spre sine însuși, dezorganizare, căutare impulsivă și spontană a soluțiilor, ceea ce conduce la stabilirea unor relații de neîncredere între oponenți, scăderea performanței și nedo-

rința celui învins să coopereze pe termen lung; constructivă, caracterizată prin colaborare în speranța obținerii unui acord integrativ, care să satisfacă interesele ambelor părți, căutare creativă a soluțiilor de tip câștig/câștig, în care nu se pleacă de la faptul că cineva trebuie să piardă ceva, ci dimpotrivă, colaborarea ca practică de rezolvare a problemelor aduce beneficii ambelor părți, reușește să sporească realizările și productivitatea.

În concluzie, menționăm că strategiile de soluționare a conflictelor presupun câteva variante de acțiune, cum ar fi evitarea de a participa în conflict și adaptarea la situația conflictuală, o luptă deschisă, cu un rezultat incert și negocierea. Gestionarea constructivă a conflictului se realizează prin transformarea situației conflictuale curente în rezultate productive, ținând cont de anumite principii: percepția clară și judecata obiectivă; conștientizarea propriilor reacții, comportamente și controlul acestora; abilitatea de a analiza și a pune în balanță diferite puncte de vedere și poziții; câștig/câștig; deschidere față de alții. Deci, pentru a soluționa conflictele în mod constructiv, este necesar de a aplica aceste principii în situațiile conflictuale concrete.

Reflecții asupra metodelor de mediere: medierea de rezolvare a problemelor și/sau medierea transformativă.

În teoria și practica contemporană se disting mai multe metode de mediere, dintre care două sunt mai larg aplicate – medierea de rezolvare a problemelor și medierea transformativă. Principala diferență dintre acestea constă în modul în care este conceptualizat conflictul. Medierea orientată spre rezolvarea problemei părților aflate în conflict are în centrul preocupărilor analiza problemei din perspectiva nevoilor și intereselor aparent incompatibile și focusarea atenției pe găsirea unor soluții, astfel încât nevoile și/sau interesele ambelor părți să poată fi satisfăcute

simultan. Medierea transformativă este orientată spre restabilirea relațiilor dintre părțile aflate în conflict, iar „transformarea” părților în urma medierii presupune schimbarea imaginii de sine, imaginii despre celălalt și a percepției despre problemele în dezbatere.

Medierea de rezolvare a problemelor sau „orientarea spre soluționare”, are caracteristici definitorii, care exprimă faptul că atunci când există un conflict, există o problemă, iar problema derivă din incompatibilitatea reală sau imaginară a nevoilor și intereselor părților. Mediatorul evaluează situația conflictuală și ajută părțile, prin reformularea pozițiilor, să conceptualizeze problema. „În timp ce unii mediatori permit părților să se autodetermine și să acționeze în ritmul lor, controlând astfel în mare parte procesul, alții sunt destul de directivi în abordarea lor. Pe lângă faptul că definesc și controlează procesul, ei pot controla și conținutul discuțiilor. Aceștia vor încerca să restrângă atenția părților la domenii de acord și/sau înțelegere reciprocă și probleme „rezolvabile”, evitând în același timp, zonele de dezacord în care consensul este mai puțin probabil. Cu toate că în teorie toate deciziile sunt lăsate pe seama părților, mediatorii de rezolvare a problemelor joacă adesea un rol important în crearea condițiilor de soluționare și obținere a acordului părților” [12]. Mediatorul poate veni cu anumite sugestii, în calitate de recomandare, și stabilește termene-limită de trecere de la o etapă la alta pentru a se ajunge la un acord.

Medierea transformativă este o metodă axată pe interacțiunea dintre părți, obiectivul principal al căreia este „transformarea”, o schimbare fundamentală de atitudine și/sau comportament individual și a relațiilor dintre părțile aflate în conflict. „Abordarea transformativă a medierii nu urmărește rezolvarea problemei imediate, ci mai degrabă abilitarea și recunoașterea

reciprocă a pozițiilor părților implicate. Împuternicirea înseamnă a permite părților să-și definească propriile probleme și să caute soluții pe cont propriu. Recunoașterea înseamnă a permite părților să vadă și să înțeleagă punctul de vedere al celuilalt - să înțeleagă cum definesc problema și de ce caută soluția pe care o produc. (Trebuie menționat că, văzând și înțelegând, nu constituie un acord cu aceste opinii). Adesea, împuternicirea și recunoașterea deschid calea pentru o soluționare reciproc acceptabilă, dar aceasta este doar un efect secundar” [13]. Deci, împuternicirea înseamnă atât dezvoltarea abilităților participanților de a lua decizii mai bune – decizii clare și deliberate, cât și formarea unui simț al propriei valori, a forței și a capacităților de a face față problemelor vieții. Recunoașterea ia în considerație perspectiva, opiniile și experiențele celuilalt, folosește empatia, deține capacitatea și disponibilitatea părților de a se raporta la ceilalți într-un mod mai înțelegător și mai atent.

Atunci când se pierde echilibrul social și apare un gol între părți, se pierde încrederea în sine și capacitatea de cooperare. Schimbările pozitive, care au loc în procesul de mediere, sunt: lărgirea posibilităților personale, ceea ce înseamnă restabilirea autostimei, a capacității de a lua decizii și de a rezolva problemele, datorită căreia fiecare parte își valorifică capacitățile, acționează cu forțe proprii și încredere în sine; recunoașterea, înseamnă conștientizarea, înțelegerea și bunăvoința față de situația celuilalt și a punctului lui de vedere. Aceste două schimbări sunt interdependente și nu se pot efectua separat. Obiectivul principal al mediatorului transformativ este de a-și aduce contribuția la realizarea schimbărilor [18, p. 44-45].

În concluzie, opinăm că diferența între cele două metode de mediere prezentate

mai sus, constă în faptul că medierea de rezolvare a problemelor este o orientare pe termen scurt – de rezolvare a problemei specifice concrete, iar medierea transformativă are drept obiectiv soluționarea problemei de relație pe termen lung. Rolul mediatorului de rezolvare a problemei este de a evalua pozițiile părților în atingerea acordului, fiind dispus să ofere propriile judecăți cu privire la înțelepciunea soluțiilor propuse de părți, iar rolul mediatorului transformativ este să asculte activ, să reacționeze și să stimuleze dialogul, acordând atenție interacțiunii dintre părți și efectuării schimbărilor în conștiința participanților la procedura de mediere. În practică, procesul de mediere devine mai eficient, atunci când se sprijină pe fiecare dintre aceste metode.

Rolul medierii în schimbarea organizațională și dezvoltarea personală a funcționarilor publici. Rezistența la schimbare a funcționarilor publici crește pe măsură ce scade posibilitatea comunicării eficiente. Dacă subiecții schimbării – funcționarii publici, nu înțeleg la ce servește dezvoltarea de parteneriate și dialogul social, care este rostul incluziunii sociale, cum pot fi gestionate mai bine petițiile și nemulțumirile cetățenilor, cu alte cuvinte, dacă ei nu înțeleg sensul schimbărilor, nu au suficiente informații, atunci rezistența la schimbare va fi semnificativă. Cel mai adesea, imobilismul funcționarilor publici se asociază cu intoleranța, care face dificilă orice schimbare.

Toleranța este o calitate morală a personalității, ce presupune capacitatea de a vedea dintr-o altă perspectivă propria sa poziție într-o dezbatere, abilitatea de a recunoaște existența unor puncte de vedere diferite asupra unor probleme, și aplicarea în practică a acestei abilități, manifestarea respectului față de convingerile, argumentele, sentimentele și poziția celuilalt, în corelație cu predispoziția

de a schimba pozițiile din ambele părți în rezultatul dialogului critic.

Modele de toleranță ale funcționarilor publici sunt: „toleranța ca indiferență față de păreri și practici diferite, deoarece acestea sunt considerate neimportante în raport cu problemele sociale; toleranța ca imposibilitate de înțelegere reciprocă ce presupune respectarea modului de gândire și de acțiune diferit, însă, interacțiunea nu este posibilă din cauza că nu sunt înțelese credințele și valorile celuilalt; toleranța ca îngăduință față de vulnerabilitatea celuilalt, adică obligația de a fi răbdător cu cei care au păreri diferite, dar care nu au capacitatea de a și le promova, deși aceștia sunt înțeleși, nu are sens să se intre în discuție; toleranța ca posibilitate de lărgire a experienței personale și dialog critic apare ca manifestare a respectului față de poziția celuilalt în corelație cu predispoziția de schimbare a pozițiilor din ambele părți în urma dialogului critic” [21, p. 46-54]. Astfel, formarea toleranței funcționarilor publici ca posibilitate de lărgire a experienței personale presupune învățare prin acumularea unei noi experiențe și aplicarea dialogului critic cu scopul de a efectua schimbările necesare în administrația publică.

În domeniul administrației publice, majoritatea schimbărilor sunt promovate de sus în jos și îmbracă forma unor ordine emise de către managementul organizațional sau guvernamental. Funcționarii publici își desfășoară activitatea pe baza unor regulamente și proceduri formalizate. Sarcina lor principală este de a se orienta în labirintul de reguli scrise, uneori scăpând din vedere faptul că autoritățile publice sunt create pentru a veni în sprijinul și în folosul cetățenilor. În cadrul organizațiilor formale, birocratice, angajații au posibilități reduse de a ieși din standard prin inițiative personale, evită să manifeste inițiativă în soluționarea problemelor

concrete și preferă să se acomodeze la situația existentă.

Pentru a obține performanța este important ca strategiile, programele și activitățile să fie concepute astfel, încât să le amintească angajaților de ceea ce este cu adevărat important. Aceasta se face cu scopul de a evita gândirea de grup, care se manifestă atunci când angajații sunt puternic implicați într-un grup coeziv, iar dorința lor de a menține consensul este mai mare decât motivația de a cerceta realist alternativele într-un proces decizional. „Absența totală a controversei poate fi la fel de dăunătoare, o dată ce puncte de vedere alternative cu privire la rezolvarea unor probleme organizaționale, care sunt foarte relevante pot să nu mai iasă niciodată la suprafață. O astfel de absență a controversei este parțial responsabilă pentru efectul de gândire de grup și în multe cazuri contribuie și la escaladarea angajamentului față de un curs eșuat al acțiunii” [6, p. 376]. Pentru a evita astfel de decizii colective inadecvate, care implică costuri precum resursele și timpul irosit, fluctuația mare de personal, nemulțumirea beneficiarilor de servicii și altele, se cere o schimbare în conștiința funcționarilor publici. Un grup în care membrii sunt deschiși unii față de ceilalți, dezbate cu interes problemele importante, adoptă decizii clare, chiar dacă inițial au avut divergențe de opinii, și își îndreaptă atenția spre binele colectiv, are mai multe șanse să obțină performanța.

Dialogul social, obiectivul căruia este înțelegerea și respectul reciproc, semnifică faptul că factorii de interes convin să respecte interesele fiecărei părți și iau în considerare nevoile și interesele fiecăruia în procesul de luare a deciziilor. Structurile de participare intersectoriale pentru rezolvarea problemelor sociale se întemeiază pe ideea că trebuie să existe un parteneriat între toate organizațiile relevante

și componentele comunității, care să identifice vulnerabilitățile sociale și să planifice acțiuni pentru a le reduce, însă în practică apar mai multe probleme de cooperare. Este evident faptul că lipsa de critică și de dezbate a problemelor existente în societate, cooperarea slabă între organizațiile publice, reprezintă un factor de stagnare al autorităților publice și celelalte instituții publice, în timp ce mediul extern al acestora este într-o continuă schimbare.

Etapă contemporană se caracterizează printr-un proces amplu de multiplicare și diversificare a formelor de organizare a vieții sociale și prin apariția unor noi modalități de acțiune, necesare pentru a rezolva problemele ce apar în societate. „Felul în care încercăm să rezolvăm problemele curente ale organizațiilor pare adeseori să înrăutățească lucrurile, în loc să le îmbunătățească. Majoritatea organizațiilor au trecut prin numeroase runde de schimbare: fuziuni, centralizări și decentralizări, noi sisteme IT, noi declarații de misiune, noi sisteme ale indicatorilor de performanță sau noi sisteme de stimulente. Sentimentul este că am întins prea mult coarda, în modul actual de conducere a organizațiilor, iar aceste rețete clasice par adeseori să facă parte din problemă, nicidecum din soluție” [7, p. 26]. Analizând limitele modelului organizațional actual și posibilitatea apariției unui nou model, Frederic Laloux se întreabă în lucrarea sa, *Organizația reinventată*, dacă „... este realmente posibil să creăm organizații apte să valorifice potențialul uman? Cum ar arăta organizațiile de acest fel? Cum le aducem la viață?” [7, p. 26]. Asemenea noțiuni cum ar fi conștiința umană, nevoile umane, dezvoltarea cognitivă, dezvoltarea morală, cultura, valorile spirituale și altele ar trebui să facă parte din noul model organizațional, dacă ne dorim să facem față problemelor acute ale contemporaneității.

Găsirea metodelor de schimbare organizațională înseamnă găsirea unor modalități de rezolvare a problemelor sociale. Fiind un sistem deschis, organizația interacționează cu mediul său extern, adaptându-se, schimbându-se și dezvoltându-se. Abordarea mai nouă din sfera organizațiilor, cunoscută sub denumirea „organizațiilor care învață”, se sprijină pe ideea că acele organizații care învață reușesc să facă față dinamicii permanente a mediului intern și extern. Iar învățarea reprezintă o schimbare relativ permanentă în potențialul comportamental, atât cel individual și de grup, cât și organizațional și apare ca urmare a practicii sau experienței.

Pentru a lua decizii corecte și a obține succesul este indispensabil ca funcționarii publici să posede cunoștințe și abilități de soluționare constructivă a conflictelor, demonstrând capacitatea de a rezolva problemele sociale și oferind siguranța că au de câștigat toți factorii de interes: colegii, beneficiarii serviciilor publice, și/sau actorii individuali ai politicilor publice (Președintele țării, cetățeni) și actorii colectivi (reprezentanții Parlamentului și Guvernului). În căutarea unor metode de obținere a performanței și de înțelegere a rolurilor diverselor părți interesate (stakeholders), poate fi aplicat principiul câștig/câștig.

Un renumit cercetător în domeniul administrării, Stephen R. Covey, analizează dimensiunile principiului câștig/câștig în lucrarea sa excepțională *Eficiența în 7 trepte sau un abecedar al înțelepciunii*. „Soluțiile de tip câștig/câștig nu pot fi aplicate decât prin demersuri de tip câștig/câștig – scopul e unul și același cu mijloacele. Principiul câștig/câștig nu este o tehnică personală. Este o paradigmă globală a interrelațiilor umane” [3, p. 31].

Cele cinci dimensiuni ale principiului câștig/câștig după Stephen Covey sunt: caracterul, format din integritate, matu-

ritate (exprimarea sentimentelor și convingerilor în mod curajos, ținând cont de sentimentele și convingerile altora) și mentalitatea abundenței (ideea conform căreia „există îndeajuns pentru fiecare”); relațiile, întemeiate pe încrederea reciprocă; acordurile, fondate pe trecerea de la luarea de poziții la parteneriat, inclusiv în prestarea de servicii, sistemele, capabile să transforme situațiile de concurență sterilă în situații de cooperare; și metodele, în căutarea unor soluții la problemele sociale fiind necesar de a privi problema dintr-un alt punct de vedere, de a asculta activ pentru a înțelege nevoile și preocupările celorlalți la fel de bine ca și pe cele proprii, identificarea și determinarea rezultatelor care ar fi o soluție pe deplin acceptată, căutarea unor noi opțiuni de activitate, în vederea obținerii unor noi rezultate. Metodele trebuie aplicate pentru a înțelege problemele specifice dintr-un domeniu [3]. Aplicarea principiului câștig/câștig ar contribui la efectuarea schimbărilor în mentalitatea funcționarilor publici și formarea caracterului bazat pe integritate, maturitate și mentalitatea abundenței. Relațiile de încredere între factorii de interes din administrația publică și acordurile de parteneriat sunt la ordinea de zi, iar prin aplicarea metodelor, menite să se înțeleagă problemele specifice din domeniul administrației publice, s-ar efectua schimbările necesare în sistemul administrației publice, deoarece prin aplicarea acestui principiu are loc o transformare a modului de gândire și de acțiune atât a indivizilor, cât și a grupului uman.

„Abordarea constructivă a conflictelor devine posibilă datorită tehnicii medierii. Aceasta poate fi de succes chiar și atunci, când părțile sunt în impas, nu pot avansa independent și nu comunică între ele. Mediatorii ascultă problemele tuturor participanților, le oferă posibilitatea să-și exprime sentimentele și contribuie la

identificarea intereselor reale ale părților din conflict. Ei restabilesc și întăresc legăturile directe dintre părțile în dispută. Datorită acestui fapt, părțile află despre problemele reale, sentimentele și interesele celeilalte părți. În spațiul sigur al acestui dialog, indivizii pot să-și dezvolte încrederea reciprocă și, în final, să lucreze în comun asupra deciziilor la problemele lor. Scopul este acordul, pe care îl semnează și îl execută părțile din conflict” [17, p. 14].

Fiecare poate câștiga, afirmă Helena Cornelius și Shoshana Faire, iar avantajele abordării câștig/câștig sunt acelea că „descoperiți soluții mai bune; relațiile se îmbunătățesc și se consolidează; când ambele persoane câștigă, ambele susțin soluția” [2, p. 31]. Conflictele abordate constructiv evită situațiile de stagnare, elimină tensiunile și facilitează efectuarea schimbărilor. „Medierea ajută ambele părți să dobândească ceea ce le este necesar. Procesul medierii relevă modul în care capacitățile de rezolvare a problemelor garantează o mai bună conduită față de diferențele dintre oameni” [2, p. 247].

În concluzie, medierea poate maximiza șansele gestionării constructive a conflictelor prin evitarea escaladării violente a conflictului și aplicarea principiului câștig/câștig. Acest principiu reflectă importanța conflictului ca generator al unui comportament de tip explorator și proactiv, atât de necesar în procesul de modernizare a serviciilor publice și transformare reală a administrației publice.

Importanța promovării medierii în administrația publică. Medierea ca modalitate benevolă de soluționare a conflictelor pe cale amiabilă, cu ajutorul unei persoane terțe, specializate în calitate de mediator, este o activitate inovativă, care necesită o trecere de la idee la aplicație în administrația publică. Cu scopul de a reglementa medierea, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea cu privire

la mediere nr. 134/2007, modificată ulterior prin Legea nr. 137/2015 [8]. Legea ne oferă un model al medierii conflictelor, iar mijloacele de executare a legii sunt, în mare măsură, lăsate la alegerea administrației. Constatăm că deși legea a fost adoptată în urmă cu mai mult de un deceniu, se manifestă unele impedimente în aplicarea prevederilor legale [11].

Orice schimbare, inclusiv cea de aplicare a medierii, indiferent de cât de bine a fost gândită, generează multiple probleme în implementare. Responsabilitatea instituțională pentru eficientizarea medierii aparține Guvernului, care are obiectivul de a identifica gradul de executare a legii, a cauzelor care generează inaplicabilitatea actului normativ și de a evalua eficiența actului normativ din punct de vedere al resurselor materiale, financiare și umane, inclusiv consecințele reglementării exprimate în costuri și beneficii. Acțiunea administrativă nu poate fi redusă la rolul de executant mecanic al voinței politice, iar evaluarea, revizuirea și propunerea de recomandări pentru îmbunătățirea practicilor curente este un domeniu de competență managerială a funcționarilor publici de conducere. Profesionalismul funcționarilor publici le permite acestora să protejeze calitatea medierii.

Introducerea medierii în sistemul administrației publice necesită înțelegerea mecanismului de funcționare a medierii și a practicilor profesionale pentru a asigura servicii de mediere calitative. Cu scopul de a identifica posibilitățile de îmbunătățire a practicilor de mediere din țara noastră și de a stabili un set de reguli clare pentru toți participanții la procesul de mediere, se cere monitorizarea și evaluarea modelului actual al medierii cu scopul de a acumula datele necesare pentru elaborarea unor politici și regulamente de implementare.

La această etapă incipientă de dez-

voltare a instituției medierii în Republica Moldova, este nevoie de susținerea autorităților publice în crearea de programe și de standarde pentru formarea de specialitate a mediatorilor, care să ofere servicii de mediere în administrația publică. Din informația plasată pe pagina web a Consiliului de mediere cu referire la bunele practici, unde se descrie Sistemul de asistență juridică garantată de stat din Olanda, care prestează servicii de mediere beneficiarilor și sunt plătiți de către stat, aflăm că în jur de 600 fac parte din sistemul de asistență juridică garantată de stat. Din numărul total de mediatori, (aproximativ 2500), 25% sunt juriști, iar restul 75% au alte profesii, și se specifică că și funcționarii publici activează în calitate de mediatori, „la Institutul de Mediere din Olanda sunt înregistrați în jur de 500 funcționari publici care activează în domeniul fiscal, armată, alte domenii ale administrației publice. Sarcina acestora este medierea conflictelor din domeniul său specific de activitate, prin aceasta reducând numărul adresărilor la instanțele de judecată și majorând gradul de satisfacție a beneficiarilor serviciilor publice” [4]. Drept urmare, pentru a asigura efectuarea unei medieri eficiente, imparțiale și competente față de părți, este indispensabil ca mediatorii să beneficieze de formarea inițială și continuă, să obțină experiență, inclusiv prin medierea cazurilor prin comediere împreună cu colegii mai experimentați. Deși mediatorul nu are rolul de a oferi consultanță într-un domeniu, cunoștințele de specialitate îi permit mediatorului să înțeleagă imaginea de ansamblu și să conducă procesul de mediere în mod responsabil. Mediatorii specializați și organizațiile de mediatori create cu scopul de a activa în domeniul administrației publice au nevoie de sprijinul administrativ și profesional necesar.

Medierea ține de activitățile de rela-

ții cu publicul și are menirea de a facilita acordul politicilor, acțiunilor, produselor și angajamentelor autorităților publice și a celorlalte instituții publice cu așteptările comunităților și a beneficiarilor serviciilor publice. În ceea ce privește modul de organizare și de funcționare a organizațiilor de mediere, acestea colaborează cu departamentele de relații cu publicul și cele juridice, în scopul selectării cazurilor de mediere. Cazurile mediate contribuie la o mai bună cunoaștere a unor aspecte legate de organizare și comunicare din cadrul autorităților publice și a celorlalte instituții publice, care pot fi îmbunătățite.

Este evident faptul că nu putem spori accesul la serviciile de mediere în administrația publică, dacă funcționarii publici au o atitudine rezervată față de procedura de mediere. Prin urmare, sunt necesare acțiuni de sensibilizare și informare a funcționarilor publici și a altor cetățeni cu privire la instituția medierii. În acest scop sunt oportune sesiunile de formare și informare, organizarea unor conferințe, ateliere de lucru, elaborarea unor ghiduri practice, a unor spoturi publicitare și altele, pentru a oferi o informație mai completă despre procesul de mediere și practicile profesionale, ținând cont de specificul autohton al contextului socio-cultural. Adevărul este că fără susținerea financiară a programelor de dezvoltare a medierii din fonduri publice, inclusiv a programelor de stat pentru instruirea gratuită a mediatorilor nu este posibil acest proiect. Cu certitudine, răspândirea mai largă a serviciilor de mediere în diverse domenii este condiționată de creșterea numărului mediatorilor profesioniști.

Concluzii. În conformitate cu problema de cercetare sunt identificați factorii care determină stările finale ale costurilor și beneficiilor sociale ale părților implicate în conflict și metodele de gestionare

eficientă a conflictelor. Astfel, conflictul inerent vieții sociale este văzut ca fiind atât o criză, cât și un gol în interacțiunea interpersonală, iar rolul mediatorului este să ajute părțile să depășească situația conflictuală și să ajungă la un acord, care să le satisfacă interesele.

Abordarea constructivă în soluționarea conflictelor se întemeiază pe strategia activă de acțiune, aplicarea principiului câștig/câștig și denotă posibilitatea de schimbare a situației conflictuale curente distructive în posibilități de rezolvare constructivă a problemelor sociale. Se exprimă opinia că medierea, care are atât scopul de rezolvare a problemelor, cât și de dezvoltare personală, poate fi un instrument util de soluționare a conflictelor din sistemul administrației publice.

Conform variantei tradiționale, conflictul implică atitudini și comportamente antagonice, însă există și conflicte ascunse sau reprimite. Indivizii și grupurile pot evita să se angajeze într-un conflict, deoarece le lipsește încrederea că pot soluționa problemele concrete cu care se confruntă. Costul nonacțiunii constă în faptul că relațiile interumane rămân aceleași în lipsa unor conflicte, chiar dacă acestea nu sunt întotdeauna juste. Unul dintre rezultatele eficace de soluționare a conflictelor din administrația publică este facilitarea dialogului social, bazat pe încredere și cooperare. Stabilirea încrederii cetățenilor în cadrul legal și în actul administrativ ar conduce la un grad mai mare de respectare a legii și ar avea consecințe pozitive asupra menținerii unor relații de cooperare între aparatul guvernamental și societate. Însă încrederea cetățenilor se poate construi doar dacă apar conflicte reale și are loc un dialog critic asupra problemelor sociale. Astfel, sunt necesare strategii de stimulare a conflictelor pentru adaptarea autorităților publice centrale și locale și a altor instituții publice

la noile condiții ale mediului în continuă schimbare.

Un rol esențial al funcționarilor publici de conducere este cel de gestionare a conflictelor organizaționale. Cu siguranță, nu toate disputele dintre angajați au consecințe negative pentru performanța organizațională, totuși, unele dezacorduri pot să afecteze esențial climatul socio-psihologic și să blocheze realizarea unora dintre obiectivele organizaționale. În condițiile în care funcționarii publici de conducere au beneficiat de un curs de dezvoltare profesională în domeniul gestionării conflictelor, cel mai probabil ei își vor asuma rolul de mediator și vor controla procesul de soluționare a conflictelor, vor gestiona emoțiile negative și drept rezultat vor reduce costurile reacțiilor emoționale agresive și a comportamentelor defensive. Rezultatul pozitiv, ce poate fi obținut prin gestionarea eficientă a conflictelor, este performanța organizațională. Astfel, sunt necesare strategii de reducere a conflictelor pentru a îmbunătăți relațiile dintre părți și a spori cooperarea în realizarea obiectivelor organizaționale.

Dacă părțile implicate într-un conflict au voința de a rezolva problemele cu care se confruntă, acestea discută soluții la problemele lor și decid cum să acționeze. Administrarea transparentă presupune participarea cetățenilor la procesul decizional. Însă, în aplicarea reală a principiului transparenței se atestă multiple situații conflictuale cu privire la promovarea intereselor și subiectele controversate puse în discuție. La procesul de elaborare a politicilor publice participă diverși factori de interes, care pot fi persoane, grupuri sau organizații, fiecare cu propriile lor interese. De asemenea, pentru rezolvarea unor probleme sociale sunt constituite structuri de participare, eficiența activității căreia depinde de recunoașterea reciprocă

a intereselor și a rolului fiecărei părți, colaborarea și comunicarea eficientă între parteneri. Dacă fiecare dintre factorii de interes își protejează propriile interese în detrimentul intereselor celorlalți se denaturează calitatea deciziei. Un alt prejudiciu adus raționalității este obiectivul de menținere a coeziunii grupului, ca efect al gândirii de grup, ceea ce conduce la luarea unor decizii ineficiente. Funcționarii publici au rolul de a transforma conflictele neproductive, de a depăși tiparele de acțiune intrate în rutină și de a lua decizii clare și deliberate. Astfel, sunt necesare strategii de prevenire a conflictelor, orientate spre sporirea comunicării de grup și îmbunătățirea procesului decizional, pentru a genera binele public prin dialogul între factorii de interes.

Rezultatele sau stările finale ale beneficiilor sau costurilor părților implicate în conflict depind de modul în care se gestionează conflictul. Strategia activă și constructivă de comportament înseamnă orientarea spre acțiune prin folosirea energiei pozitive și asumarea responsabilității pentru rezultate. Lărgirea spectrului alternativelor de soluționare a problemelor prin dialog critic, comunicare deschisă și colaborare, ascultare activă, dialog social, mobilizarea forțelor pentru a rezolva problemele, stabilirea încrederii între părți, duce în consecință la producerea unor rezultate benefice în viitor, realizarea unor schimbări în structura sistemului administrației publice și la dezvoltarea personală a funcționarilor publici.

Atunci când factorii de interes eșuează să rezolve problemele din cauza complexității situației conflictuale, aceștia pot apela la un mediator profesionist. Rolul mediatorului este de a interveni în procesul de negociere pentru a facilita discuțiile și a controla situația conflictuală,

astfel încât părțile să ajungă la un acord, care să le satisfacă interesele. Încrederea în mediator este esențială pentru succesul medierii, iar pentru a fi o persoană de încredere, mediatorul trebuie să posede anumite cunoștințe, calități și abilități indispensabile profesiei de mediator.

În secolul nostru atât de utilitarist se pune întrebarea la ce servește? De ce autoritățile publice ar trebui să susțină medierea? Răspunsul este că, din punct de vedere strategic, se poate obține un echilibru al sistemului social, colaborare între factorii de interes și comunicare eficientă.

Este evident faptul că comunicarea eficientă nu se face de pe poziții defensive, și nici de pe cele de dominare, nu se obține prin agresivitate sau manipulare, ci se întemeiază pe încredere și cooperare. Medierea, orientată spre soluționarea conflictelor prin accederea la rădăcinile problemei și obținerea unui nou rezultat, văzut de ambele părți ca fiind o soluție permanentă a problemei, contribuie la modificarea percepției indivizilor, a relațiilor dintre ei, a intereselor lor și a situației care a creat conflictul.

Pentru a utiliza pe larg medierea în domeniul administrației publice sunt necesare acțiuni de promovare, care rezidă în sporirea capacității de înțelegere și a nivelului de conștientizare a funcționarilor publici și a altor cetățeni privind instituția medierii, monitorizarea și evaluarea modelului de mediere, acumularea de date și elaborarea unor politici și regulamente de implementare a medierii, formarea competențelor necesare mediatorilor specializați și consolidarea medierii prin instituționalizare. Succesul promovării și aplicării medierii depinde atât de implicarea tuturor autorităților publice cu atribuții în acest domeniu, cât și de societatea civilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Conflict Resolution: the Thomas-Kilmann Model. [online] [accesat la 07.05.2020]. În: <http://www.managetrainlearn.com/page/conflict-resolution-model>
2. Cornelius Helena, Faire Shoshana. Știința rezolvării conflictelor. București: Știință și tehnică, 1996, 266 p. ISBN 973-9236-05-7.
3. Bovey Stephen. Eficiența în șapte trepte sau un abecedar al înțelepciunii. București: ALL, 1998, 319 p. ISBN 973-8171-96-2.
4. Despre mediere în Olanda. Exemple de bune practici. Consiliul de mediere. În: <https://mediere.gov.md/ro/content/despre-mediere-olanda-exemple-de-bune-practici> (accesat la 24.04.2020).
5. Dicționarul explicativ al limbii române. În: www.dexonline.ro (accesat la 25.04.2020).
6. Johns Gary. Comportament Organizațional. București: Ed. Economică, 1998, 634 p. ISBN 973-590-042-4.
7. Laloux Frederic. Organizația reinventată. București: Velant, 2017, 558 p. ISBN 978-606-8542-54-3.
8. Legea cu privire la mediere nr. 137 din 03 iulie 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 224-233 din 21.08.2015.
9. AVRAM, Eugen. Psihologie Organizațional-Managerială: Tendințe Actuale/Eugen Avram, Cary L. Cooper. Iași: Polirom, 2008, 902 p. ISBN 978-973-46-0808-9.
10. Raport de activitate al Consiliului de Mediere pentru anul 2019. În: https://mediere.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_anual_2019.pdf (accesat la 22.04.2020).
11. Raport de monitorizare privind implementarea Legii Republicii Moldova nr. 134 din 14.06.2007 cu privire la mediere. Chișinău, 2011. În: <http://www.justice.gov.md/file/reforma%20judiciara/Raport%20de%20monitorizare%20a%20Legii%20cu%20privire%20la%20mediere.pdf> (accesat la 21.04.2020).
12. Spangler Brad. Problem-Solving Mediation. În: https://www.beyondintractability.org/essay/problem-solving_mediation (accesat la 05.05.2020).
13. Spangler Brad. Transformative mediation. În: https://www.beyondintractability.org/essay/transformative_mediation (accesat la 05.05.2020).
14. Stoica-Constantin Ana. Conflictul interpersonal: prevenire, rezolvare și diminuarea efectelor. Iași: Polirom, 2004, 304 p. ISBN 973-681-784-9.
15. Zubco Angela. Medierea și negocierea în activitatea administrativă. Chișinău: CEP USM, 2017, 138 p. ISBN 978-9975-71-961-2.
16. Агрессия у детей и подростков / Под ред. Н. М. Платоновой. Спб.: Речь, 2006, 336 с. ISBN 5-9268-0290-3.
17. Бесемер Христоф. Медиация. Посредничество в конфликтах. Калуга: Духовное познание, 2004, 176 с. ISBN 3-930010-02-X.
18. Гордийчук Н. В. Трансформативная медиация: основные понятия и установки. В: Психологическая наука и образование. 2014, № 2. с. 41-48.
19. Дарендорф Ральф. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. Москва: РОССПЭН, 2002. 284 с. ISBN 5-8243-0370-3.
20. Ларионов И. Ю. Современный конструкционизм как методология исследования морального дискурса. В: Studia Culturae: Вып. 1 (35), 2018, с. 55-66. ISSN 2225-3211.

21. Лекторский В. А. О толерантности, плюрализме и критицизме. В: Вопросы философии. 1997, № 11, с. 46-54. ISSN 0042-8744.

22. Марч Джеймс, Саймон Герберт. Организации. În: <https://iphras.ru/uplfile/reznik/sovet/bibl/1/March4.pdf> (accesat 20.04.2020).

Prezentat: 20 mai 2020.

E-mail: angela.zelenschi@gmail.com

ROLUL ATITUDINILOR ETNOCENTRISTE ȘI XENOCENTRISTE ÎN COMUNICAREA INTERCULTURALĂ

THE ROLE OF ETHNOCENTRIC AND XENOCENTRIC ATTITUDES IN INTERCULTURAL COMMUNICATION

DOL: 10.5281/zenodo.3996007

CZU: 316.77:008

Stela SPÎNU,
doctor în filologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică,
Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie
„Nicolae Testemițanu”

SUMMARY

The process of globalization, which initially dominated only the economic sphere, subsequently led to profound socio-political and cultural transformations, influencing inter-ethnic 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 intercultural communication is evident. Intercultural communication contributes to overcoming ethnocentric or xenocentric attitudes, change the human perception of traditional values, it would cause changes the way you think and act.

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

REZUMAT

Procesul de globalizare, dominant în lumea contemporană, a determinat profunde transformări sociale, politice și culturale, având un impact semnificativ asupra culturii, influențând relațiile interetnice și interconfesionale în medii multiculturale și plurilingve. În prezent, tot mai frecvent se discută consecințele globalizării culturale, materializate într-un „set specific de valori și credințe, larg împărtășite pe tot globul”. În acest context, etnocentrismul devine nu doar o stare de spirit dominantă în evoluția lumii contemporane, ci și o barieră în comunicarea interculturală.

Cuvinte-cheie: comunicare interculturală, etnocentrism, xenocentrism, stil comunicațional, conflict de valori și norme.

Procesul de globalizare, dominant în lumea contemporană, inițial a influențat doar sfera economică, ulterior determinând profunde transformări sociale, politice și culturale, având un impact semnificativ asupra culturii, influențând relațiile interetnice și interconfesionale

în medii multiculturale și plurilingve. În plan cultural, globalizarea își face simțite efectele prin tendința de subminare a culturilor minoritare, omogenizare culturală, schimbarea modelului valoric național și apariția formelor culturale hibride.

În prezent, tot mai frecvent se discută,

în contradictoriu, consecințele globalizării culturale, materializate într-un „set specific de valori și credințe, larg împărtășite pe tot globul”. În acest context, *etnocentrismul* și *xenocentrismul* devin, treptat, nu doar stări de spirit dominante în evoluția lumii contemporane, ci și bariere în comunicarea interculturală.

Pe linia celor relatate, ne propunem să definim conceptul de comunicare interculturală, să analizăm modalitățile prin care fenomenele opuse ca conținut – *etnocentrismul* și *xenocentrismul* – influențează comunicarea interculturală, să definim acțiunile menite să ajute la depășirea acestor bariere în comunicarea interculturală.

Esența conceptului de comunicare interculturală. Termenul *comunicare* are o vechime mare în limbă, fiind de origine latină (comunis „stăpânit în comun”). Aflându-se la interferența disciplinelor socioumane, acesta a cunoscut mai multe accepțiuni:

- schimb de informații între emițător și receptor prin intermediul unui sistem de simboluri și semne [14, p. 32];

- proces, prin care un emițător transmite o informație receptorului printr-un canal, cu scopul de a produce asupra receptorului anumite efecte [5, p. 41];

- procesul stabilirii unei comuniuni sau identități de reflecții, idei, concepții între emițătorul și receptorul mesajului prin intermediul unui canal de comunicație [13, p. 25].

Teoreticienii clasifică totalitatea definițiilor date comunicării în două mari categorii: 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 [10, p. 7].

Așadar, comunicarea reprezintă un proces complex, care urmărește realizarea unui schimb de informații și obținerea unui feedback, stând la baza relațiilor interpersonale.

Rolul comunicării în relațiile interumane a constituit un subiect de interes major din cele mai vechi timpuri până în prezent. Primele încercări de a conștientiza esența comunicării, dar și a retoricii (ca tip distinct de comunicare), 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 și dacă ar putea fi cunoscut, n-ar putea fi comunicat” [3, p. 119];

- potrivit lui Platon, „retorica nu este o știință, deoarece operează cu verosimilul, cu probabilul, acoperind domeniul opinabilului, deci nu impune dominația rațiunii, ci a afectelor; nici un retor nu a fost un mare orator, iar retorica are pretenția de a asigura succesul oricărei teze, indiferent de dreptate sau adevăr” [11, p. 19];

- Aristotel, discipol al lui Platon, fiind influențat de teoriile predecesorului său, definește atributele și aria curriculară a retoricii, plasând-o „în domeniul utilului, formulând legi ale unei retorici într-adevăr filozofice” [5, p. 155];

- Quintilian, retor și pedagog roman, autor al lucrării „Principiile artei oratorice”, susținea că retorica este necesarmente morală, pentru că nu poți vorbi bine decât dacă ești un om de bine [11, p. 23].

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 revine în centrul atenției cercetătorilor, cunoscând multiple interpretări. John Fiske, istoric și filozof american, le subsumează celor două școli:

școala proces (care interpretează comunicarea ca mijloc de transmitere a mesajelor și îi are ca reprezentanți pe C. Shannon, W. Weaver și G. Gerbner) și *școala semiotică* (care tălmăcește comunicarea ca producție și schimb de semnificații) [7, p. 79].

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.

Actualmente, în contextul proceselor integraționiste europene, este pe larg discutată corelația dintre comunicare și cultură, or, acestea reflectă imaginea vie a culturii unui popor, care include etnonimul și etnotipul acestuia. Mai mulți cercetători s-au exprimat pe marginea acestui subiect:

- Jean Caune susținea că cultura și comunicarea formează un cuplu ciudat, nici una 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 [2, p. 17].

- Deși sunt entități distincte, afirma 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. [9, p. 178].

- Potrivit lui A. Tănase, cultura este, prin geneza și finalitatea ei, un fenomen social, fiind moștenită prin mecanisme sociale, deprinsă și învățată, care îl conduce pe individ spre umanitate, spre valorile ei supreme. Factorul comunicațional nu este exterior culturii, ci ține de sensul și finalitatea acesteia [12, p. 93].

Prin urmare, termenii cultură și comunicare desemnează fenomene sociale, aflate în strânsă corelație. Cultura întrunește totalitatea valorilor spirituale și materiale, care servesc la definirea imaginii unei comunități; comunicarea ne oferă posibilitatea de a cunoaște și împărtăși valori și tradiții culturale.

La interferența conceptelor de cultură și comunicare se află comunicarea interculturală, necesitatea căreia este determinată de diversitatea etnică, lingvistică și spirituală a lumii moderne. Doar prin comunicare poate fi realizat un schimb de valori, norme, reguli și idei între reprezentanții diferitor medii culturale.

Lipsa de comunicare devine o sursă a conflictelor interculturale. Or, comunicarea are un rol decisiv în situații de criză sau conflicte dintre reprezentanții diferitor medii culturale, posedând un rol dual: ca sursă de conflicte și ca formă de prevenire, evitare, gestionare, diminuare ori rezolvare a conflictelor [15, p. 51].

În prezent, o sursă dominantă de conflict a devenit etnocentrismul.

Etnocentrismul – barieră în comunicarea interculturală. Termenul etnocentrism a fost introdus în mediul academic de William Graham Sumner, sociolog și filozof american. În lucrarea *Folkways*, datată cu 1906, savantul îi definește pe etnocentriști ca indivizi sau grupuri particulare care se consideră superiori celorlalți, neglijând alte forme culturale, fiind siguri de unicitatea propriei culturi. În aceeași lucrare, Sumner introduce și conceptele de ingroup și outgroup, folosite în prezent în studiile de psihologie. În opinia cercetătorului, acestea sunt două fațete ale aceleiași monede, reprezentând o relație universală. În ipoteza lui Sumner domină ideea de superioritate a ingroupului și a ostilității față de outgroup. Deși conceptele introduse de William Graham Sumner sunt preluate în cercetările socioumaniste

ulterioare, opiniile acestuia au fost criticate de contemporanii săi [1, p. 45].

Consecințele atitudinilor și comportamentelor etnocentriste în lumea contemporană sunt estimate diferit. Referindu-ne la aspectul pozitiv al etnocentrismului, semnalăm că acesta îi unește și consolidează pe indivizii care aparțin aceluiași mediu cultural, au valori și norme comune, tind spre unitatea spirituală. Persoanele etnocentriste dau dovadă de devotament față de patrie și limbă, împărtășesc și promovează propriile valori, dar nu sunt pregătite pentru un dialog deschis. În anumite contexte, din cauza lipsei de comunicare, etnocenștii devin promotorii unor idei radicale, care duc la discriminare.

Etnocentrism și Xenocentrism. Opus etnocentrismului este xenocentrismul, fenomen tot mai frecvent întâlnit la tineri. Xenocenștii sunt adversari ai etnocentrismului, subestimându-și propriile valori și norme, fiind lipsiți de un spirit critic, fiind ușor influențați, manipulați sau asimilați de reprezentanții mediilor culturale, ale căror valori sunt supraestimate. Xenocentrismul devine, ulterior, un motiv al migrației și al asimilării benevole.

Relativismul cultural la interferența atitudinilor etnocentriste și xenocentriste. La interferența atitudinilor etnocentriste și xenocentriste se află relativismul cultural. Acest curent de gândire a fost introdus și promovat de antropologul american Franz Boas. Conform adepților relativismului cultural, valorile unei culturi trebuie judecate în contextul și funcționalitatea lor imanentă, dar nu după criteriile altei culturi. Acesta are la bază un spirit critic, obiectiv, care se datorează, în mare parte, comunicării dintre reprezentanții diferitor culturi.

Conceptul de relativism cultural este unul dintre principiile cele mai „venerabile” și mai valoroase, susține Robert D. Edgerton. Conform acestui principiu, în

cercetarea antropologică nu există un standard universal valid prin intermediul căruia să fie posibil a fi analizate credințele tradiționale sau practicile altor culturi; acestea pot fi evaluate numai în contextul în care apar și se manifestă [4, p. 71].

Relativismul cultural presupune un mod obiectiv de a gândi, a aprecia și tolera diversitatea etnică, lingvistică și culturală, fapt inevitabil în lumea contemporană. Promotorii relativismului cultural afirmă că o cultură nu are nici un criteriu absolut pentru a decide dacă activitățile unei culturi sunt „inferioare” sau „nobile”. Totuși, fiecare cultură poate și trebuie să aplice acest criteriu propriilor activități, deoarece membrii săi sunt atât actori, cât și observatori”, susține Hofstede Geert [8, p. 45]. Acceptarea unor criterii care nu sunt specifice propriei culturi este dificilă, deoarece necesită o abordare neutră, obiectivă, care nu este ghidată de anumite preferințe și atitudini.

Relativismul cultural respinge ideea că anumite culturi, inclusiv cea proprie, posedă un set de reguli absolute după care se pot judeca alte culturi. Fiecare cultură are un set de norme particulare specifice. Absolutizarea, supraevaluarea relativismului cultural are însă consecințe negative, atât în plan metodologic, cât și în plan etic. În plan metodologic, efectul ar fi că fiecare cultură va fi evaluată numai în termenii propriilor standarde și orice fel de comparație interculturală nu ar mai posibilă și nici justificată [5, p. 81].

Adversarii relativismului susțin că acesta este un „nonsens sentimental” și că societățile primitive vor renunța la practicile tradiționale atunci când guvernările coloniale își vor demonstra superioritatea [4, p. 8].

Prin urmare, etnocentrismul, xenocentrismul și relativismul cultural sunt curente de gândire, utile în cercetările antropologice. Pentru a depăși formele exagerate

ale acestora în societățile plurietnice, urmează a fi dezvoltate competențe de comunicare interculturală, care presupun o conștiință, o sensibilitate și un comportament intercultural. De regulă, persoanele care posedă competențe interculturale nu pot fi nici etnocenștrști, nici xenocenștrști.

Studiu de caz. Pe linia celor relatate prezintă interes atitudinea tinerilor, ce țin de diferite etnii, față de etnocentrism, xenocenștrism și relativism cultural. Pentru a obține o informație veridică am realizat un sondaj de opinie în rândul studenștrilor, reprezentanștrii ai grupurilor de români basarabeni, indieni (ștrara de origine - India) și arabi (ștrara de origine - Israel), care își fac studiile la Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemișanu”. Potrivit rezultatelor sondajului, majoritatea tinerilor intervievaștrii sunt promotori ai unui etnocentrism moderat, dorind să se familiarizeze cu noi valori și conduite culturale, dar nu și să le tolereze sau să accepte un dialog cu semenii lor.

În acest context, comunicarea și educația interculturală ar servi la depășirea

atitudinilor etnocenștriste, ar modifica percepștrția omului asupra valorilor tradiștrionale, ar provoca schimbări în modul de a gândi și acștriona. Atitudinile și comportamentele etnocenștriste sau xenocenștriste ar putea fi depășite prin următoarele acștrțiuni:

- însușirea limbilor străine pentru o mai bună cunoaștrtere a etnonimului altor comunităștrii și conștrtientizarea diferenștrțelor dintre culturi;

- formarea unei conștrtiinștrțe interculturale prin cunoaștrtere intuitivă sau reflexivă nu doar a propriilor valori culturale, dar și ale altor popoare;

- cultivarea unei sensibilităștrții interculturale, a capacităștrții de a transmite și provoca emoștrșii pozitive;

- promovarea unui comportament intercultural corect și demn;

- dezvoltarea sensibilităștrții pentru diversitate prin organizarea evenimentelor culturale și ștrtiinștrifice, care ar facilita dialogul intercultural;

- promovarea și monitorizarea mobilităștrții tinerilor prin participarea la proiecte de mobilitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Adorno Theodor W., Frenkel-Brunswick Else, Levinson Daniel, Sanford Nevitt, The authoritarian personality, New York, Harper & Brothers, 1950.
2. Caune, Jean, Cultură și comunicare, Bucureștrii, Editura Cartea Românească, 2000.
3. Ciulei, T., Mic tratat de gnoseologie, Editura Lumen, Iaștrii, 2009.
4. Constantinescu Căttălin, Relativismul cultural în studiile literare comparate. Deschiderea spre Celălalt și spre Periferie, Acta lassysensia Comparationis, nr. 5, 2007.
5. Cuilenburg J., Scholten O., Noomen G., Ștrtiinștră comunicătrrii, Bucureștrii, Ed. Humanitas, 2004.
6. Defradas Jean, Literatura elină, Bucureștrii, Editura Tineretului, 1960.
7. Fiske, John, Introducere în ștrtiinștrțele comunicătrrii, Iaștrii, Editura Polirom, 2003.
8. Georgiu Grigore, Filosofia culturii: cultură și comunicare, Editura Diogene, Bucureștrii, 2013.
9. Oprea Ioan, Comunicare culturală și comunicare lingvistică în spaștriul european, Iaștrii, Ed. Institutul European, 2008.
10. O'Sullivan Tim, Hartley John, Saunders Danny, Montgomery Martin, Fiske John, Concepte fundamentale din ștrtiinștrțele comunicătrrii și studiile culturale, Iaștrii, Editura Polirom, 2001.

11. Stroe C., Retorica și teoria argumentării, Editura Pământul, București, 2006.
12. Tănase Alexandru, Cultură și civilizație, București, Editura Politică, 1977.
13. Wilbur, Schram, Process and Effects of Mass Communication, University of Illinois Press, Urbana, 1995.
14. Гузикова М., Фофанова П., Основы теории межкультурной коммуникации, Екатеринбург, Издательство Уральского университета, 2015.
15. Tripon Ciprian; Dodu, Marius, Penciu, Gabriela, Managementul conflictelor și tehnici de negociere. În: <https://www.academia.edu/32713151/>

Prezentat: 12 mai 2020.

E-mail: stela.spinu@mail.ru

Societatea civilă și statul de drept



ASPECTE PRIVIND REGLEMENTAREA NEUTRALITĂȚII POLITICE A FUNCȚIONARULUI PUBLIC

ASPECTS REGARDING THE POLICY NEUTRALITY OF THE CIVIL SERVANT

DOI: 10.5281/zenodo.3996009

CZU: 342.98:35.08

Tatiana MOSTOVEI,
doctor în drept, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This work investigates the integrity and complexity of legal regulations regarding the political neutrality of the civil servant. As for incompatibilities/prohibitions, these are found in three normative acts, lacking in some regulations such as political neutrality, and could be qualified as vague or ambiguous, due to the fact that they are deduced from the principles of conduct or the notion of self-interest for the obligation to declare the conflict of interests. The normative framework in force establishes the civil servant in an area of extended uncertainty on political parties as well.

Keywords: civil servant, independence, impartiality, loyalty, self-interest, conflict of interest, obligation to abstain, principle of conformity, inappropriate influences, party member, political neutrality.

REZUMAT

Această lucrare examinează integritatea și complexitatea reglementărilor legale privind neutralitatea politică a funcționarului public. În ceea ce privește incompatibilitățile/interdicțiile, acestea se regăsesc în trei acte normative, lipsite de unele reglementări, precum neutralitatea politică și ar putea fi calificate ca vagi sau ambigue, datorită faptului că sunt deduse din principiile de conduită sau din noțiunea personală, interes pentru obligația de a declara conflictul de interese. Cadrul normativ în vigoare stabilește funcționarul public într-o zonă de incertitudine extinsă și asupra partidelor politice.

Cuvinte-cheie: funcționar public, independentă, imparțialitate, loialitate, interes personal, conflict de interese, obligația de abținere, principiul conformării, influențe necorespunzătoare, membru de partid, neutralitate politică.

În anul 1939, pentru a limita activitatea politică a exponenților puterii executive a Guvernului Federal, Congresul Statelor Unite ale Americii a adoptat Actul pentru prevenirea activităților politice periculoase (Un Act To prevent pernicious political activities) [14] cunoscut sub denu-

mirea de Legea Hatch (Hatch Act). Legea Hatch rezumă la faptul că funcționarul agenției federale nu poate folosi funcția sa, finanțată din sursele contribuabililor, pentru susținerea convingerilor sale politice. Unele reglementări din Legea Hatch sunt regăsite și în cadrul normativ național.

Cu încuviințare legală, funcționarii publici din Republica Moldova pot avea calitatea de membri ai partidelor politice sau ai organizațiilor social-politice, cu unele excepții reglementate de lege [8; art. 16]. Atribuind prevederilor legale un regim uzual, distingem că nu fiecare funcționar public poate adera la un partid politic. Această abatere de la normă nu face referire la categoria funcției ocupate: de conducere de nivel superior, de conducere sau de execuție, ci la scopul general al funcției și sarcinile de bază. Implicarea în activități politice este interzisă pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și entităților subordonate, Administrației Naționale a Penitenciarelor, Centrului Național Anticorupție, Autorității Naționale de Integritate.

Ca rezultat al valorificării dreptului de aderare la un partid politic, funcționarii publici pot fi repartizați în 3 grupe: membri ai partidelor politice,

simpatizanți ai partidelor politice și funcționari apolitici. Conceptul de neutralitate politică însumează toți deținătorii statutului de funcționar public.

Așa cum fiecare drept obținut generează reciprocitate prin instituirea obligațiilor, în această lucrare va fi investigată plenitudinea și complexitatea reglementărilor legale cu privire la neutralitatea politică a funcționarului public.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008 dispune dreptul la opinie a funcționarului, sub rezerva obligatei de abținere de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice [8; art. 15, alin. (4)]. Obligația de abținere nu privește conținutul opiniei, însă face referire la reținerea în exprimarea acesteia. În doctrina franceză obligația de abținere poate fi regăsită cu titlu de obligație de rezervă (obligation de réserve) a funcționarului public. Co-

dul administrativ al României determină obligații în exercitarea dreptului la libera exprimare [13; art. 432], în baza cărora funcționarii publici trebuie să aibă o atitudine conciliantă și să evite generarea conflictelor datorate schimbului de păreri.

Un alt aspect ce urmează a fi analizat vizează extinderea obligației de abținere doar pe perioada programului de activitate, dar nu și în perioada concediului ordinar ori medical, zilelor libere, pauzei de prânz. Interdicția implică nu numai procesul de vociferare a propriilor convingeri politice, dar include și domeniul de exteriorizare a manifestărilor: prin gesturi, atitudine, vestimentație etc.

Conformat cerințelor, funcționarul public nu va fi supus răspunderii administrativ-disciplinare pentru expunerea preferințelor și opiniilor cu tentă politică pe paginile de socializare, implicarea în campanii electorale, participarea la emisiuni televizate cu caracter politic, purtarea vestelor, tricourilor, chipiurilor cu sigla partidelor politice etc. Cu toate acestea, o atare formă de comunicare urmează a fi apreciată de la caz la caz, cu respectarea condiției de neafectare a imaginii autorității publice.

Întru instituirea unei norme clare și aplicabile, ar fi binevenită completarea Legii nr.158/2008 [8] cu un articol ce va reglementa particularitățile obligației de abținere a funcționarului public.

Totodată, obligația de abținere și declarația de abținere nu pot fi confundate, acestea având destinații distincte. De lege lata, declarația de abținere este un act prezentat în scris superiorului ierarhic pentru declararea situațiilor de conflict de interese iscate într-o procedură administrativă. Unul din temeiurile depunerii este determinat de existența motivului „de justificare a neîncrederii față de exercitarea imparțială a funcției” [4; art. 50, alin. (1)]. Prin urmare, funcționarul va prezen-

ta declarația de abținere, invocând apartenența ori preferințele politice, în caz că prejudiciază încrederea publicului în exercitarea imparțială a funcției.

Asigurarea realizării unui serviciu public imparțial, în interesul societății și al statului constituie unul din obiectivele activității autorităților publice. Totodată, imparțialitatea este unul dintre principiile ce guvernează conduita funcționarului public, potrivit căruia este obligat să ia decizii și să întreprindă acțiuni în mod imparțial, nediscriminatoriu și echitabil, fără a acorda prioritate unor persoane sau grupuri în funcție și de apartenență politică [9; art.4, alin. (1)].

Atunci când este pus în discuție principiul imparțialității, devine importantă conștientizarea dimensiunii acestuia, luând în calcul aparențele. Imparțialitatea trebuie să rezulte din acțiunile întreprinse și deciziile adoptate, tocmai pentru a înlătura orice suspiciune cu privire la îndeplinirea corectă și onestă a îndatoririlor profesionale. Imparțialitatea nu este doar o chestiune de substanță, ci și de aparență: nu este suficient să fii imparțial, acest lucru trebuie să fie văzut [4; p.2 3].

Pe de altă parte, anume prin prisma principiului independenței, Codul de conduită a funcționarului public nr. 25/2008 [9; art. 5] dispune asupra limitelor implicării în activități politice. Apartenența politică a funcționarului public nu va influența comportamentul și deciziile acestuia, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice. Totodată, funcționarilor, în exercitarea funcției, le este interzis: să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice; să folosească resursele administrative pentru susținerea concurențelor electorale; să afișeze, în incinta autorităților publice, însemne sau obiecte inscripționate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților

acestora; să facă propagandă în favoarea oricărui partid; să creeze sau să contribuie la crearea unor subdiviziuni ale partidelor politice în cadrul autorităților publice. În atare formulă, principiul independenței constituie un garant al neutralității politice a funcționarului public cu aluzii la independență profesională și operațională a acestuia.

Pentru a face o analiză comparativă a principiilor independenței și neutralității politice este necesar să apelăm la semnificația cuvintelor incluse în titlul lor. Neutralitatea este caracterizată ca o obligație negativă, determinată de o atitudine pasivă și de neimplicare a funcționarului în manifestarea convingerilor politice. Independența, la rândul său, face referire la libertatea oferită funcționarului pentru îndeplinirea sarcinilor de funcție, fără imixtiunea colegilor, superiorilor, terțelor persoane sau autorități. Imixtiunea în activitatea funcționarului public din partea terțelor persoane, pentru a-l determina să acționeze ilegal, poate fi calificată drept influență necorespunzătoare și urmează a fi declarată în condițiile Legii integrității nr. 82/2017 [7; art. 17].

Neutralitatea politică constituie un principiu distinct, pus la baza activității serviciului public din Ucraina. În sensul art. 4, alin. (8) din Legea privind serviciul public nr. 889/10.12.2015 [15], funcționarul public nu va admite influența opiniilor politice asupra acțiunilor și deciziilor sale, se va abține de a-și demonstra atitudinea față de partidele politice, de a-și demonstra propriile opinii politice în timp ce îndeplinește atribuții oficiale.

Identificăm, în acest sens, o lipsă de reglementare în cadrul normativ național, înlăturarea căreia ar exclude multiple situații de abuz de funcție, protecționism și favoritism, tănuire de conflicte de interese etc.

Principiul neutralității politice, deter-

mină funcționarii să se asigure că punctele lor de vedere nu ar da naștere unui conflict de interese cu atribuțiile lor oficiale. Conflictul de interese, așa cum este perceput, este determinat de apariția unui conflict între două interese: de serviciu și personal, ultimul fiind determinativ. Interesul personal, după cum este definit de Legea privind declararea averii și intereselor personale nr.133/17.06.2016 [10] include și interesul material sau nematerial ce rezultă din relațiile sau afiliațiile inclusiv cu partidele politice. Pentru conformarea cu prevederile impuse, funcționarul public este obligat să declare conflictul potențial și real de interese, subordonat intereselor politice, generate de beneficiul moral ori material al funcționarului.

Loialitatea - principiu stipulat în art. 7 din Codul de conduită a funcționarului public [9] prevede obligația de a se abține de la orice act sau faptă care poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice. Mai mult, manifestarea loialității cuprinde trăsături, precum: fidelitatea, corectitudinea, sinceritatea, responsabilitatea, respectarea angajamentelor etc. Loialitatea este un termen indivizibil, nefragmentat în dependență de programul de activitate, agenda zilei, calendarul evenimentelor, simpatiile politice etc.

În altă ordine de idei, „disciplina de partid” constituie o poziție comună obligatorie pentru membrii unui partid politic. În atare circumstanțe, loialitatea funcționarului politic poate fi divizată în: 1) loialitate față de cetățean, autoritate/instituție publică și față de stat în exercitarea sarcinilor de funcție; 2) devotament față de partid – în timpul liber. Or, după cum menționează savantul francez Jean-François Keller în publicația din a.1966 [9], activitatea funcționarului merită privită și invers: activitatea în interiorul partidului și în afara partidului. Iar, în accepțiunea

savantului român L. Coman-Kund: „... devine greu de crezut că un funcționar public, numit pe baza loialității față de partid, va da dovadă, în exercițiul funcțiunii, de imparțialitate și echidistanță. Loialitățile, instituite de Codul de conduită, față de interesul general și față de instituție, vor fi înlocuite cu fidelitatea față de partid” [4; 24].

Principiile ce guvernează conduita funcționarului public, privite ca o teză fundamentală, urmează a fi percepute ca un lot unic, acestea neputând fi respectate selectiv sau formal. Principiul priorității interesului public devine declarativ atât timp, cât carențele legislative permit tacit continuarea activității în situații de conflict real dintre interesele publice și cele de partid. De remarcă, că Codul administrativ [2; art. 18] definește noțiunea de interes public, făcând referire la ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.

Continuând dezvoltarea acestui subiect, este de menționat că în literatura juridică s-au conturat două opinii contrare: prima, consideră administrația anexă a politicului și acceptă ca o funcție publică să fie și politică; a doua, consideră că funcționarul public are datoria principală și esențială de a executa decizia politică ridicată la rang de lege, fără a fi implicat în activitatea partidelor [1; p. 76].

Scoaterea politicului din administrație este una din necesitățile invocate de celebrul administrativist Anibal Teodorescu încă în 1922. Funcționarul public, în opinia autorului, nu poate aplica obiectiv legea în folosul colectivității, atunci când se folosește de ea „în vederea, mai ales a satisfacerii intereselor partidului politic care deține puterea” [5; p.161].

La expirarea a circa unui secol, politicul

rămâne prezent în administrația publică.

Pe de altă parte, conform interdicțiilor statuate în Legea Hatch, funcția publică nu poate fi o recompensă pentru activitatea politică și totodată nu poate fi implicat în managementul politic. Pe această linie, funcționarii publici din România sunt opriți să fie membri ai organelor de conducere ale partidelor politice, iar înalților funcționari publici, sub sancțiunea destituirii din funcție, le este interzis să fie membri ai partidelor politice [12; art. 98]. Reglementărilor similare sunt supuși funcționarii publici din Ucraina [15; art. 10, alin. (3)]. Din conținutul normei legale pot fi făcute următoarele precizări: nu a fost interzisă numirea în funcții pe criterii politice, ci doar impusă obligația suspendării activității politice pe perioada mandatului. Cu toate acestea, subliniem interdicția de a ocupa funcții în organele de conducere ale partidelor politice, care își găsesc argumentarea în renumitul discurs „Politica, o vocație și o profesie” al sociologului german Max Weber [16; p. 647]. Potrivit autorului, cel implicat în politică, tinde spre putere, fie puterea ca un mijloc de a subordona alte scopuri (ideale ori egoiste), fie „de dragul” puterii, pentru a savura din sentimentul prestigiului, oferit de ea. După Weber, persoana este ghidată nu atât de vocația de a fi politic, cât de acea categorie de avantaje, ce le sunt puse la dispoziție: motivare financiară, poziție socială, monopolul funcției.

Trebuie înțeles faptul că activitatea politică a funcționarilor publici, oricât de corect și pe deplin ar fi reglementată, inclusiv prin instituirea interdicțiilor și incompatibilităților, oricum constituie un factor de risc de corupție, acesta fiind determinat de produsul valorilor sociale, profesionale și individuale promovate de funcționar. În lipsa intenției de a supune unei analize detaliate avantajele și dezavantajele obținute, ori spre

ce tinde funcționarul în dorința sa de a deveni membru al vreo unui partid politic, este de precizat că interferența dintre funcționarul public și apartenența politică devine, cu trecerea timpului, un subiect plasat în atenția savanților, jurnaliștilor, societății civile, opiniei publice etc. Mai mult, potrivit art. 7, alin. (3) din Legea privind partidele politice nr. 294/2007 [11], „aderarea la un partid politic, precum și pierderea calității de membru al acestuia nu pot servi temei pentru acordarea de privilegii [...]”. Cu toate acestea, atunci când sistemul de valori este negat, respectarea principiilor neutralității, loialității, priorității interesului public și imparțialității devine un termen declarativ.

Codul-model de conduită a funcționarilor (agenților) publici recomandat de Comitetul de Miniștri al Consiliului European [3] oferă, la acest subiect, reglementări vaste și ușor de înțeles, care ar putea servi ca sursă de inspirație pentru completarea cadrului normativ național relevant. Statutul de recomandare a normei determină plasarea integrală a articolului:

„Art. 16 Activitate politică sau publică.

1. Sub rezerva respectării drepturilor fundamentale și constituționale, agentul public trebuie să vegheze că participarea sa în activitățile politice sau implicarea sa în dezbateri publice sau politice nu va știrbi încrederea publicului sau a angajaților săi în capacitatea sa de a-și satisface misiunea cu imparțialitate și loialitate.

2. În exercițiul funcției sale, agentul public nu trebuie să ofere ocazia la propria sa utilizare în scopuri politice partizane.

3. Agentul public trebuie să se conformeze oricărei restricții impuse în conformitate cu legea anumitor categorii de agenți publici în ceea ce privește exercitarea unei activități politice din cauza poziției lor sau a naturii funcțiilor lor.”

Cu toate acestea, nu poate fi omisă, în studiul de față, analiza reglementărilor legale cu privire la răspunderea juridică a funcționarilor publici pentru ignorarea incompatibilităților și restricțiilor de natură politică. Drept abatere disciplinară, în temeiul art.57, lit. i) din Legea nr.158/2008 [8], sunt specificate acțiunile de desfășurare, în timpul programului de muncă, a unor activități cu caracter politic. Așa cum, la prima vedere, ar constitui abatere disciplinară orice activitate politică întreprinsă în defavoarea activităților de serviciu, cele reglementate reduc simțitor din posibilitățile de sancționare. Îndată ce acțiunile funcționarului aduc atingere autorității publice în care activează, acesta este pasibil tragerii la răspundere administrativ-disciplinară, în temeiul art. 57, alin. 1 lit. g) din legea citată. Este însă cu neputință de a prevedea și nominaliza toate acțiunile/inacțiunile ce afectează prestigiul autorității publice, situație ce ar putea implica elemente de arbitrar și subiectivism în calificarea faptelor comise ori omise de funcționar.

Pe de altă parte, urmează a fi cercetată opțiunea tragerii la răspundere a funcționarului public pentru executarea indicațiilor superiorului. Revenind la prevederile Legii Hatch, de relatat că, potrivit amendamentelor operate în 1976, funcționarii americani au obținut protecție împotriva constrângerii angajaților de către superiorii lor.

Cadrul normativ național interzice imixtiunea în activitatea funcționarului, dar totodată îl obligă să se conformeze dispozițiilor primite de la conducător, instituind astfel principiul conformării sau principiul obedienței (le principe d'obéissance), după cum este reglementat în doctrina franceză.

Despre maniera în care poate fi exercitat principiul conformării dispun trei acte normative. Potrivit art. 3, alin. (2)

din Codul de conduită a funcționarului public, funcționarul va comunica superiorului dacă i se cere să acționeze ilegal sau contrar normelor de conduită [9]. La rândul său, în temeiul art. 23 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008, acesta are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la conducător dacă le consideră ilegale [8]. Cât privește art. 17, alin. (3), lit. c și d) din Legea integrității nr. 82/2017 [7], în cazul imposibilității de a respinge influența necorespunzătoare și afectării activității profesionale, funcționarul public este obligat să denunțe cazul în termen de 3 zile lucrătoare în adresa conducătorului entității publice. În situația care imixtiunea parvine de la conducător, va sesiza Centrul National Anticorupție.

Constatăm astfel o concurență și totodată o ambiguitate a normelor de drept, care în nici un fel nu oferă opțiunea privind conduita în caz de ingerințe în activitatea funcționarului, fie și influențe partinice din partea șefului. Din acest punct de vedere, se trag concluzii că funcționarul nu este protejat împotriva constrângerilor superiorilor. Situația ar putea fi clarificată prin unificarea cerințelor într-un act normativ, care determină drepturile și îndatoririle funcționarului public – Legea nr.158/2008 [8].

Întrucât cadrul normativ în vigoare fixează dreptul funcționarilor publici de a adera la partide politice, este esențial de a reglementa limitele activității politice a funcționarului cu celeritate, claritate și complet, printr-un act normativ de aceeași forță juridică cu actul permisiv.

Cât privește incompatibilitățile/interdicțiile de natură politică ale funcționarilor publici, acestea se regăsesc în cuprinsul actelor normative analizate supra, toate însă fiind lipsite de claritate privitor la neutralitatea politică. Normele existen-

te ar putea fi calificate ca lacunare sau ambigui, deoarece sunt deduse din principiile de conduită, ori din noțiunea de interes personal pentru obligația declarării conflictului de interese, ori din lista abaterilor disciplinare enumerate în lege. Cadrul normativ în vigoare stabilește funcționarul public într-o zonă de incertitudine, extinsă și asupra partidelor politice.

Generalizând cele concluzionate, sunt înaintate următoarele sugestii și recomandări:

1. Întru excluderea ambiguităților și viului legislativ ar fi binevenită revizuirea cadrului normativ, în special:

1.1 Completarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008 cu reglementări despre neutralitatea politică, particularitățile obligației de abținere și regula de conformare indicațiilor superiorului;

1.2 Completarea conținutului Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin Legea nr.25/2008, cu principiul inde-

pendenței operaționale și instituirea normelor privind activitatea politică și publică a funcționarului public;

1.3 Completarea declarației de avere și interese personale, anexă la Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale nr.133/2016, compartimentul VIII. Interese personale cu o rubrică nouă, intitulată „Relații sau afiliații cu partide politice”.

2. Întru instituirea unei clarități și oferi de suport funcționarului public în studierea și conștientizarea drepturilor și îndatoririlor, restricțiilor și interdicțiilor cu privire la limitele activității politice ar fi binevenită elaborarea, sub egida Cămarilor de Stat, a Ghidului cu privire la neutralitatea politică a funcționarului public.

3. În scopul dezvoltării unui corp de funcționari publici stabili și integri, în cadrul orelor și cursurilor de dezvoltare profesională, urmează a fi studiate subiecte cu referire la neutralitatea politică și particularitățile conduitei funcționarilor publici în acest sens.

BIBLIOGRAFIE

1. Catlabuga V. Conduita funcționarului public. În: Ghidul Funcționarului public. Liga națională a asociațiilor de primari din Moldova. Chișinău: Tehnologii intelectuale, 2007, 446 p.

2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 iulie 2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.08.2018, nr. 309-320 (466).

3. Codul model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici. Anexă la Recomandarea Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele-membre, aprobată la 11 mai 2000, la cea de-a 106-a Sesiune. În: Standarde anticorupție ale Consiliului Europei. Strasbourg, 2009, 223 p.

4. Coman-Kund L. Deontologia și statutul funcționarilor din administrația publică, manual pentru specializarea universitară „Administrație publică”. București: Didactică și Pedagogică, 2005, 138 p.

5. Deleanu M. Deontologia funcției și a funcționarului public. Reșița: Timpul, 2001, 180 p.

6. Kesler Jean-François Les Fonctionnaires et la politique La Revue administrative 19e Année, No. 112 (Juillet Aout 1966), p. 363-368. Published by: Presses Universitaires de France. În: www.jstor.org/stable/40777969 (accesat la 15.06.2020).

7. Legea integrității. nr.82 din 25 mai 2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.07.2017, nr. 229-243 (243).

8. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232 (840).

9. Legea Republicii Moldova privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25 din 22 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr. 74-75 (243).

10. Legea Republicii Moldova privind declararea averii și a intereselor personale. nr. 133 din 17 iunie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.07.2016, nr. 245-246 (513).

11. Legea Republicii Moldova privind partidele politice, nr. 294 din 21 decembrie 2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.02.2008, nr. 42-44 (119).

12. Legea României privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, nr. 161 din 19 aprilie 2003. În: Monitorul Oficial nr. 279 din 21.03.2003. În: legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/43323 (accesat la 20.07.2020).

13. Ordonanța de Urgență a Guvernului României privind Codul administrativ, nr. 57 din 3 iulie 2019. În: Monitorul Oficial nr. 555 din 05.07. 2019. În: legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/215925 (accesat la 20.07.2020).

14. Un Act To prevent pernicious political activitie. În: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/76th-congress/session-1/c76s1ch410.pdf>

15. Закон України про державну службу №889-VIII от 10.12.2015 р. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43) În: zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (accesat la 16.07.2020).

16. Вебер М. Политика как призвание или профессия. În: Небольшие выдержки из трудов великого политолога. Избранные сочинения. М. În: platona.net/load/knigi_po_filosofii/sociologija/veber_m_izbrannye_proizvedeniya_1990/25-1-0-2231 (accesat la 18.07.2020).

Prezentat: 3 august 2020.

E-mail: t.mostovei@gmail.com

MANIFESTĂRI ALE COEZIUNII SOCIALE ÎN CONTEXTUL PANDEMIEI COVID-19

MANIFESTATIONS OF SOCIAL COHESION IN THE CONTEXT OF THE PANDEMIC COVID-19

DOI: 10.5281/zenodo.3996011

CZU: 316.454.4:614.4

Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat în sociologie,
cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

SUMMARY

The issue addressed in the article resides in the manifestations study of social cohesion in the context of the pandemic COVID 19. Social studies are crucial to understanding the impact of the pandemic on Moldovan society, the flexibility of the public administration in emerging crises, the reaction of social groups and identification of management mechanisms. The research methodology is mainly qualitative, intended to contribute to understanding and explaining the approached problem. The conclusions lead us to the idea that the COVID 19 pandemic has affected more dimensions of social cohesion.

Keywords: social cohesion, social relations, social groups, emerging crisis, pandemic.

REZUMAT

Problema abordată în articol rezidă în studiul manifestărilor coeziunii sociale în contextul pandemiei COVID 19. Studiile sociale sunt cruciale pentru a înțelege impactul pandemiei asupra societății moldovenești, flexibilitatea administrației publice în situații de criză emergentă, reacția grupurilor sociale și identificarea mecanismelor de gestionare. Metodologia de cercetare este una preponderent calitativă, menită să contribuie la înțelegerea și explicarea problemei abordate. Concluziile formulate ne conduc spre ideea că pandemia COVID 19 a afectat mai multe dimensiuni ale coeziunii sociale.

Cuvinte-cheie: coeziune socială, relații sociale, grupuri sociale, criză emergentă, pandemie.

Definirea conceptului de coeziune socială. Explorând gama definițională a conceptului de coeziune socială, constatăm faptul că s-au înregistrat progrese în definirea și explicarea acestuia. Totodată, există o varietate de semnificații ce au consecințe asupra a ceea ce este analizat, a măsurării și comparării indicatorilor și a recomandărilor ce reies din respective-

le sinteze. Opțiunile definitorii sunt de o importanță relevantă, dezvoltându-se în timp pe baza dezbaterilor teoretice despre ceea ce generează o mai bună organizare a societății moderne.

Deși în ultimii ani s-au adăugat contribuții semnificative la cercetarea academică a coeziunii sociale, inclusiv prin valorificarea unei agende empirice

de cercetare la nivel de țară, regiune și global, totuși interesul investigativ este actualizat reieșindu-se din necesitatea înțelegerii și explicării complexității dinamicii sociale. Ea provine dintr-un efort democratic de a stabili echilibrul social, dinamismul economic și identitatea națională, cu obiectivele fondării unui sistem de echitate și evitarea fracțiunilor sociale.

Coeziunea socială este un proces social, format dintr-un ansamblu de fapte și fenomene, care își propun să consolideze pluralitatea cetățenilor prin reducerea inegalității și a disparităților, a fracțiunilor socio-economice din societate. Reflectă nevoile oamenilor atât pentru dezvoltarea personală, cât și comunitară, intră în esența sentimentului de apartenență la grupurile sociale, leagă libertatea individuală cu justiția socială, eficiența economică cu distribuirea echitabilă a resurselor, pluralismul și reguli comune pentru soluționarea conflictelor [3].

În interpretarea prezentului studiu, coeziunea socială se referă la gradul de conectare și solidaritate manifestate de grupurile sociale. Identifică două dimensiuni principale: sentimentul de apartenență și relațiile dintre membrii din cadrul comunității în perioada pandemiei COVID-19.

Studiul coeziunii sociale în Republica Moldova. Coeziunea socială este studiată din mai multe perspective. Organizațiile internaționale, regionale, cele specializate pe anumite probleme abordează în analizele sale diferite dimensiuni ale coeziunii sociale. Astfel, în analiza Organizației Mondiale a Sănătății Social cohesion for mental well-being among adolescents este inclus un studiu de caz pe Republica Moldova, unde sunt estimați factorii de risc social, psihologic și demografic, contextul sociopolitic al problemei și se evidențiază politicile și strategiile de

bază care promovează sănătatea mintală a adolescenților [5, p. 169-174].

Studiul Consolidarea coeziunii sociale și a unei identități comune în Republica Moldova [2] explorează aspecte ce țin de relațiile interetnice. Concluzionează că societatea moldovenească rămâne a fi dezbinată de-a lungul unor repere etnice și lingvistice; elitele exploatează și aprofundează dezbinarea și frecvent prezintă alte grupuri etnice ca o amenințare. Există o discrepanță mare între documentele de politici și problemele reale în domeniul relațiilor interetnice [2, p.49].

SCORE Moldova este un instrument analitic inovator, conceput pentru a îmbunătăți înțelegerea dinamicii societății din țară. SCORE Moldova se bazează pe metodologia indicelui de coeziune și reconciliere socială, care a fost inițial dezvoltată în Cipru de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP) și de Centrul pentru Pace Durabilă și Dezvoltare Democratică (SeeD). De atunci, SCORE a fost implementat în mai multe țări din Europa și din alte regiuni pentru a ajuta părțile interesate, internaționale și naționale, în proiectarea de soluții bazate pe dovezi care pot contribui la întărirea eforturilor de coeziune socială. În Moldova, procesul SCORE a fost lansat de Organizația Națiunilor Unite în noiembrie 2016, având în vedere trei obiective principale: măsurarea nivelului de coeziune socială din țară; construirea și înțelegerea forțelor care divizează și unifică în societate; informarea programelor și ajustarea intervențiilor pentru a sprijini mai bine consolidarea coeziunii sociale în țară [1].

Indicele mediu SCORE pentru Moldova în anul 2018, măsurat pe o scală de la 0 la 10, unde 0 reflectă absența completă a fenomenului măsurat în societate și 10 semnifică o prezență puternică și răspândită, include mai mulți indicatori. Spre exemplu, scorul constructivism cetățenesc -

4.8, este calculat din indicatorii activism cetățenesc – 5,8, angajament civic – 0,7, valorile civice prosoziale – 7,9. Scorul mediu al indicatorilor securității umane este compus din securitatea economică – 4.6, securitatea personală – 4,5 și securitatea politică – 7.1[4].

Conceptul de coeziune socială își găsește reflectare în programele, strategiile și politicile de stat, lansate de-a lungul anilor.

Contextul cercetării. În condițiile unei crize de asemenea gen, coeziunea socială devine existențială. Pandemia globală COVID-19 a solicitat atât coeziunea cetățenilor la nivel local, cât și a comunității internaționale. Majoritatea oamenilor și-au dat seama de responsabilitățile ce le revin, înțelegând că coeziunea socială este răspunsul colectiv la o amenințare globală, este capacitatea fiecăruia de a înțelege și de a ajuta o persoană afectată de consecințele unei pandemii. Pe de o parte, oamenii au devenit izolați la domiciliu, iar pe de altă parte, tehnologia informațională a asigurat joncțiunea socială, a deschis posibilitatea învățării unul de la altul, combinând cunoștințe, experiență, creativitate și energie la scară globală.

Studierea comportamentelor oamenilor în perioadele de criză sunt esențiale pentru a înțelege modalitățile de a acționa și reacționa în anumite împrejurări sau situații, ansamblul manifestărilor particulare și colective. Analizele deja acumulate permit să aflăm cum să răspundem rapid și eficient la provocări, cum să facem față acestei probleme în creștere, cât de pregătiți putem fi în cazul unei pandemii etc. Toate acestea au creat o paradigmă complet nouă pentru distribuirea resurselor umane, organizarea de locuri de muncă la distanță, reprofilarea și crearea de noi tipuri de servicii într-un interval de timp limitat.

Deși este dificil de a prevedea impactul COVID-19 asupra societății moldovenești,

experiența parcursă arată că grupurile sociale vizate negativ sau afectate accidental și disproporționat au potențialul de a slăbi coeziunea socială. Grupurile sociale care percep că sunt tratate în mod diferit decât restul, acestea pot submina încrederea și coeziunea socială la nivel de societate.

Metodologia studiului. Având în vedere varietatea empirică în literatura de specialitate, cercetarea are la bază operaționalizarea conceptului de coeziune socială, identificarea indicatorilor, a efectelor și cauzelor. Indicatorii elaborați reiese din definiția sintetizată. Cercetarea are un caracter calitativ. Materialul sociologic empiric a fost acumulat de către autorul articolului prin aplicarea interviului online în luna mai 2020.

Ghidul de interviu a fost elaborat în cadrul Centrului Sociologie și Psihologie Socială, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, fiind parte componentă a proiectului instituțional „Formarea și consolidarea coeziunii sociale în Republica Moldova în contextul apropierei de Uniunea Europeană”. Ghidul de interviu a fost aplicat în localități urbane și rurale, fiind respectat criteriul de gen și vârstă. Rezultatele obținute reprezintă o sursă prețioasă pentru a înțelege și explica coezivitatea socială în condițiile unui proces emergent de pandemie.

Interpretarea datelor empirice. Constatările făcute în baza aplicării interviurilor online denotă că experiența vieții pandemice și-a lăsat amprenta asupra psihicului uman, relațiilor sociale, coeziunii grupurilor și comunităților. Epoca pandemică a modificat părerile oamenilor privind valorizarea vieții, modul în care munca lor influențează asupra bunăstării individuale și colective, interacțiunea cu colegii și flexibilitatea așteptată de la angajatori, capacitatea administrației locale și centrale de a organiza societatea.

În contextul pandemiei, persoanele intervievate din comunitățile rurale au apreciat că localitățile lor au fost destul de unite, încercând să respecte regimul de carantină impus de autorități. Cei din mediul urban, au fost mai critici, considerând că pandemia nu a afectat în mod direct solidaritatea oamenilor.

Coeziunea socială este percepută, în primul rând, din perspectiva respectării cerințelor de carantină și autoizolare. Acțiunile de solidaritate s-au manifestat în mai multe moduri: de la ajutorarea persoanelor în etate, a celor cu dizabilități până la acțiuni de susținere în social media. Au fost aduse exemple pozitive privind activitățile întreprinse de autorități și cetățeni.

„Chiar de la început de pandemie, în orașul Ialoveni au fost dezinfectate mai multe spații publice, stații, drumuri, chiar și unele intrări de la blocurile de locuit. De asemenea, în magazine cumpărătorii respectă măsurile de protecție, păstrând distanța socială.” (bărbat, vârsta 46-55 ani, mediul urban, studii superioare, moldovean, angajat sectorul privat).

„Când au fost anunțate interdicțiile de părăsire a domiciliului, un agent economic din teritoriu, care deține un magazin alimentar, a acceptat să facă livrări la domiciliu. Mai târziu, după ce persoanele de peste 63 de ani au fost restricționate și obligate să nu părăsească locuința, același agent economic a dispus ca pentru aceștia livrarea la domiciliu să fie gratuită.” (femeie, vârsta 16-25 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public).

Au fost relatate situații când s-a evitat respectarea regulilor elementare, de a purta mască, mănuși și de a ține distanța socială. Unii și-au asumat riscul de a merge în locurile publice fără a fi echipați, astfel punând în pericol viața lor și a celor din jur.

„Cunosc cazuri când persoane infectate, fără a preveni că au careva simptome,

s-au prezentat la serviciu, contaminând și alți colegi, sau că au mers la cumpărături având acasă un membru al familiei infectat. Pot spune ferm că nivelul gândirii acestor oameni este afectat de răutate, ură și vorba ceea : De ce numai eu? Lasă-i să sufere și alții.” (femeie, vârsta 36-45 ani, mediul urban, studii superioare, moldoveancă, sectorul privat).

Partea majoritară a persoanelor intervievate își percep propria contribuție la solidaritatea socială prin faptul că au respectat restricțiile de carantină. Dintre aceștia unii s-au implicat în stabilirea și menținerea legăturilor din comunitate prin dezvoltarea mai multor acțiuni.

„Chiar dacă suntem în criză financiară, am ajutat cu o mică donație Spitalul Raional din Ialoveni.” (bărbat, vârsta 46-55 ani, mediul urban, studii superioare, moldovean, angajat sectorul privat).

„Eu fiind lucrător medical, am ajutat de la distanță oameni infectați de COVID-19, cărora medicamentele indicate nu îi ajutau. Am aplicat tratament care, în final, a vindecat aceste persoane.” (femeie, vârsta 36-45 ani, mediul urban, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul privat).

Persoanele intervievate au menționat că pentru oamenii din anturajul lor este caracteristic să dea o mână de ajutor altora, atunci când aceștia au nevoie. Se ajută, în primul rând, între membrii familiei, după care urmează prietenii, cunoștințele. Mai rar se apelează la suportul primăriei, liderilor locali. Cel mai des sunt ajutați cu alimente și haine oamenii în vârstă și persoanele cu dizabilități.

„Într-o comunitate rurală oamenii se cunosc unii cu alții și este mult mai ușor să se afle despre necazul unuia dintre săteni și mult mai repede să i se ofere ajutor. Oamenii se ajută unii pe alții când se întâmplă vreo nenorocire, cum ar fi un deces sau un accident. Atunci, fără să stea pe gânduri, indiferent de situația financiară, fiecare aju-

tă cu ceea ce poate." (femeie, vârsta 16-25 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public).

„Pot să spun despre copiii mei. Le-am înсуflаt dăruirea de sine pentru cel apropiat. De mici au fost educați să ajute un bolnav, un bătrân sau oricare persoană care are nevoie. O vor face cu plăcere!” (femeie, vârsta 36-45 ani, mediul urban, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul privat).

În cazul când o persoană din localitate are o problemă se poate adresa, în primul rând, celor apropiați, care pot acorda tot sprijinul. După care urmează prietenii, rudele, cunoscuții, primarul, serviciul de asistentă socială. Consideră că personal pot aștepta un ajutor material concret, în caz de necesitate, de la cei apropiați. Deși, încearcă să nu permită situații de urgență în propria viață.

„Ajutorul ar putea fi din partea rudelor mele (suntem mulți și mai suntem și prieteni, nu am pierdut legătura) și ai prietenilor mei.” (bărbat, vârsta 26-35 ani, mediul rural, studii superioare, bulgar, angajat sectorul nonguvernamental).

„Cred că primăria va încerca să ajute sau să găsească pe cineva care ar putea susține în situație dificilă.” (femeie, vârsta 26-35 ani, mediul rural, studii superioare, găgăuză, angajat sectorul nonguvernamental).

Apartenența și coeziunea intergrup a fost analizată prin aplicarea următoarei întrebări: „Dacă v-ar întreba cineva cine sunteți, ce i-ați spune în câteva cuvinte?”. Spectrul răspunsurilor a variat, de la un simplu cetățean al Republicii Moldova, o persoană cu cei șapte ani de acasă, un moldovean care-și iubește pământul și prețuiește valorile țării, până la un cetățean care vrea să schimbe modul în care gândesc oamenii, un tânăr cu capacitate înaltă de muncă, activ, o persoană sociabilă cu inimă mare și foarte responsabilă etc.

„Sunt un cetățean al țării mele, care

încearcă să schimbe ceva pentru viitorul generației următoare. Îmi doresc ca copiii mei să fie mândri că s-au născut în Moldova.” (femeie, vârsta 16-25 ani, mediul urban, studii superioare, găgăuză, angajat sectorul nonguvernamental).

Fiind întrebați, dacă atunci când pleacă în alte sate, orașe din republică, cum se simt spunând că sunt din localitatea lor. Majoritatea intervievaților au afirmat că trăiesc sentimentul de mândrie.

„Oriunde în lume, sunt mândru de țară și de locul în care m-am născut și am crescut.” (bărbat, vârsta 26-35 ani, mediul rural, studii superioare, bulgar, angajat sectorul nonguvernamental).

„Mă simt foarte fericită că satul meu de baștină este anume Viișoara, un sat foarte frumos și pitoresc.” (femeie, vârsta 46-55 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public).

„Atunci când spun că sunt din satul Slobozia-Dușca simt un mare sentiment de mândrie - indiferent de faptul că sunt în altă localitate sau în Chișinău. Sentimentul de mândrie este același oriunde a-și merge. Niciodată nu mi-a fost rușine să spun, atunci când am fost întrebată, de unde sunt, ba din contra, chiar eu am ținut mereu să specific acest lucru.” (femeie, vârsta 16-25 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public).

Totodată, au fost emise și opinii neutre. *„Sunt neutră în acest sens. Pentru mine este absolut lipsit de importanță în care oraș s-a născut o persoană, ea rămâne un om, la fel ca și mine.”* (femeie, vârsta 16-25 ani, mediul urban, studii superioare, găgăuză, angajat sectorul nonguvernamental). *„Nu am careva sentimente deosebite sau de jenă.”* (bărbat, vârsta 16-25 ani, mediul rural, studii medii, găgăuz, angajat sectorul nonguvernamental).

Plecând peste hotare, în fața străinilor, respondenții se prezintă drept locuitori ai Republicii Moldova, iar reprezentanții

etniilor conlocuitoare - că sunt ruși, ucraineni, găgăuzi, bulgari sau de alte etnii. Prin aceasta demonstrând diversitatea etnică a țării noastre.

„Mă prezint că sunt din Republica Moldova, o țară plină de tradiții, oamenii primitori și frumoși la suflet.” (femeie, vârsta 16-25 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public).

„Spun că vin din Republica Moldova și reprezintă un grup etnic ca găgăuzii.” (femeie, vârsta 26-35 ani, mediul rural, studii superioare, găgăuză, angajat sectorul nonguvernamental).

Majoritatea persoanelor intervievate, fiind întrebată ce simt când spun că sunt din Republica Moldova și dacă acest sentiment diferă de cel pe care l-au avut acum 10 ani, au afirmat că sunt întotdeauna mândri când vorbesc despre țara lor, indiferent de ceea ce spun sau gândesc alții. În timp acest sentiment se consolidează, chiar dacă pe unii realitatea din Republica Moldova îi descurajează, ei speră că peste ani situația va fi mai îmbucurătoare.

„Simt un fior de mândrie că am sânge moldovenesc. Și pot spune ferm că nu diferă deloc de acel sentiment de acum 10 ani în urmă. Dacă îți iubești țara și neamul, nu te poate afecta suflătește, nici situația economică și nici viziunea politică.” (femeie, vârsta 36-45 ani, mediul urban, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul privat).

Evaluând relația persoanelor intervievate cu reprezentanții altor etnii, constatăm că aceștia le apreciază drept bune și de colaborare.

„Relațiile mele cu oamenii sunt construite pe baza calităților lor personale și nu a naționalității.” (femeie, vârsta 26-35 ani, mediul rural, studii superioare, găgăuză, angajat sectorul nonguvernamental).

Apreciind relațiile dintre diverse grupuri etnice din propria localitate, respondenții le consideră drept tolerante. Ca și în oricare societate, există anumite

stereotipuri referitoare la moldoveni, ruși, ucraineni, găgăuzi, bulgari, romi.

„Toată lumea trăiește în armonie deplină până apare vreo-o divergență.” (femeie, vârsta 16-25 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public). *„Apar divergențe, dar, în general, sunt pașnice.”* (femeie, vârsta 36-45 ani, mediul urban, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul privat).

Cunoașterea și vorbirea limbii române este o obligațiune morală a fiecărei persoane care trăiește pe teritoriul acestui stat, consideră intervievații, referindu-se la cetățenii Republicii Moldova, care refuză să vorbească limba de stat. Reprezentanții etniilor conlocuitoare au remarcat în acest sens nivelul de organizare și calitatea discutabilă a predării limbii de stat pentru minoritățile naționale.

Persoanele intervievate au răspuns că în procesul de comunicare cu reprezentanții altor etnii demonstrează o abordare specifică cu privire la divergențele de opinie în privința viitorului statului Republicii Moldova. Evită de a intra în anumite divergențe, respectând opiniile chiar și cele controversate. Reprezentanții etniilor conlocuitoare consideră că nu este atât de important ce vector va alege Republica Moldova, ci în ce măsură această alegere va afecta favorabil viitorul țării în ansamblu.

Pentru unii intervievați a fi moldovean în Republica Moldova înseamnă a fi: un mare patriot, să fii născut pe teritoriul republicii, să locuiești aici permanent, un om muncitor, cu credință. Pentru alții, este un act de mare eroism, un om care duce lipsă de multe lucruri, fudulie, cumătrism, asuprire. Indiferent de naționalitate sau etnie reprezintă intervievații, ei sunt conștienți de faptul că împart un singur pământ, au un mediu natural favorabil vieții, nu este război și nu sunt refugiați. Respectiv, sunt mândri de tot ceea ce posedă.

Opiniile persoanelor intervievate referitoare la faptul dacă pandemia a schimbat cumva comportamentul oamenilor s-au divizat. Aprecierile pozitive rezidă în faptul că oamenii au devenit mai loiali, mai uniți în acțiuni de caritate, îndeosebi pe rețelele de socializare sunt mult mai buni și receptivi. Aspectele negative ale comportamentelor umane constau în faptul că oamenii au rămas așa precum au fost, egoiști, adăugându-se lipsa de vigurozitate, uneori nedorința de a intra în relație de comunicare. Evident, pandemia a schimbat modul în care oamenii își duc viața. În pofida faptului că majoritatea a avut ocazia să se relaxeze, să stea mai mult timp cu propriile familii, totuși ei percep carantina și restricțiile de deplasare venind în contradicție cu necesitatea firească a omului de a fi liber. Fluxul obișnuit al vieții a fost suspendat și o astfel de tranziție afectează cel mai des psihicul uman. În urma acestei lecții, oamenii au înțeles că pot fi distruși de un virus care nici măcar nu este vizibil. Fapt care trebuie să-i determine să fie mai respectuoși unul față de altul, să valorizeze mai mult viața, propria sănătate și sănătatea planetei.

Regimul de carantină i-a afectat pe fiecare dintre intervievați. La început, au trăit sentimentul de frică, dar mai târziu au conștientizat gravitatea situației, s-au deprins cu restricțiile impuse de autorități și, respectându-le, au reușit să depășească perioada de criză. Au devenit mult mai prudenți față de sănătatea proprie și a celor de alături, altfel au început să aprecieze ceea ce au. Partea pozitivă este că mulți au început să lucreze de la distanță, acumulând o nouă experiență în viață.

„M-a afectat foarte mult. Fiind lucrător medical, am fost infectată de COVID-19. Familia a fost izolată de societate și atitudinea unor persoane s-a schimbat brusc. Le era frică de mine, chiar și după vindecarea mea.” (femeie, vârsta 36-45 ani, mediul ur-

ban, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul privat).

Cel mai sensibil aspect al problemelor abordare în ghidul de interviu s-a dovedit a fi revenirea migranților moldoveni în contextul pandemiei. Este adevărat că cei de pe loc nu au excelat în empatie, în înțelegerea situației migranților moldoveni în timp de criză. Comportamentele celor reveniți, în unele cazuri, sunt puțin sau completamente inadecvate situației sanitare pe timp de pandemie.

Au fost emise opinii, potrivit cărora situația epidemiologică nefavorabilă din țară se datorează persoanelor care au revenit de peste hotare, acestea urmând mai întâi să se gândească cât de pregătită este Republica Moldova să facă față acestui virus. Oamenii care au venit din țări cu o situație epidemică nefavorabilă au importat virusul, contaminând populația locală.

„În străinătate majoritatea aveau acces la o medicină destul de dezvoltată. Întorcându-se acasă, neștiind că sunt purtători de virus, au pus în pericol propriile familii și comunitatea.” (bărbat, vârsta 26-35 ani, mediul rural, studii superioare, moldovean, angajat sectorul privat).

„Acești oameni au ales să plece peste hotare, dar când au dat de greu au revenit. În contextul în care primele cazuri erau de import, asta ar însemna că moldovenii reveniți au adus virusul în țara noastră.” (femeie, vârsta 16-25 ani, mediul urban, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public).

Majoritatea intervievaților înțeleg că migranții moldoveni au revenit din cauza pierderii locului de muncă, imposibilității de a achita gazda, dificultăților financiare etc.

„Emigranții moldoveni au venit acasă la familiile lor, fiindcă este greu să rămâi într-o țară străină în asemenea situație.” (bărbat, vârsta 46-55 ani, mediul urban, studii superioare, moldovean, angajat sectorul privat).

Persoanele intervievate cred că autoritățile centrale și locale iau măsuri corecte în vederea prevenirii răspândirii virusului, însă demonstrează îngrijorare cu privire la efectele negative ale pandemiei asupra economiei și vieții de zi cu zi a oamenilor. Pozitiv este apreciat sprijinul acordat de către autorități persoanelor cu statut de șomer, organizarea campaniilor de informare a populației. Consideră că eforturile autorităților ar fi fost zădărnice fără susținerea societății. Totodată, menționează necesitatea monitorizării mai stricte a respectării restricțiilor impuse de administrație. Deși au fost luate măsuri pentru susținerea întreprinderilor mici și mijlocii, acestea la momentul derulării cercetării încă nu erau resimțite. Sistemul social și subsistemele sale funcționează în mod diferit. Respectiv, cel mai vulnerabil rămâne subsistemul economic. Considerându-se că urmările vor fi de lungă durată și se vor răsfrânge negativ asupra populației.

Respondenților le-a ajutat să reziste în situația de criză munca, familia, prietenii, colegii, faptul că au avut timp să acorde mai multă atenție hobby-ului, răbdarea și speranța că ziua de mâine va aduce cu ea doar lucruri bune.

Comentând afirmația dacă lumea va fi mai bună sau mai rea în urma crizei cauzate de pandemie, opiniile s-au ramificat: de la afirmația că societatea moldovenească nu o va schimba nimic, chiar nici pandemia la faptul că schimbarea începe în noi înșine. La nivel global, consideră că omenirea se va schimba, înțelegând că trebuie să fie mai prudenți, mult mai pregătiți, iar la următorul pericol global deja vor acționa mult mai organizat.

„Societatea moldovenească se va schimba considerabil, lumea va deveni mai bună pentru cei care au conștientizat că, indiferent de cât de mulți bani ai avea sau câte posibilități, în fața acestor încercări suntem

toți egali și oricând poate veni o zi în care totul ia sfârșit.” (femeie, vârstă 16-25 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public).

„Cred că lumea se va îmbunătăți. În momentul pandemiei, natura, în sfârșit, pentru prima dată într-o lungă perioadă de timp, și-a luat o vacanță și s-a odihnit de influența dăunătoare a omenirii. După ce și-au pierdut „viața monotonă”, oamenii și-au dat seama și vor trata viața cu mai mult respect.” (femeie, 16-25 ani, urban, superioare, găgăuză, sectorul nonguvernamental).

Atât persoanele intervievate, cât și oamenii din localitatea lor cel mai des se implică în acțiuni de salubritate a comunității, curățirea izvoarelor, plantarea arborilor, proiecte de binefacere întru ajutorarea persoanelor cu dizabilități și a celor în etate, campanii de informare, instruirea copiilor din familiile social-vulnerabile și altele. Deși conștientizează că personal insuficient se implică în acțiunile de voluntariat la nivel comunitar.

„Spre marea mea surprindere oamenii chiar se implica în acțiunile de voluntariat. Un exemplu ar fi cel al unor băieți din sat, care, de Sfântul Vasile, merg cu uratul, iar banii care se colectează în acea noapte sunt folosiți pentru a cumpăra provizii persoanelor în vârstă sau celor social-vulnerabile. Un alt act de voluntariat este cel inițiat de către autoritățile publice locale cu genericul „Un râu curat de la sat la sat”. Anual, primăvara sau vara, este curățat malul Nistrului din localitate. Astfel locuitorii satului participă la această acțiune an de an în număr tot mai mare. Eu personal nu pot spune că sunt o împătimită a acțiunilor de voluntariat, cu părere de rău, însă atunci când pot ajut sau particip la ceea ce mi se pare cu adevărat important, o fac cu plăcere.” (femeie, vârstă 16-25 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, sectorul public).

În opinia intervievaților, religia creștin-ortodoxă are o importanță deosebită în

viața poporului moldovenesc. Biserica Ortodoxă are menirea de a uni oamenii, este o adunare locală a creștinilor, ajută la bunul mers al societății. Însă, în realitate, angajarea politică a bisericii, promovarea anumitor candidați, manipulări pentru atingerea unor interese, induce disensiuni în mediul enoriașilor. Intervievații și-ar dori ca Biserica Ortodoxă să dezvolte activități de educație a populației, acțiuni de caritate, de echilibrare a moralității sociale.

Mass-media, de asemenea, are o influență considerabilă asupra societății moldovenești. Pe de o parte, ea unește societatea, atunci când reflectă obiectiv realitatea. Pe de altă parte, ea dezbină societatea, atunci când mediatizează informație negativă și provocatoare, atacuri directe la persoane, discreditează comunități, admit falsuri, publică informații puțin verificate, utilizează un vocabular departe de normele gramaticale ale limbii române. Pentru a contribui la consolidarea legăturilor dintre oameni, mass-media ar trebui să fie independentă, să livreze informații veridice, să-și exercite funcția sa educativă în cadrul societății.

„Să dea start la programe de suflet, educaționale, de dezvoltare a economiei, agriculturii și să înceteze difuzarea programelor politizate în exces.” (femeie, vârsta 36-45 ani, mediul urban, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul privat).

Viitorul țării persoanele intervievate și-l imaginează: *„Mai trist ca până acum.”* (femeie, vârsta 46-55 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public).

„Mi-a fost greu să-mi imaginez viitorul țării, deoarece pandemia a afectat economia și viața socială. Am temeri că nici autoritățile nu au o viziune clară asupra dezvoltării țării în viitor.” (femeie, vârsta 16-25 ani, mediul urban, studii superioare, găgăuză, angajat sectorul nonguvernamental).

Intervievații cred că în următorii ani situația nu se va schimba drastic, din cauza migrației excesive, îmbătrânirii populației, scăderii natalității, ridicării gradului de religiozitate și reducerii potențialului economiei naționale. Viitorul propriei localități îl percep în contextul dezvoltării țării. Nu prea speră că lucrurile se vor schimba în viitorul apropiat.

Viitorul personal și al propriei familii, de asemenea, este perceput destul de vag. *„Mă strădui ca să alung tristețea din față și să fiu tot așa precum am fost.”* (femeie, vârsta 46-55 ani, mediul rural, studii superioare, moldoveancă, angajat sectorul public).

„Nu-mi pot imagina viitorul în localitatea mea sau în Moldova. Familia mea vreau să trăiască în condiții mai bune, într-o țară mai bună. Ca să nu-și facă griji de siguranța ei, de ceea ce trebuie să mănânce a doua zi.” (bărbat, vârsta 16-25 ani, mediul rural, studii medii, găgăuz, angajat sectorul nonguvernamental).

Concluzii. Rezultatele cercetării prezintă o parte contributivă la proiectul instituțional „Formarea și consolidarea coeziunii sociale în Republica Moldova în contextul apropierei de Uniunea Europeană”. Manifestările coeziunii sociale în perioada pandemiei COVID-19 sunt necesare de a fi înțelese și explicate, pentru o mai bună gestionare a societății.

Analizele cercetării sociologice cantitative denotă, că pentru o societate coezivă cetățenii trebuie să fie mai conștienți, mai solidari, mai activi, să se implice direct în diferite proiecte benefice pentru comunitate și țară. Să se pună accent pe educație și să fie prestate servicii educaționale de calitate. S-a emis ideea privind micșorarea numărului de partide, care mai mult dispersează societatea decât o unesc. O economie puternică ar oferi locuri de muncă și ar contribui la echilibrarea relațiilor sociale. Toate

acestea ar favoriza dorința interioară a oamenilor de a se schimba și de a tinde spre o societate unită.

Analizele empirice sugerează că migrația circulatorie, care a reprezentat primul val de reveniți în țară pe timp de pandemie, este complet ignorată și necercetată.

Există riscul de subminare a încrederii între numeroase grupuri etnice. Diversitatea etnică prin care este semnificativă societatea noastră continuă să fie exploatată în detrimentul coeziunii sociale. În deosebi, este evident acest lucru în perioadele preelectorale.

Coronavirusul a perturbat activitățile unor subsisteme sociale, modificând relațiile de muncă. Munca de la distanță

devine experimentată în mai multe domenii, necesitându-se studii argumentative privind avantajele și dezavantajele, efectul în urma implementării.

Managementul timpului muncii de la domiciliu, capacitatea de autoorganizare a persoanei de a executa volumul de muncă solicitat calitativ și flexibilitatea angajatorilor de a răspunde schimbărilor intervenite, au devenit o nouă realitate care trebuie înțeleasă și valorificată.

Rezultatele studiului demonstrează că, cu cât gradul de coeziune socială este mai înalt, cu atât societatea devine mai rezistentă la impactul crizei și îi este mai ușor să pună în aplicare măsuri eficiente de redresare.

BIBLIOGRAFIE

1. About Score Moldova. [accesat 25.06.2020]. În: <https://www.scoreforpeace.org/en/moldova/methodology>
2. Consolidarea coeziunii sociale și a unei identități comune în Republica Moldova. Probleme-cheie și recomandări practice. Institutul de Politici și Reforme Europene. Chișinău, decembrie 2017, 53 p. În: pre.md/2018/02/19/studiu-consolidarea-coeziunii-sociale-si-a-unei-identitati-comune-in-republica-moldova-romanarusa-2/ (accesat la 15.07.2020).
3. Manca A. R. Social Cohesion. In: Michalos A. S. Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research. Publisher: Springer Netherlands, 2014, 9411 p. ISBN 978-94-007-0752-8.
4. Moldova. Social Cohesion and Reconciliation Index. În: <https://www.scoreforpeace.org/en/moldova/2018-General%20population-43> (accesat la 20.07.2020).
5. Republic of Moldova: adolescent mental well-being – current situation and future trends. Social cohesion for mental well-being among adolescents. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2008, 286 p. ISBN 978-92-890-4288-8.

Prezentat: 31 iulie 2020.

E-mail: spataru_tatiana@mail.ru

Economie și finanțe publice



RELAȚIA DINTRE BENEFICIUL SOCIAL ȘI COSTURILE SOCIALE

THE RELATIONSHIP BETWEEN SOCIAL BENEFIT AND SOCIAL COSTS

DOI: 10.5281/zenodo.3996015

CZU: 336.57

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

SUMMARY

The article presents a scientific approach to the social cost in the context of the current pandemic crisis and its correlation with social benefit. The importance of updating the value of benefits and costs to obtain the current value is analyzed. It is concluded that the allocations effected from the budget always have a social content. Allocations of budgetary means, especially for the social sector, are social costs, and the expected benefits have a social character as well.

Keywords: social benefit, net social benefit, social cost, present value, net present value, cost-benefit analysis.

REZUMAT

Articolul prezintă o abordare științifică a costului social în contextul actualei crize pandemice și a corelării acestuia cu beneficiul social. Se analizează importanța actualizării valorii beneficiilor și a costurilor pentru obținerea valorii actuale. Se concluzionează că alocările efectuate din buget au întotdeauna un conținut social. Alocările de mijloace bugetare, în special pentru sectorul social, sunt costuri sociale, iar beneficiile scontate au la fel un caracter social.

Cuvinte-cheie: beneficiu social, beneficiu social net, cost social, valoare actuală, valoare actuală netă, analiză cost-beneficiu.

Introducere. Republica Moldova, de la 11 martie 2020, se află în stare de criză epidemiologică. COVID-19 a atacat o mare parte a populației țării. În această situație foarte grea pentru populație și pentru economie, Guvernul Republicii Moldova, ca și guvernele altor țări atacate de această urgie, are multe costuri.

Astfel, costul unei zile de tratament în secția de terapie intensivă pentru o persoană bolnavă de COVID-19 este de 5 300 de lei. Iar pentru un pacient internat în staționar este de 2 255 de lei. Așa dar, pentru un tratament de 14 zile, statul ar cheltui zeci de mii de lei pentru fiecare contaminat cu corona virus.*

* Datele au fost prezentate (la începutul lunii aprilie 2020) de după ședința Centrului Unic de Comandă de gestionare a crizei provocate de virusul COVID-19 de către președintele Igor Dodon "ca să cunoască cetățenii Republicii Moldova, care au dubii și nu vor să contribuie prin achitarea poliței de asigurare medicală, la consolidarea sistemului". Accesat 22.08.2020.

Potrivit șefului statului, costul unei zile de tratament în staționar este de 2 255 de lei. Aici intră cheltuielile pentru întreținere, testul, transportul realizat de ambulanță. Astfel, pentru 14 zile, pentru fiecare persoană care este confirmată de COVID-19 statul are cheltuieli de 32 de mii de lei.

Pentru pacienții internați în secția de terapie intensivă costurile sunt și mai mari, spune Dodon. Pentru o zi în această secțiune costul este de 5 300 de lei, iar pentru 14 zile costul pentru un pacient ar fi de peste 73 de mii de lei.

În legătură cu situația creată și cu costurile suportate din bugetul de stat al țării, prezentăm mai jos un studiu științific al costului social.

Abordarea științifică a costului social. În legătură cu esența și scopul costului, cercetătorii din toate timpurile au căutat modalități de eficientizare a costurilor, de aceea ele au trecut printr-o dezvoltare evolutivă. Astfel, de la costurile efective s-a trecut la noțiunea de costuri planificate.

Problema eficientizării cheltuielilor a fost mereu legată de costuri. Mai apoi, de la costurile planificate, s-a trecut la noțiunea de cost standard. Această noțiune apare la începutul secolului al XX-lea ca metodă de cost standard. Metoda de cost standard stabilește cu anticipație cheltuielile directe și indirecte de producție, servind ca tendință orientativă pentru întreprindere. Mai apoi metoda de cost standard a fost utilizată în toate sectoarele economiei, inclusiv și în sectorul public.

Astfel, la elaborarea bugetului public (bugetului de stat) la baza stabilirii sumei cheltuielilor bugetare funcționale (exemplu: funcții generale de stat, educație, ocrotirea sănătății etc.) stau anumite costuri normate, numite costuri bugetare, sau costuri standard bugetare.

Costurile standard sunt niște etaloane de măsurare a costurilor, scopul cărora fiind de orientare tendențială și de comparare cu cele efective.

Dar cercetările conceptului de cost au continuat, provocând savanții la extinderea acestui concept, de la eficiența interesului individului, a entității (firmei), la eficiența de interes SOCIAL.

Această abordare este tratată profund și cu lux de amănunte de un grup de savanți americani: Anthony E. Boardman, David H. Greenberg, Aidan R. Vining, David L. Weimer (toți profesori de Universități) în lucrarea „Cost-benefit analysis: concepts and practice”, 2nd Edition, 2001, 660p. (Tradusă din l. engleză în l. română în anul 2004, ediția a II-a, Ch.: ARC, 2004). ISBN 9975-61-337-3.

Această lucrare fundamentată din punct de vedere conceptual și practic este totodată cea mai valoroasă lucrare care tratează metoda ACB (COST - BENEFIT ANALYSIS).

Autorii acestei lucrări se axează pe legătura dintre cost și beneficiu, punând accentul pe beneficiul social, care nu întotdeauna coincide cu beneficiul economic al entității producătoare.

Agenții economici din domeniul producției, serviciilor, cum ar fi transportul sau construcția de locuințe fac investiții în proiecte materiale, în timp ce domeniile sociale, cum ar fi sănătatea, asistența socială sau educația, investesc în capital uman. Din punct de vedere al agentului economic aceste cheltuieli sunt, pe de o parte, costuri materiale, dar beneficiul lor este preponderent social. De aceea metoda ACB își centrează atenția asupra beneficiilor sociale, care sunt prezente în investițiile în politici, proiecte sociale, fiind finanțate, în temei, din bani bugetari (publici).

Analiza cost-beneficiu (ACB) este o metodă de evaluare a unei politici care cuantifică în termeni monetari valoarea

tuturor consecințelor acestei politici asupra tuturor membrilor societății. *Beneficiul social net exprimă valoarea acestei politici. Diferența dintre beneficiile sociale (B) și costurile sociale (C) reprezintă beneficiul social net (BSN): $BSN=B-C$.***

Importanța actualizării valorii beneficiilor și a costurilor pentru obținerea valorii actuale. Pentru un proiect ale căror costuri și beneficii se obțin de-a lungul unei perioade de timp (ani) este nevoie de o modalitate de însumare a beneficiilor și a costurilor obținute în fiecare an. Este necesar ca beneficiile și costurile unui proiect, ce urmează să se obțină în viitor, să se actualizeze la valoarea lor prezentă, obținându-se valoarea actuală (VA).

Necesitatea acestei actualizări decurge din faptul că un leu sau un dolar sau un euro astăzi este mai scump decât să-l ai mâine. Totodată, este știut că majoritatea oamenilor preferă să consume mai degrabă acum decât mai târziu, și, din această cauză, renunță la a consuma mai mult în viitor.

Notă: Această diferență nu are nici o legătură cu inflația, deși inflația de asemenea trebuie luată în calcul.

Astfel, un cost sau un beneficiu care se obține în anul t este transformat în valoare actuală prin împărțirea lui la $(1+s)^t$,*** unde s este rata de actualizare socială.

De exemplu, să presupunem că un proiect are o durată de viață de n ani.

Notăm cu B_t - beneficiile obținute în anul t ;

Notăm cu C_t - costurile obținute în anul t .

Valorile actuale ale beneficiilor $VA(B)$

sunt:

$$1. VA(B) = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+s)^t} \quad \text{Formula (1)}$$

Valorile actuale ale costurilor $VA(C)$

sunt:

$$2. VA(C) = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+s)^t} \quad \text{Formula (2)}$$

Dacă se presupune că, valoarea ratei de actualizare socială „ s ” (ajustată cu rata inflației) este de 7,5%, apoi vom scrie: $s=7,5\%$.

Pentru funcționari și agenții guvernamentale rata de actualizare este cea stabilită de Ministerul Finanțelor, de Banca Centrală sau de alte instituții guvernamentale abilitate cu acest drept. Analistii guvernamentali vor ține cont de acest indicator.

Pentru orice guvern este important ca la alocarea banilor bugetari în orice proiect ori politică să fie cheltuiți eficient. De aceea la alocarea banilor publici într-un proiect este necesar să fie prezente mai multe variante de proiecte sau politici, din care să fie aprobat acel proiect sau politică care are o eficiență mai mare.

În știința financiară există diverse criterii de determinare a eficienței unui proiect. Cel mai practic criteriu de analiză este criteriul VALORII ACTUALIZATE NETE (VAN). Dacă rezultatul calculelor ne demonstrează că VAN are valoare pozitivă, apoi acest proiect poate fi aprobat și implementat.

Formula de calcul a VAN poate fi redată astfel:

$$3. VAN = -CI + \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+R)^t} \quad \text{Formula (3)}$$

Valoarea actuală netă a unei alternative (VAN) de proiect se calculează ca diferența dintre valoarea actuală a beneficiilor și valoarea actuală a costurilor:

$$4. VAN = VA(B) - VA(C) \quad \text{Formula (4)}$$

La utilizarea criteriului VAN trebuie de respectat următoarele reguli:

1. Regula principală pentru luarea unei decizii în cazul când nu există variante este următoarea: Proiectul se acceptă dacă VAN este pozitivă.

2. O altă regulă: se recomandă continuarea proiectului dacă:

$$VAN = VA(B) - VA(C) > 0, \text{ adică } VA(B) > VA(C).$$

** Anthony E. Boardman; David H. Greenberg; Aidan R.Vining; David L. Weimer. COST-BENEFIT ANALYSIS: CONCEPTS AND PRACTICE, pag. 2.

*** $(1+s)^t$ este factorul de compunere; s - rate de actualizare socială, sau poate fi notat cu i sau r ca rată de actualizare.

Atunci când sunt mai multe alternative de proiecte, apoi se selectează proiectul cu cea mai mare VAN. Această regulă presupune implicit că cel puțin o VAN este pozitivă. Dacă nici o VAN din proiectele supuse analizei nu au o VAN pozitivă, atunci proiectele trebuie respinse.

La calcularea VAN putem utiliza tabelul financiar nr.1: $FVIF^{(r,n)} = (1+r)^n$ (sau din sursele în limba rusă: $FMI_{(r,n)} = (1+r)^n$). Pentru calcularea factorului de compunere $(1+r)^n$ vezi valoarea lui în anexa 1 din tabelul financiar.

Selectarea unui proiect cu cea mai mare VAN este echivalentă cu selectarea unui proiect cu cea mai mare valoare actuală a beneficiului social net, adică:

5. VAN = VA (BSN) Formula (5)

În concluzie, putem constata că ACB se ocupă de modul în care trebuie luate deciziile de alocare a resurselor. În practică, însă, ACB este adesea distorsionată de intervențiile politicianilor și ale funcționarilor. Funcționarii guvernamentali au tendința de a vedea costurile și beneficiile în mod diferit, în funcție de poziția și instituția lor.

Poziția unui funcționar are o puternică influență asupra a ceea ce crede el că este sau ar trebui să fie ACB. Deși la nivel guvernamental ar putea fi luate alte decizii, știința financiară recomandă luarea în considerare a criteriului VAN ca a unui din principiile ACB la alegerea alternativei de investiție eficientă a resurselor bănești.

Am putea exemplifica această abordare prin experiența Guvernului SUA care a susținut prin finanțări și cercetări de evaluare a unor serii de „teste-pilot”, „experimente sociale” privind reforma în domeniul asistenței sociale și în cele din urmă a avut loc o schimbare a politicii sociale. În consecință, în anul 1988 Guvernul SUA a adoptat o nouă lege federală a asistenței

sociale, Legea de Sprijinire a Familiei. În anii 80 ai secolului al XX-lea în mai multe state a fost cercetat acest domeniu.****

Din punctul nostru de vedere, procesul de reformare performantă în sistemul bugetar a avut loc în cele mai dezvoltate țări ale lumii, începând cu mijlocul secolului al XX-lea, având la bază cercetări de analiză cost-beneficiu. Spre exemplu, dacă ne-am referi la sistemul bugetar al Republicii Moldova, la procesul de elaborare și executare a bugetului de stat, apoi trecerea la elaborarea acestuia pe bază de program și performanță, începând cu anul 2008 (pilotat), iar implementat din 2014, constatăm că la baza acestui nou mecanism de elaborare și executare bugetară stă identificarea costurilor de resurse financiare publice (bugetare) și beneficiile (rezultatele) sociale scontate, măsurate în indicatori de performanță.

Este de menționat, că statele dezvoltate tot mai des recurg la necesitatea utilizării metodei de analiză cost-beneficiu.

În toate țările dezvoltate, iar Republica Moldova nu face excepție, cheltuielile publice au tendințe de creștere.

Această situație impune guvernele să utilizeze metode moderne experimentate pentru eficientizarea cheltuielilor publice. În acest scop este binevenită utilizarea metodei ACB la selectarea politicilor publice și a proiectelor (programelor) investiționale publice cu beneficii sociale majore.

ACB trebuie să ia în considerare variantele de programe sau proiecte rezonabile și să le aleagă pe cele cu cel mai mic cost, pe cele mai eficiente din punct de vedere al costurilor, pe cele mai puțin împovărate pentru contribuabili, sau să ofere explicații în cazul în care astfel de variante n-au fost selectate (alese).

ACB este mai mult preocupată de cos-

**** După Anthony E. Boardman; David H. Greenberg; Aidan R.Vining; David L. Weimer. COST-BENEFIT ANALYSIS: CONCEPTS AND PRACTICE, pag. 4; 358.

turele și de beneficii sociale, decât de maximizarea profitului privat. Astfel, obiectivul din sectorul public este maximizarea bunăstării, a bunăstării sociale.

Noțiunea de costuri a fost mereu supusă procesului de perfectare. Un fenomen important în dezvoltarea conceptului de cost este trecerea de la costurile complete (costuri directe plus costurile indirecte la fabricarea unui produs) la costurile pe activități. Această trecere are la bază consumul de resurse, deoarece un produs finisat este rezultatul consumului de resurse pe mai multe activități legate coerent. Costurile pe activități este o abordare nouă în contabilitatea managerială și în general în știința economică din ultimele decenii ale secolului al XX-lea.

Un aport deosebit în dezvoltarea conceptului privind costurile a adus savantul american KAPLAN Robert Steven (a. n. 1940), profesor la Școala de Business din Harvard. Kaplan Robert S., în colaborare cu savantul Anderson Steven R., a cercetat costurile sub alt unghi, din punct de vedere al modului de consum de resurse la fabricarea unui bun, promovând o nouă abordare în lucrarea „Time – Activity – Based Costing” (2004) în care au promovat conceptul de cost pe activități, numit și modelul ABC.

Fiind introdusă inițial în anii 1980, metoda ABC a corectat deficiențele sistemelor tradiționale de costuri standard, motivând prin faptul că sistemele tradiționale bazează pe standard folosesc pentru analiză, de obicei, numai trei categorii de costuri:

- forța de muncă;
- materialele și
- cheltuielile generale.

Argumentul este că companiile de producție ar fi mai cointerestate să urmărească, în general, forța de muncă și materialele utilizate pentru produsele lor pe procese de activități până la finisarea produsului, lucrării sau serviciului. În acest caz volumul resurselor utilizate se modi-

fică în funcție de complexitatea activității concrete, considerându-se că în așa mod se poate urmări mai clar utilizarea nu numai a costurilor directe, dar și a costurilor indirecte, care, cu depărtarea procesului de la faza inițială de producție, sunt în creștere. Considerăm că această constatare este reală, dacă ne referim la producătorul agricol, cazul Republicii Moldova.

La fel, în cazul utilizării metodei ABC se consideră că costurile pe activități ar putea oferi clienților diverse servicii separate, ca:

- producerea și stocarea unei mai mari varietăți de produse;
- susținerea mai multor canale de aprovizionare și de distribuire;
- producerea și livrarea produselor în dimensiuni mai mici;
- furnizarea directă către localitățile de destinație ale clienților și în timp mai rapid;
- deservirea clienților post-vânzare;
- asigurarea suportului pentru aplicații tehnice specializate etc.

Toate aceste servicii noi au creat valoare, dar nici unul nu a venit gratuit. Pentru a oferi varietatea extinsă de servicii și noile opțiuni, companiile au fost nevoite să aloce resurse pentru inginerie, programare, recepție, stocare, inspecție, configurare, manipulare de materiale, ambalare, distribuire etc.

Costurile aferente au crescut atât relativ, cât și absolut, pe măsură ce companiile s-au diversificat în mai multe linii de produse, clienți, canale și regiuni și au oferit caracteristici noi pentru produse și servicii specializate.

Noua abordare a costurilor pe activități partajează mai exact costurile pe fiecare activitate, iar managerii companiilor utilizează această metodă pentru a lua decizii strategice privind procesul de producere pe fiecare tip de produse, lucrări sau servicii. Se consideră că această metodă a dus la îmbunătățirea sustenabilă a profitabilității produselor și clienților.

Dar, precum orice abordare nouă provoacă critici, așa este și în cazul metodei ABC. De exemplu, s-a pus la îndoială acuratețea repartizării costurilor pe activități, considerând că are un caracter subiectiv.

Totodată, noi considerăm că a fost incorect și atunci când s-au ignorat totalmente costurile standard tradiționale.

Costul standard este cu succes utilizat, în deosebi, la finanțarea serviciilor publice din resursele bugetare, fiind un etalon științific de măsurare a cheltuielilor, a costurilor.

Astfel, costurile, ca un indicator economico-financiar important, se află mereu în atenția cercetătorilor, căutându-se noi

metode de eficientizare a costurilor și a cheltuielilor.

Concluzii. 1. Alocările efectuate din buget au întotdeauna un conținut social. 2. Alocările de mijloace bugetare, în special pentru sectorul social, sunt costuri sociale, iar beneficiile scontate au la fel un caracter social, care nu urmăresc maximizarea profiturilor. Spre exemplu, dacă am compara costurile pentru tratamentul a doi bolnavi, vom vedea că pentru vindecarea unuia s-au cheltuit 3000 de lei din buget, iar pentru vindecarea celuilalt – 10 000 de lei din buget. Costurile sunt diferite, dar în consecință au fost salvate două vieți. Acesta este costul social și beneficiul social.

BIBLIOGRAFIE

1. Anthony E. Boardman, David H. Greenberg, Aidan R.Vining, David L. Weimer (toți profesori de Universități) în lucrarea „Cost-benefit analysis: concepts and practice”, 2nd Edition, 2001, 660p. (Tradusă din l. engleză în l. română în anul 2004, ediția a II-a, Ch.: ARC, 2004). ISBN:9975-61-337-3.

2. În: <https://tv8.md/2020/4/02/cat.costa-o-zi-de-traament-pentru-covid-19> (accesat la 22.08.2020).

Prezentat: 24 august 2020.

E-mail: tatmanole@yahoo.com

INFORMATICA ÎN ASIGURĂRI: REFLECȚII METODOLOGICE. DIVERSITATEA RISCURILOR

COMPUTER SCIENCE IN INSURANCE: METHODOLOGICAL REFLECTIONS. DIVERSITY OF RISKS

DOL: 10.5281/zenodo.3996017

CZU: 004:368

Svetlana BODRUG,
lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Theoretical and practical approaches of insurance risks are proposed; there are countless possible interpretations of the risk notion; ways for organizing the activities advertisers of insurance companies are proposed; the needs to increase the number of insured persons are argued. Insurances, in the proposed material, are considered a form of „selling risks”. The insured individual, in this case bypasses the risk, does not bear the potential losses.

Keywords: minimax strategies, maximin, decision, risks, uncertainties, potential losses.

REZUMAT

Sunt propuse abordări teoretice și practice a riscurilor asigurărilor; sunt nenumărate interpretările posibile a noțiunii de risc; sunt propuse modalități de organizare a publicitarilor activităților companiilor de asigurări; sunt argumentate necesitățile de creștere a numărului persoanelor asigurate. Asigurările, în materialul propus, sunt considerate o formă de „vânzare a riscurilor”. Individul asigurat, în acest caz ocolește riscul, nu suportă pierderile potențiale.

Cuvinte-cheie: strategiile minimax, maximin, decizie, riscuri, incertitudini, pierderi potențiale.

Omul, în toate activitățile sale, fără ca să conștientizeze acest lucru, se află în condiții de totală incertitudine. Situațiile în adoptarea unei decizii în condiții de totală incertitudine pot fi prezentate ca un tip de „joc matematic” strategie. La un asemenea joc pot participa [2, p. 21]:

- doi parteneri: omul și fenomenele imprevizibile, care potențial pot apărea și cauza cele mai diverse pierderi financiare, materiale, de sănătate etc.;

- trei parteneri: omul, fenomenele nedorite și asiguratorul.

În primul caz avem un joc al omului contra „fenomenului negativ”.

Omul în activitățile sale folosește strategiile minimax, adică căutând ca dintre toate variantele neavantajoase posibile pentru sine își alege cea mai mică pagubă în activitatea sa. Cel de al doilea „partener” – fenomenul negativ – acționează cu totul

întâmplător, însă astfel încât potențial poate pricinui omului pierderi enorme, insuportabile pentru acesta.

Strategia pe care o poate alege omul care „joacă” cu fenomenul negativ este determinată prin termenul deciziei (A^1 , A^2 , ..., A^m), iar strategia fenomenului negativ - prin termenul stării (B^1 , B^2 , ..., B^n). Dacă elementele matricei acestui joc corespund veniturilor ce pot fi obținute ca urmare a luării de către om a unei decizii sau a alteia, el (omul) acționează după principiu maximin. Aceasta se explică prin faptul că din prudență se pornește de la premisa că fenomenul negativ va „alege” situația cea mai rea pentru om; de aceea omul adoptă o decizie căreia îi corespunde cel mai mare dintre minime. Dacă însă matricea plăților (pierderilor) conține elemente care desemnează cheltuielile ce trebuie efectuate pentru realizarea unor anumite intenții, atunci omul acționează după principiu minimax, deoarece raționând ca și în cazul precedent el (omul) trebuie să pornească de la premisa că fenomenul negativ va lua o stare, care va fi pentru el, omul, cea mai rea și care va necesita cele mai mari dintre cheltuielile posibile și, fiindcă cheltuielile, pierderile posibile ale omului potențial pot fi enorme, insuportabile pentru „buzunarul” acestuia, el, omul, riscul, apariția posibilă a fenomenului negativ, îl vinde companiei de asigurări. După comercializarea riscurilor, consecințele negative posibile care pot apărea dacă acesta (riscul, apariția fenomenului negativ) se transformă în realitate, vor fi suportate deja nu de om, ci de structura de asigurări. Unii autori definesc riscul [1, p. 41]. În viziunea noastră, riscul poate fi doar interpretat. Și interpretările riscului pot fi, în dependență de viziunile autorilor, diferite.

Riscul este măsură a incertitudinii [3, p.34]. Noțiunea de risc este multifactorială și poate fi interpretată în legătură cu

incertitudinea, eventualitatea. Riscul este un eșec eventual, o pierdere materială, financiară, pierdere de sănătate. Decizia de minimizare a consecințelor negative generate de risc presupune [4, p. 31]:

- analiza pierderilor potențiale;
- identificarea riscurilor potențiale;
- riscul este un eveniment care poate sau nu surveni. Riscurile pot fi generate de:
 - programul irațional de deservire;
 - de organizarea irațională a muncii;
 - de eșecul utilajelor;
 - de lipsa comenzilor etc.

Riscurile necesită a fi analizate

Interpretările și diversitățile riscului, care stau la baza asigurărilor pot fi cele mai diferite, inclusiv [5, p. 45]:

- primejdie posibilă - eveniment, care poate afecta bunurile, capacitatea de muncă a oamenilor, sănătatea și viața persoanelor. Acestea (primejdiile) pot fi provocate de forțele naturii sau de forțele umane;
- soldul ce se determină între probabilitatea de daune și daunele reale ce determină stabilirea răspunderii asiguratorului pentru determinarea cuantumului primei de asigurare;
- primejdie care îndeplinește condițiile pentru a putea fi preluată în asigurare;
- primejdia, pericolul de a suferi o daună, probabilitatea distrugerii bunului asigurat, răspunderea preluată de către asigurator de a plăti asiguratului suma asigurată datorată ca o consecință a primejdiei produse. Pentru ca un risc, o primejdie să fie preluată de către un asigurator trebuie să întrunească anumite caracteristici: calitatea obiectului, condițiile de funcționare etc.;
- risc (primejdie);
- primejdie (risc);
- risc obiectiv;
- risc putative;
- risc special determinat de cauze deosebite pe parcursul transportului mărfurilor (cutremure, inundații, blocadă etc.);

- risc subiectiv;
- risc tehnic (de calcul);
- riscuri comune;
- riscuri constante;
- riscuri generale;
- riscuri variabile;
- riscurile căraușului.

Diversitatea de asigurări [4, p. 25]:

- asigurare agricolă;
- asigurare asupra vieții;
- asigurare cargo;
- asigurare casco;
- asigurare complex a gospodăriei persoanei fizice;
- asigurare condiționată;
- asigurare contra incendiului;
- asigurare cumulativă;
- asigurare „cu răspundere pentru avarie particulară” etc.

Prevenirea riscului – preîntâmpinarea producerii unui fenomen sau eveniment de către asigurați prin luarea unor măsuri. Asigurații au obligația de a întreprinde măsuri în funcție de natura de protecție a bunurilor asigurate. În caz contrar asiguratorul nu va participa la despăgubirea pagubelor.

Prima medie încasată de un contract (o poliță) (P_m) este în dependență directă cu totalul primelor de asigurare încasate (T_p) și în dependență inversă cu numărul contractelor (polițelor) încheiate (N_c), adică

$$P_m = T_p / N_c \quad [3, p. 15]$$

Despăgubirea de asigurare $X = (a \cdot b) / c$, unde a – cuantumul daunei; b – suma asigurată; c – evaluarea de asigurare.

Sau $x/a = b/c$ – răspundere proporțională [3, p. 20].

Asigurațiile naționale de tot felul, sub impactul celor mai diferiți factori tot mai mult devin obligatorii. Cunoscând apariția și manifestarea unor asemenea evenimente, societatea omenească și-a luat măsurile de rigoare în vederea protejării bunurilor, de prevenire a daunelor, de ocrotire a sănătății oamenilor.

Constituirea și stabilirea fondurilor de rezervă și de asigurări la un nivel optim se realizează după criterii economico-sociale științifice cu ajutorul metodelor științifico-matematice și a tehnologiilor informaționale.

Publicitatea - o formă de creștere a numărului clientelei asigurate

Modelul 1. Admitem, compania de asigurări este specializată în asigurarea populației care dorește să „ocolească” riscul R . Numărul maxim al populației care potențial poate accepta asigurarea R îl notăm prin N . La momentul inițierii eforturilor de desfășurare a publicității, numărul persoanelor deja asigurate constituie X indivizi. Numărul persoanelor decise să se asigure per unitate de timp crește cu viteza (tempoul) dx/dt . Numărul doritorilor să se asigure la compania respectivă crește datorită publicității, dar și prin intermediul celor care deja s-au asigurat. Deci viteza dx/dt este în dependență directă cu numărul persoanelor deja asigurate (X), cu numărul persoanelor ce potențial pot să accepte asigurarea ($N-X$). În limbajul formal, afirmația poate fi scrisă [8, p. 18]:

$dx/dt = kx(N-X)$ – ecuație diferențială, de ordinul întâi, cu variabilele t și x separabile.

Expresia $x(N-X)$ poate fi transformată [8, p. 23]:

$$\frac{dx}{dt} = \frac{k}{N} \left(\frac{1}{X} + \dots \right)$$

Separăm variabilele t și x :

$$\frac{dx}{X} + \frac{dx}{N-X} = \frac{k}{N} dt$$

Luăm integrala din ambele părți [8, p. 31]

$$\int \frac{dx}{X} + \int \frac{dx}{N-X} = \frac{k}{N} \int dt, \text{ atunci } \frac{X}{N-X} = e^{\frac{k}{N}t} \cdot e^c$$

Din condițiile inițiale: $t=0$; $X=N_0$ determinăm valoarea constantei e^c :

$$\frac{N_0}{N-N_0} = e^0 \cdot e^c \quad e^c = \frac{N_0}{N-N_0}$$

$$\text{Deci: } \frac{X}{N-X} = \frac{N_0}{N-N_0} e^{\frac{k}{N}t}$$

$$X = \frac{N_0 e^{\frac{k}{N-N_0}t}}{1 + \frac{N_0 e^{\frac{k}{N-N_0}t}}{N-N_0}} = \frac{NN_0 e^{\frac{k}{N-N_0}t}}{N-N_0}$$

Simplificăm această fracție prin: [9, p. 20].

$$\frac{NN_0 e^{\frac{k}{N-N_0}t}}{N-N_0} \neq 0$$

Și obținem:

$$X = \frac{N - N_0}{1 + \frac{N - N_0}{N_0 e^{\frac{k}{N-N_0}t}}}$$

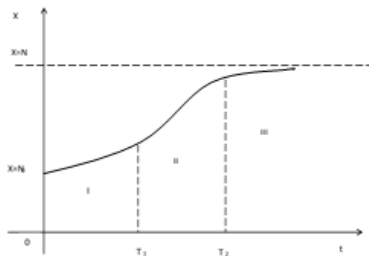
Verificăm condițiile inițiale dacă sunt sau nu satisfăcute pentru $t = 0$:

$$X = \frac{N - N_0}{1 + \frac{N - N_0}{N_0 \cdot 1}} = \frac{NN_0}{N_0 + N - N_0} = \frac{NN_0}{N} = N_0$$

$$\text{Pentru } t \rightarrow \infty \quad X = \frac{N - N_0}{1 + \frac{N - N_0}{\infty}} = N$$

Creșterea numărului persoanelor X , asigurate poate fi interpretată grafic (Figura 1).

Figura.1. Creșterea în timp a numărului persoanelor asigurate [9, p. 32].



Compania de asigurări, în timp, va identifica trei etape [9, p. 28]:

I – numărul persoanelor asigurate crește lent, adică

$$dx/dt > 0; \quad d^2x/dt^2 < 0;$$

II - numărul persoanelor asigurate crește considerabil, adică

$$dx/dt > 0; \quad d^2x/dt^2 > 0;$$

III - numărul persoanelor asigurate crește lent, adică

$$dx/dt \geq 0; \quad d^2x/dt^2 < 0;$$

Situația cu asigurările riscului R poate ajunge la nivelul de „saturație”.

Modelul 2. Modelul de mai sus poate fi expus și într-o formă mai generală. Suplimentar, notăm prin $(-ax)$ numărul persoanelor care din anumite considerente refuză să-și asigure viața. Deci, creșterea numărului persoanelor asigurate per unitate de timp, după cum s-a menționat mai sus, este în dependență directă cu numărul persoanelor deja asigurate cu numărul persoanelor care potențial pot să fie asigurate și, în dependență inversă cu numărul persoanelor care refuză să fie asigurate [11, p. 25].

$$dx/dt = kx(N-ax) - bx, \text{ unde}$$

bx - numărul persoanelor, ce refuză să se asigure;

ax - numărul persoanelor ce s-au asigurat, unde k ; a ; b - coeficienți de dependență.

Transformăm: [11, p. 31].

$$Kx(N-ax) - bx = kNx - akx^2 - bx = -akx^2 + (kN-b)x = -akx(x - \frac{kN-b}{ak})$$

Deci, ecuația diferențială va avea forma [11, p. 45]:

$$\frac{dx}{dt} = -akx(x - \frac{kN-b}{ak})$$

Separăm variabilele x și t :

$$\frac{dx}{x(x - \frac{kN-b}{ak})} = -akdt \quad \text{sau}$$

$$(\frac{x}{x - \frac{kN-b}{ak}} - \frac{dx}{x}) \cdot \frac{ak}{kN-b} = akdt$$

Integrăm:

$$\int \frac{dx}{x - \frac{kN-b}{ak}} - \int \frac{dx}{x} = -(kN-b)dt$$

$$1 - \frac{kN-b}{akX} = (1 - \frac{kN-b}{akN_0}) e^{-(kN-b)t}$$

Din condițiile inițiale $t=0$; $X=N_0$, determinăm:

$$E^c = 1 - \frac{kN-b}{akN_0}$$

$$\text{Deci: } 1 - \frac{kN-b}{akX} = (1 - \frac{kN-b}{akN_0}) e^{-(kN-b)t}$$

reprezintă creșterea per unitate de timp a numărului persoanelor asigurate. Lesne de demonstrat, că condițiile inițiale sunt satisfăcute.

Determinăm variabila X pentru $t=0$ [10, p. 45]:

$$1 - \frac{kN - b}{akX} = \frac{(1 - (kN - b)/(akN_0)) e^0}{\frac{kN - b}{akX} = \frac{kN - b}{akN_0}} \quad X = N_0$$

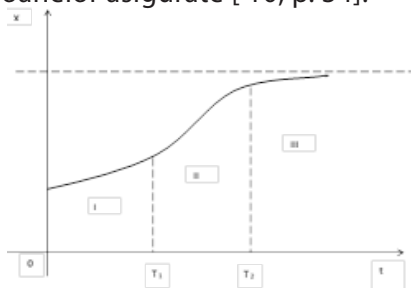
Determinăm variabila X pentru $t \rightarrow \infty$:

$$1 - \frac{kN - b}{akX} = \frac{1 - \frac{kN - b}{akN_0}}{e^{(kN - b)t}}$$

$$1 - \frac{kN - b}{akX} = \frac{1 - \frac{kN - b}{akN_0}}{\infty}$$

$$\text{Deci: } 1 - \frac{kN - b}{akX} = 0 \quad abX = kN - b \quad X = \frac{kN - b}{ab}$$

Figura 2. Evoluția în timp a numărului persoanelor asigurate [10, p. 34].



Concluzii. Este dificil de prevăzut toate fenomenele cu impact negativ asupra omului, însă cu certitudine putem afirma

că acestea (fenomenele), cu o anumită probabilitate, în anumite situații pot apărea. Consecințele generale de apariție a unui risc pot fi cele mai diferite cantitativ și calitativ. De regulă, acestea (fenomenele negative) provoacă enorme pierderi materiale, sociale, care nu pot fi suportate de către un individ. Unica soluție, ca omul să fie protejat, să ocolească niște pierderi potențiale sunt asigurările. Și acestea (asigurările) pot fi cele mai diferite. Riscurile pot genera și situații, probleme sociale, economice [11, p. 56]. Toată povara generată de fenomenele negative, de regulă, este suportată de către structura de asigurări [12, p. 39]. Potențialul financiar al companiei de asigurări este în dependență directă cu numărul clientelei asigurate. În scopul creșterii numărului oamenilor asigurați, compania respectivă trebuie insistent, sistematic să-și facă publicitate prin cele mai diverse forme, inclusiv prin intermediul clientelei ce a fost onorată financiar în situațiile post-risc. O analiză metodică este necesară în scopul creșterii calității serviciilor prestate, de excludere sau de reducere a numărului persoanelor ce refuză să se asigure.

BIBLIOGRAFIE

1. Liudmila Stihi, Managementul riscurilor în afaceri (curs universitar), Acad. de Studii Econ. din Moldova, p. 222. ISBN 978-9975-539-9 2010.
2. Tomozei V., Enicov L., Oboroc Iu. Riscuri și instrumente financiare de acoperire. Chișinău. Editura Evrica. 2002, 264 p.
3. Dimitrios G Konstantinides, Risk Theory: A Heavy Tail Approach p. 508. ISBN 978-981-3223-14-1 2017.
4. Гурнович Т., Оценка и анализ рисков: учебник, Москва: КНОРУС, 2019, 252 с.
5. Singleton W. Risk and Decisions Chichester: John Wiley & Sons, 1987, p.26.
6. Найт Ф., Риск, неопределенность и прибыль: Пер. с англ. // М.: Экономика, 2003, 354 с.
7. Омаров А., Риск – категория экономическая / Эконом. сотрудничество стран членов СЭВ.// М.: Экономика, 1990, № 12, 23-34 с.
8. Максюттов А. А., Экономический анализ: учебное пособие // М.: Юнити-Дана, 2005, 543 с.
9. Ritchie B., Marshall D., Business Risk Management // Chapman, Hall, First Edition, London, 1993, p. 345.

10. Vass Andreea, Gestiunea riscului unui proiect internațional de investiții // Tribuna Economică, nr. 21, 23 mai 2001, p. 73.

11. Vrabie Ilie, Gestiunea financiară a întreprinderii // Editura Meteora RESS, București, 2002, p. 180.

Prezentat: 1 iunie 2020.

E-mail: bodrug_s@mail.ru

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



E-GOVERNANCE: ANALYTICAL REFLECTIONS

E-GUVERNARE: REFLECȚII ANALITICE

DOI: 10.5281/zenodo.3996021

CZU: 351/354:004

Oleg SOLOMON,
PhD in Public Administration,
Chief of department
at Ministry of Defense of the Republic of Moldova

SUMMARY

Today's global health crises (Covid-19 pandemic) reminds us once again how useful and important is the information and communication technology (ICT) for world, states, governments, public and private administrations, and of course for each citizen. When the public institutions (educational entities, post offices, public service providers, public medical institutions, central and local administrations etc.) and private (bank and financial institutions, private service providers etc.) have been closed in order to reduce and stop the extension of the virus, the ICT has a crucial role in assuring the continuity of life and the social and economical vital activities. That is way in this article we are going to examine and analyze the role and impact of ICT upon governments and public administrations. So we'll discuss about e-governance and how this modern tool can ease and streamline the activities of public administration authorities and citizens. In a complex, uncertain and changing context in which public administration is developing its activity, the social and financial crises demand innovation not only in public services, but within the whole bureaucratic system of public governance.

Keywords: government, public administration, public services, pandemic crises, information and communication technology, e-governance, e-government, decision-making process, streamline.

REZUMAT

Actuala criză globală de sănătate (Pandemia Covid-19) ne reamintește încă o dată cât de utilă și importantă este tehnologia informațională și de comunicare (TIC) pentru omenire, state, guverne, administrațiile publice și private și, bineînțeles, pentru fiecare cetățean în parte. Când instituțiile publice (entități de învățământ, oficii poștale, prestatorii de servicii publice, instituțiile publice medicale, administrațiile centrale și locale etc.) și private (instituții bancare și financiare, prestatorii de servicii private etc.) au fost închise pentru a reduce și chiar opri răspândirea virusului, TIC are un rol crucial în asigurarea continuității vieții și activităților sociale și economice vitale. Tocmai de aceea în acest articol vom examina și analiza rolul și impactul TIC asupra guvernelor și administrațiilor publice. Vom discuta deci despre guvernanta electronică și modul în care acest instrument modern poate ușura și eficientiza activitățile autorităților administrației publice și a cetățenilor. Într-un context complex, nesigur și în continuă schimbare în care activează administrația publică crizele sociale și financiare solicită inovare nu numai în serviciile publice, ci și în cadrul întregului sistem birocratic de guvernare publică.

Cuvinte-cheie: guvern, administrație publică, servicii publice, criză pandemică, tehnologia informației și comunicațiilor, guvernare electronică, guvern electronic, proces de luare a deciziilor, eficientizare.

Introductory aspects. The actual Covid-19 pandemic state shows us again how important is the information and communication technology (ICT) for each of us and for the public administration also. This pandemic situation which is so painful for everybody and which has stopped the world in place reminds us that ICT can assure the continuity of administrative, educational, financial processes and also, why not, to save lives. In these moments when the entire world, each country, city, person have to maintain the social distance and to avoid the physical contacts for not to expand the pandemic consequences the ICT is the proper solution and tool to help us in this mission. How the world in these hard times would have looked without the ICT and internet? I think is a difficult question for everybody.

The ICT has and others benefits for the world, with regard to protect the environment (the bureau's employees have the possibility to work from home, a method called teleworking [1, p.10], so they are saving time, money and protect the environment not going to the office), speeding the administrative procedures (almost all the public services to be delivered electronically), saving time and resources (time needed for going to the office, to the central and local public authorities, to the post office, to the financial institutions, to the shops etc.), offering the real possibility to citizens to take part in the public life and of course reducing the corruptions phenomenon from public institutions.

Thus in this article we are going to examine and analyze what impact has the ICT upon public administration including the decision-making process and also to find out how it can change the lives of citizens. We'll discuss about e-governance, e-government, the goal of public administration and the interferences between

public administration, ICT and citizens' interests.

The form and content of e-governance and the interferences with public administration and citizens. Today, the Internet is a tool that shapes lives in many respects. For some, the Internet is an open source of information, and for others it is a means by which they manage their bank accounts, shop and use public services. The internet has become the public space of the 21st century-the world's town square. The rapid pace of technological development inspired the creation of increasingly advanced information and communication technology (ICT) solutions that are capable of radically transforming both public institutions and private organizations. ICT offers tools for innovative interactions between a government and its citizens and smart ways to provide public services [2].

Researcher D. Tapscott mentions that ICT causes a „paradigm shift” introducing „the age of network intelligence”, reinventing businesses, governments and individuals. Paradigm shifts prevail in the public sector too. The traditional bureaucratic paradigm is being replaced by competitive, knowledge based economy requirements (such as flexibility, network organization, vertical and horizontal integration, innovative entrepreneurship, organization learning, speed up in service delivery, and a customer driven strategy) [4, p. 1-6].

The use of ICT to provide information to citizens and to connect citizens and governments has been called e-governance or e-government in the research literature. However there are voices that suggest that e-government is only a subset of e-governance, consequently e-government and e-governance cannot be defined in the same way and must be viewed differently. E-government is a generic term that refers to the delivery

of government information and services via the internet, while e-governance is a broader idea that refers to the use of ICT by government and private organizations to execute the functions of managing effectively [5; 6]. So, if e-government is understood as the use of ICT to promote more efficient and cost effective government, facilitate more convenient government services and allow greater public access to information, and make government more accountable to citizens, then e-governance is a wider term which covers the state's institutional arrangements, decision-making processes, implementation capacity and the relationship between government officials and the public [7].

Thus e-governance is the use of ICT by the government, civil society and political institutions to engage citizens through dialogue and feedback to promote their greater participation in the process of governance, while e-government is focusing largely on improving administrative efficiency and reducing administrative corruption, involving citizens in the governance process by engaging them in interaction with policymakers throughout the policy cycle and at all levels of government [6; 7].

M. Backus defines e-governance as the application of electronic means to the interaction between government and citizens and government and businesses, as well as to internal government operations in order to simplify and improve democratic, government and business aspects of governance [8].

E-governance consists of three components: e-administration (improving government processes); e-citizens and e-services (connecting citizens and services); e-society (building interactions with and within the civil society). In this sense, e-governance has two complementary aspects: a political aspect, which focuses on

enabling democratic participatory processes by engaging citizens, and a technical aspect, which focuses on government operations and processes.

E-government is defined as a process of reform in the way governments work, share information and deliver services to external and internal clients [9, p. 25]. It involves the automation or computerization of existing paper-based procedures, prompts new styles of leadership, new ways of debating and determining strategies, transacting business, listening to citizens and communities, and organizing and delivering information - essentially new ways of governing. Hence, this process, which consists of using, enhancing, inventing and managing e-government tools for governance purposes, is called e-governance. The „e” part of both e-government and e-governance stands for the electronic platform or infrastructure that enables and supports the networking of public policy development and deployment. Again, might be noticed that e-governance is a wide concept that defines and assesses the impact that technologies have on the practice and administration of governments, on the relationships between civil servants and the wider society, and on interactions with elected bodies or outside groups, such as not-for-profit organizations or private sector corporate entities [9, p. 25-26].

The World Bank defines e-government as the use of information and communications technologies to improve the efficiency, effectiveness, transparency and accountability of government. It can be seen as simply moving citizen services online, but in its broadest sense, it refers to the technology-enabled transformation of government – a method to reduce costs, while promoting economic development, increasing transparency in government, improving service delivery and

public administration, and facilitating the advancement of an information society. The resulting benefits can be less corruption, increased transparency, greater convenience, revenue growth, and cost reductions [6; 7].

The UN describes e-government as utilizing the ICT for delivering government information and services to citizens [10].

According to S. Clift, there are five goals for e-government that promotes democracy and effective governance, as follows: better government decisions; increased citizen trust in government; increased government accountability and transparency; ability to accommodate the public will in the information age; involvement of stakeholders, including NGOs, business, and interested citizens in new ways of meeting public challenges [11, p. 645].

E-government is one type of innovation in the public sector, which gained supporters among national governments and spread across economies at various stages of development [3]. The researcher H. Marquette says that countries adopt e-government as an innovation for the promotion of transparency in public administrations, for improving efficiency, and strengthen government's relations with citizens. E-government is an innovative breakthrough for the provision of higher quality services and greater engagement of citizens in administrative processes of government [5].

Generally, the more services that are available online and the more widespread their use, the greater the impact that e-government will have. In addition to the internet, mobile phones offer an even more convenient channel through which to distribute government information. By utilizing text messaging, governments are able to send out region-wide and specific emergency warnings, provide up-to-the-minute information upon request, and in

essence make governments accessible to the people no matter where they may be, at any time [9, p. 30-31].

Most of the authors with concerns towards electronic governance research emphasize that e-government approach can bring the government closer to citizens, overcoming the hurdles of bureaucracy, curbing corruption and making decision-makers more responsive to people's needs [3; 6]. E-government represents the introduction of a great wave of technological innovation as well as government reinvention, a tremendous impetus to move forward in the 21st century with higher quality, cost effective government services and a better relationship between citizens and government [6].

In accordance with the above-mentioned researchers we are also convinced that e-governance together with e-government are the only tools which can open the administrative decision-making processes and make it more transparent and more participative. It offers opportunities for citizens to participate directly in decision-making process, by allowing them to provide their own ideas and suggestions in forums and on-line communities [4, p. 9]. Community creation, forums, continuous interaction and communication between government and its citizens contribute further to the decision-making process. By means of active participation in government discussions, citizens can contribute their own ideas, and share their knowledge and information. This will in turn lead to building trust in government and improving the relationships between the government and the governed [4]. Considering citizens as governmental customers, listening and understanding to their needs and requirements, is essential for a better decision-making process. However improvements in the speed and quality of decision making depend great-

ly on the willingness of governments to be empowered with new information, the capability of staff to process the large amount of information, the prevailing cultural values as well as the motivation of governments to shift from a hierarchical public administration model to a flexible, less centralized model [4, p.11].

S. Bhatnagar and T. Anderson referring to the case studies of developing countries and analysis of e-government initiatives, conclude that increased access to the internet and the prevalence of e-governance raises transparency and accountability, lowers unethical practices, rationalizes policies and significantly reduces corruption [2, p.19].

D. Shim and T. Eom argue that ICT or e-government can reduce unnecessary human interactions between citizens and public officials in administrative processes, which is the likely cause of bribery and corruption [5].

So, we observe how the authors bring to the light the interrelations between e-governance, corruption, and decision-making process. Once we get rid of corruption, the decision-making process is becoming more rationale, more transparent, more impartial, and more responsive to people's needs [7].

Lack of transparency and citizen involvement, resistance by entrenched bureaucracy, corruption, regressive policy and regulatory environments and unskilled human resources are the factors that contribute to failures in implementing the e-governance process. The issues of the lack of readiness, adoption and use of e-government (ICT and related services and practices) are often grouped together under the term, e-readiness. We believe that the e-readiness of all government stakeholders (politicians, senior managers, middle managers and employees) is also an important factor for suc-

cessful e-government deployment, usage and adoption. E-readiness assessments are performed to determine a country's capacity to use and apply ICT. These are primarily focused on the extent to which governments have the capacity to implement applications and users have the capacity to take advantage of them. They help to determine which types of services can realistically be provided, which barriers are likely to be encountered, and which complementary initiatives are necessary to enhance their impact and sustainability. Indeed, citizens and government stakeholders (politicians, managers and employees) are varied in their ability to understand government services and in their desire and ability to use digital systems. Hence, governments must develop the knowledge and capabilities needed to respond to these challenges and, simultaneously, to deal with ongoing issues in political, economic and social arenas. These issues generate risks which may limit the government's opportunity to be successful in adopting e-government [9, p. 27-32].

It has been observed that e-governance follows an evolutionary maturity model. Thus, M. Backus presents an overview of such a model which shows that, by the early 1990s, e-governance initiatives started with the creation of a web-based presence, through which a government entity could electronically deliver and disseminate information to the public. The information stage was then followed in the mid-'90s by an interaction phase, enabling citizens to communicate with a governmental entity via email and to initiate a transaction by downloading the related forms. The transaction then needed to be completed at the office counter. E-governance initiatives have since advanced in maturity and sophistication and reached the third stage, known as transaction.

Transactions can be initiated, fully completed and finalized online without any need to physically visit the government office. It is a more sophisticated stage that requires regulatory changes and amendments to legally allow online payment and digital certification. The fourth emerging stage is known as transformation, in which all information systems are integrated and the public can complete G2C and G2B services at one (virtual) counter [9, p. 33-34].

Once again, we notice, that through e-governance, citizens have the opportunities to participate to the decision-making process via the internet at all the stages, and even to influence it. So, if the government creates the necessary ITC infrastructure, with other words - implement the e-governance paradigm, the citizens have the real chance and right, to take part in the decision act. But this thing to happen, the decision factors need to take the right decision, with regard to the willing and engagement of implementing e-governance, and the explanation of the advantages of implementing it. The success of e-government systems depends on how citizens perceive the value realized from using those systems.

In their research, M. Pang, G. Lee and W. DeLone found that IT resources should create public value through five organizational capabilities: the public services delivery capability, public engagement capability, co-production capability, resource-building capability, and public-sector innovation capability [14].

Thereby six overlapping dimensions of the public value of e-government are identified with regard to improved public services, improved administrative efficiency, open government capabilities, improved ethical behavior and professionalism, improved trust and confidence in government and improved social value and well-being [13, p. 170].

The public value dimension of improved public services refers to different service improvements offered by e-government (the adoption of digital platforms for the purpose of improved public services propositions and deliverables, improved access, and delivery of public services). E-government-enabled improvements are in terms of better services to the citizen, responsiveness, effectiveness, efficiency, cost-reduction, transparency, accessibility, citizen engagement and the balancing of interests in the delivery of public services [13, p. 170-171].

K. Omar, H. Scheepers and R. Stockdale consider that service improvements should not only relate to the quality of public information and services, but also relate to many factors such as increasing the quantity of public information and services, and the provision of more inclusive public services (public (citizen)-centered services and personalized public services such as special provision for the disabled, language support for minorities, online advice, etc.) [16].

The dimension improved administrative efficiency includes purposes of efficiency, effectiveness, increasing quality, and lower cost for administrative processes, systems, and services. It also concerns keeping government operations systematic, sustainable, flexible, robust, lean and agile, better management of public resources and economy. Improved administrative efficiency also relates to reducing the administrative burden, reducing bottleneck and queues in the delivery of services to citizens, increasing quality of processes and services to citizens, enabling better communication, collaboration and cooperation in the public administration, and enabling public empowerment and capacity building, better organization, and efficient use of IT. Other improvements to the administrative efficiency

are related to making government operations more responsive through transparency, participation and inclusiveness. Via e-government, humans can be removed from the decision-making chain, rules can be formalized and embedded in the IT and thus deliver (to some extent) greater fairness, honesty, equality, reduce or eliminate the risk of corruption and abuse of the law by public servants [13, p. 171].

W. Castelnovo argues that the open government value is obtained through the achievement of democracy dimensions such as openness, transparency, participation and collaboration. A transparent environment is established by a proactive dissemination of timely information to citizens, thus making citizens well informed and able to participate in decision-making. Also, in today's dynamic environment, open government would then support government or public organizations to collaborate, or be in partnership with other public organizations or with private-sector businesses to deliver quality public services [13, p. 171; 17].

The dimension improved ethical behavior and professionalism is related to foundational values which include, but are not limited to responsibility to the citizens, proper and efficient use of public funds, facilitation of the democratic will, integrity, honesty, fairness, accountability, economy or parsimony, rectitude, legitimacy, rule of law, effectiveness, coherence, adaptability, impartiality, objectivity, trustworthiness, openness, collaboration and participation [13, p. 171; 15].

The dimension improved trust and confidence in government refers to social trust, trust that is gained from the extent to which the government secures public information and privacy of citizens, and to the public trust, that is the way public organizations manage economy, public resources and delivery of services. E-gov-

ernment can improve public trust through increasing transparency, citizen participation and by providing the public with more control of actions and decisions of their government [13, p. 171-172].

Trust can be gained through increased reliability and security, to this effect governments should be more flexible and agile to cope with emerging challenges, protect foundational values of trustworthiness, openness, robustness, reliability, accountability and security. Trust via transparency is created when public organizations disclose their decision-making processes and procedures through e-government, and also by allowing and increasing citizens' participation in public discussions [13, p. 171-172].

The value dimension social value and well-being includes values created by governments for the family, community and other relationships. Enabling freedom, capacity building, empowerment and equal rights impacts the individual and household health, security, satisfaction and general well-being, impacts citizen's income, assets, property and wealth. The increased ease of doing business can create a value for citizens as such, in terms of the country's better economic conditions that in the long term can contribute to increasing the citizens' well-being and quality of life. Well-Being is also supported by e-government through facilitating a better management of public resources by means of online (zero paper) applications and transactions, by improving the quantity and quality of services to citizens, etc. The dimension social value and well-being of e-government relates to the ability to support governments in achieving better outcomes in areas of peace, security, poverty reduction, public health, employment, crime rates, improved environment and better educational achievements [13, p. 172].

Concluding remarks. As we've done with the presentation and analysis of the form and content of the e-governance process, including and e-government, might be noticed that these modern social tools that express the innovative paradigms available for private and public sectors have a lot of benefits for citizens.

If we couldn't realize till now how powerful and how useful is the e-governance, now in these difficult times is the last our chance to do it.

In a summarized way we can emphasize the following strong aspects of the electronic governance:

1. Contribution to the safeguarding the age of the planet. E-governance offers the possibility to reduce a lot the material consumptions which pollute the environment. The actual world's leaders must understand, beyond the economic interest, that tools like e-governance together with another modern technologies (recycling, production of clean energy, reduction of gas emissions etc.) can save the planet, reducing the climate change in a such way, that these natural resources to be available for future generations.

2. E-governance is the expression of efficiency and effectiveness in the public sec-

tor, including and public administration.

3. ICT has the necessary attributes to ease the life of citizens, facilitate their access to public and private services and streamline the activities of the public and private administrations.

4. E-governance has the necessary technological capacities to reduce corruption and useless spending from public sector.

5. E-governance offers the possibility to citizens to participate to the public life including decision-making process, thus, having the opportunities to control and monitor how the public resources are utilized by public authorities.

6. In difficult times like actual Covid-19 pandemic state ICT can save lives and assure the continuity of social, economic and political activities.

That's why is for a paramount importance that the public authorities to make the necessary investments in national and local ICT infrastructure, to facilitate the access of the citizens to electronically tools, including and internet, and also to develop regular public campaigns about how to use the e-governance possibilities and how important are these for them and for the state.

BIBLIOGRAPHY

1. Korunka C., Kubicek B., Risak M. New Way of Working in Public Administration. EUPAN, 2018. https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/05/Study_New_Way_of_Working_in_Public_Administration.pdf (accessed at 04.05.20).

2. Wan-Chen (Grace) Wu. Internet Technology and its Impact on Corruption. California, San Diego, 2011. <http://polisci2.ucsd.edu/honorstheses/files/WanChen.pdf> (accessed at 04.05.20).

3. Proskuryakova L., et al. Public Sector E-Innovations. The impact of e-government on corruption. Programme of Fundamental Studies of the Higher School of Economics in 2011. http://www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Public_Sector_E-Innovations_The_impact_of_e-government_on_corruption.pdf (accessed at 04.05.20).

4. Ndou (Dardha) V. E-government for developing countries: opportunities and challenges. Ejisd, 2004. <http://www.seu.ac.lk/students/freedownload/unpan018634.pdf> (accessed at 19.05.20).

5. Jamshed J., et all. An Empirical Analysis of the Relationship between e-government and Corruption. The International Journal of Digital Accounting Research Vol. 12, 2012. http://www.uhu.es/ijdar/10.4192/1577-8517-v12_6.pdf (accessed at 05.05.20).
6. Ali M. Al-Khour. An Innovative Approach for E-Government Transformation. International Journal of Managing Value and Supply Chains Vol.2, No.1, March 2011. <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1105/1105.6358.pdf> (accessed at 22.05.20).
7. Shailendra C., et all. E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World. https://www.academia.edu/6283380/E-Government_and_E-Governance_Definitions_Domain_Framework_and_Status_around_the_World (accessed at 21.05.20).
8. Backus M. E-Governance and Developing Countries: Introduction and Example. <http://editor.iicd.org/files/report3.doc>. (accessed at 18.05.20).
9. Kettani D., Moulin B. E-government for good governance in developing countries: Empirical evidence from the eFcz project. International Development Research Centre 2014. <https://www.idrc.ca/sites/default/files/openbooks/561-8/index.html#ch03> (accessed at 18.05.20).
10. UN. 2003a. "Global E-Government Survey: E-Government at the Crossroads." UN/DESA. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf> (accessed at 18.05.20).
11. Jafarkarimi H., et all. The Impact of ICT on Reinforcing Citizens' Role in Government Decision Making. International Journal of Emerging Technology and Advanced Engineering Website, Volume 4, Issue 1, 2014. http://www.ijetae.com/files/Volume4Issue1/IJETAE_0114_109.pdf (accessed at 22.05.20).
12. Field T., et all. The case for E-Government: Excerpts from the OECD report „The E-Government Imperative". OECD Journal on Budgeting, 3(1), 61–96, 2003.
13. Twizeyimana J., Andersson A. The public value of E-Government - A literature review. Government Information Quarterly 36 (2019) 167–178. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1730196X> (accessed at 05.05.20).
14. Pang M., Lee G., DeLone W. IT resources, organizational capabilities, and value creation in public sector organizations: A public-value management perspective. Journal of Information Technology, 29(3), 187–205, 2014.
15. Rose J., Persson J., Heeager L. How e-Government managers priorities rival value positions: The efficiency imperative. Information Polity, 20(1), 35–59, 2015. <https://doi.org/10.3233/IP-150349> (accessed at 07.05.20).
16. Omar K., Scheepers H., Stockdale R. E-Government service quality assessed through the public value lens. Paper presented at the Electronic Government Proceedings of the 10th IFIP WG 8.5 international conference, EGOV 2011, Delft, The Netherlands.
17. Castelnovo W. A stakeholder based approach to public value. Paper presented at the 13th European Conference on e-Government ECEG 2013. Como, Italy.

Prezentat: 25 mai 2020.

E-mail: soacbu77@yahoo.com

PROFESIONALIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN INTRODUCEREA CADRELOR DE COMPETENȚE GENERALE ȘI SPECIFICE PENTRU FUNCȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA

PROFESSIONALIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION BY INTRODUCING GENERAL AND SPECIFIC COMPETENCIES FOR THE PUBLIC FUNCTION IN ROMANIA

DOI: 10.5281/zenodo.3996023

CZU: 35.088.6(498)

Paula VITRIUC,
manager public, Direcția programe cu finanțare externă,
Agenția Națională a Funcționarilor Publici, România

Lavinia NICULESCU,
Director, direcția programe cu finanțare externă,
Agenția Națională a Funcționarilor Publici, România

SUMMARY

Competency-based human resource management is increasingly implemented and used worldwide as an innovative, strategic and flexible approach to public sector workforce management. Like any other public administration reform, it is a complex, lengthy process which, although based on methodological, conceptual and technical solutions from international experience, must be adapted to the national social, economic, administrative and institutional context in order to be successful. Such a model of competency framework adapted to the reality of a state is the one elaborated for Romania within the project „Development of a unitary human resources management system in public administration” – SIPOCA 136.

Keywords: *competence, general competences, specific competences, performance management, functional field.*

REZUMAT

Gestionarea resurselor umane bazată pe competențe este din ce în ce mai implementată și utilizată la nivel mondial ca o abordare inovatoare, strategică și flexibilă a managementului forței de muncă din sectorul public. Ca orice altă reformă a administrației publice, este un proces complex și îndelungat care, deși se bazează pe soluții metodologice, conceptuale și tehnice din experiența internațională, trebuie adaptat contextului social, economic, administrativ și instituțional național pentru a avea succes. Un astfel de model de cadru de competență adaptat realității unui stat este cel elaborat pentru România în cadrul proiectului „Dezvoltarea unui sistem unitar de management al resurselor umane în administrația publică” - SIPOCA 136.

Cuvinte-cheie: *competență, competențe generale, competențe specifice, managementul performanței, domeniu funcțional.*

Necesitatea de reformă bazată pe competență. Reformele sectorului public din ultimii ani au accentuat necesitatea creșterii performanței organizaționale și individuale, în directă corelație cu schimbarea percepției asupra a ceea ce constituie calitatea în serviciul public (de la accentul pe eficiență, legalitate și respectarea procedurilor, la atenția acordată receptivității la nevoile cetățenilor și eficacității furnizării serviciilor), cu percepția publică negativă a administrației publice (sectorul public fiind considerat mai puțin performant decât cel privat, iar funcționarii publici mai puțin instruiți, motivați și controlați, dar mai protejați și bucurându-se de mai multe privilegii) și cu presiunile vizând reducerea costurilor.

Fig. 1. Eficacitatea guvernării în statele-membre ale Uniunii Europene (UE).*



Sub influența globalizării și a tranziției spre o economie a cunoașterii, precum și

a noilor tendințe din management și psihologie, și organizațiile din sectorul public au nevoie să înțeleagă că performanța organizațională crescută depinde de performanța crescută a celor mai importante active: resursele lor umane, de abilitatea acestora de a se dezvolta permanent, dar și de abilitatea instituțională de formare, motivare și retenție a personalului.

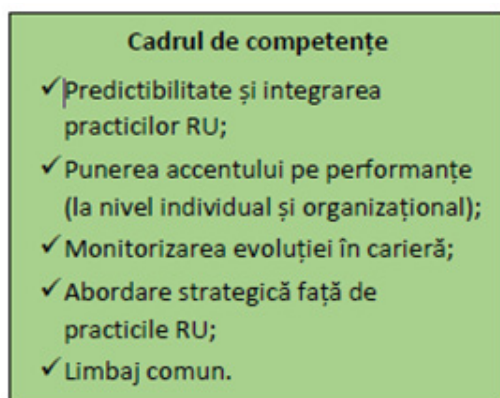
Întrucât „performanța maximă se produce atunci când capacitatea sau talentul persoanei este în concordanță cu nevoile locului de muncă și cu mediul organizațional (Boyatzis, 2008, pag. 6), sarcina principală a managementului resurselor umane și în același timp provocarea lansată practicienilor este de a identifica și dezvolta competențe, adică acele „caracteristici care permit individului să își desfășoare acțiunile cu succes și într-o manieră exemplară, grupate în profiluri adecvate pentru fiecare loc de muncă sau rol organizațional, „într-un mod care va asigura cea mai eficientă funcționare a organizației (Sienkiewicz, 2014, pag. 5-13), fie că este vorba despre competențe de prag, ce constituie nivelul de bază pentru un anumit post (experiență, expertiză, nivel de cunoștințe, competențe cognitive de bază, precum memoria și raționamentul deductiv) sau de competențe care fac distincția dintre performanța scăzută și performanța remarcabilă, precum gândirea sistemică și inteligența emoțională și socială – ce include autocontrolul, empatia, lucrul în echipă (Boyatzis, 2008, pag.7).

Competențele reprezintă limbajul performanței. Ele pot transpune în cuvinte atât rezultatele așteptate în urma eforturilor individuale, cât și modul în care sunt realizate aceste activități. Deoarece toată lumea din organizație poate învăța să vorbească această limbă, competențele

* Sursa: Worldwide Governance Indicators (WGI), datacatalog.worldbank.org

oferă un mijloc comun, înțeles de toți, de a descrie performanța preconizată în multe contexte diferite (Rankin 2002, apud Armstrong 2003, pag. 147). Modelul de cadre de competențe oferă punctul de plecare pentru utilizarea competențelor pe tot ciclul proceselor-cheie aferente managementului resurselor umane și integrarea acestor procese într-o singură abordare strategică coordonată – de la design organizațional și planificarea strategică a resurselor umane la recrutare, selecție și inducție, și ulterior până la evaluare, formare (dezvoltare profesională și personală), dezvoltarea carierei, motivare financiară și non-financiară și în final la părăsirea organizației (Armstrong 2003, pag. 156, Sienkiewicz 2014, pag. 10).

Fig. 2. Beneficiile cadrului de competențe (Banca Mondială, 2020).



Pentru administrația publică, cadrele de competență asigură nu doar creșterea abilităților angajaților, promovarea atitudinilor pozitive, un grad ridicat de motivare, flexibilitate și retenție a resurselor umane, dar și crearea unui serviciu public identificat ca un „angajator competitiv” și a unei funcții publice productive, orientate pe rezultate și mai receptivă la nevoile cetățenilor (Matei 2006, pag. 251). Noile provocări aduse de globalizare, schimbările economice și tehnologice, necesită

îmbunătățirea continuă a calificărilor și dezvoltarea competențelor personalului – proces benefic atât pentru performanța și reziliența instituțiilor publice, cât și pentru angajații în cauză, ca parte a învățării pe tot parcursul vieții, cu implicații vizând integrarea lor în organizație și eventuala reinserție pe piața muncii.

Situația actuală. Ca parte a procesului de reformă a administrației, abordarea bazată pe competențe a managementului funcției publice din România a fost inclusă în principalele documente elaborate la nivel național pentru îndeplinirea condiționalității ex-ante a Uniunii Europene, având ca obiect „existența unui cadru strategic pentru întărirea eficienței administrative a Statelor Membre, inclusiv reforma administrației publice”,^{**} și anume: Strategia privind consolidarea administrației publice 2014-2020, Strategia pentru dezvoltarea funcției publice 2016-2020, Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2014-2020, precum și în Codul administrativ, în vigoare începând cu iulie 2019.

Astfel, cadrul legislativ identifică o serie de competențe generale și specifice pentru anumite categorii de posturi din familia ocupațională „Administrație”, utilizate în procesul de recrutare, la elaborarea fișelor de post și în procesul de evaluare anuală a performanțelor, sub diverse denumiri („criterii de performanță, „criterii de evaluare, „competențe”). Aceste competențe se referă la: cunoștințele despre administrația publică și funcția publică din România, cunoștințele despre instituțiile europene, cunoștințele în domeniul specific de activitate, competențele lingvistice, competențele de utilizare a tehnologiei informațiilor și comunicației, capacitatea de organizare și coordonare, capacitatea de analiză și sin-

^{**} Anexa XI la Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

teză, capacitatea de autoperfecționare, abilitățile de lucru individual și în echipă, capacitatea de administrare a resurselor alocate, abilitățile de comunicare.

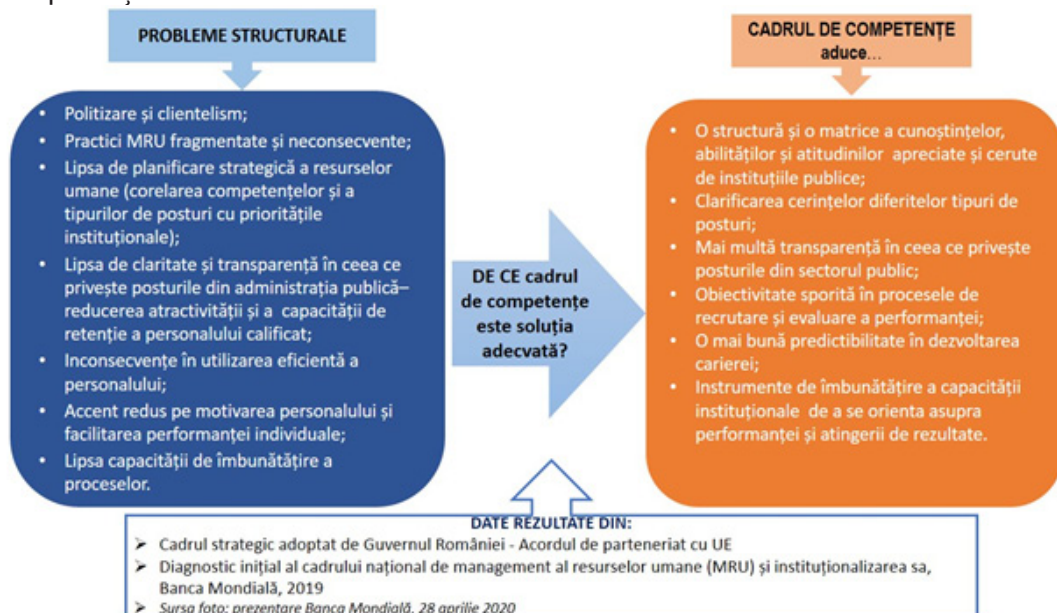
O analiză detaliată a problemelor sistemice ale managementului resurselor umane din administrația publică din România și a neajunsurilor asociate cu utilizarea actuală a competențelor în procesele de management al resurselor umane este disponibilă într-o serie de studii recent elaborate de către Banca Mondială,^{***} în cadrul proiectului cu finanțare europeană „Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică”, cod SMIS 119957 (SIPOCA 136), despre care va fi vorba în cele ce urmează.

Analiză și design propus. În cadrul activității nr. 8 „Proiectarea unui model de cadru de competențe generale și specifice pentru administrația publică” din proiectul „Dezvoltarea unui sistem de management

unitar al resurselor umane din administrația publică”, cod SMIS 119957 (SIPOCA 136), al cărui obiectiv îl constituie dezvoltarea sistemului de management strategic integrat al resurselor umane, astfel încât acestea să poată asigura suportul necesar unei administrații publice moderne, performante, incluzive și inovative, a fost elaborat un „Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România”, împreună cu modulele aferente (Elaborarea fișelor de post standardizate, Propunere pentru cadrul de competențe și Analiza experienței internaționale), ce cuprinde:

- un inventar și o analiză a tipurilor de funcții aferente familiei ocupaționale „Administrație”, așa cum este prevăzută în Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice,
- o propunere de simplificare a clasificării posturilor, însoțită de 34 fișe de

Fig. 3. Problemele managementului resurselor umane și importanța cadrelor de competență.



^{***} Studii privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane, Banca Mondială, 2019, Raport privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România, Banca Mondială, 2020, pag. 21-22, Propunere pentru cadrul de competențe, Banca Mondială, 2020, pag. 17-19.

post standardizate, ce cuprind misiunea și atribuțiile pentru fiecare tip de post, în funcție de nivelul profesional și de cele zece domenii funcționale identificate ca reprezentative pentru toate instituțiile publice (management de proiect, inspecție, control managerial intern, audit public intern, managementul resurselor umane, management financiar, politici publice, elaborarea reglementărilor, planificare strategică și reprezentare instituțională);

- un model de cadre de competențe, aplicabile tuturor nivelurilor ierarhice din familia ocupațională „Administrație”, ușor de înțeles și aplicat de factorii interesați, însoțit de un plan de implementare etapizată. Proiectarea acestui model s-a realizat pornind de la identificarea tipurilor de performanță și a rezultatelor așteptate de la funcționarii publici și pe baza informațiilor provenite din analiza documentelor existente, analiza experiențelor internaționale**** și din țările OCDE și din consultările extinse cu părțile implicate (incluzând focus grupuri și interviuri), ținând cont de un set de principii corespunzătoare celor mai bune practici

identificate la nivel internațional (separarea clară a funcțiilor publice generale, claritatea relațiilor ierarhice, reducerea nivelurilor intermediare în clasificarea posturilor și orientarea către performanță).

Modelul de cadre de competență propus de către Banca Mondială pentru administrația publică din România recomandă utilizarea unui cadru de competențe generale unic, adaptat la contextul țării (conceptualizarea bunei performanțe, cerințele societale și de digitalizare, așteptările sociale, gradul de maturitate a reformelor deja implementate). Într-o fază ulterioară, după legiferarea și implementarea cadrului de competențe generale, se impune elaborarea cadrelor de competențe specifice pentru fiecare tip de post, ținând seama de nevoile fiecărei, de specificul domeniului de activitate și de nivelul ierarhic/nivelul administrativ al instituției.*****

Se face o distincție clară între competențele necesare pentru toți funcționarii publici la toate nivelurile – numite „competențe de bază (generale)” și

Fig. 4. Utilizarea cadrelor de competență în procesele de management al resurselor umane de la nivelul Uniunii Europene.

Practica MRU	Cartografierea competențelor	Recrutare și selecție bazate pe competențe	Planificarea forței de muncă pe bază de competențe	Evaluarea performanțelor pe bază de competențe	Analiza nevoilor de formare
Nr. statelor în care se utilizează cadrele de competență	80% (20/25)	80% (20/25)	64% (16/25)	64% (16/25)	88% (22/25)

**** Banca Mondială (2020) - Analiza experienței internaționale, pag. 28-58. Sunt prezentate studii de caz din Australia, Belgia, Canada, Estonia, Franța, Irlanda, Lituania, Olanda, Coreea de Sud și Marea Britanie, abordările privind elaborarea și dezvoltarea cadrului de competențe variind în funcție de statul analizat, de la coexistența mai multor cadre de competențe generale, pentru grupuri-țintă diferite (în Australia, Canada, Irlanda și Coreea de Sud), la existența unui cadru de competențe generale, comun (în Marea Britanie, Olanda și Belgia) sau a unui singur cadru incluzând competențe specifice detaliate pentru fiecare funcție de referință (în Franța).

***** Banca Mondială (2020) - Propunere pentru cadrul de competențe, pag. 21-23.

Fig. 5. Categoriile de competențe recomandate pentru toate posturile publice (Banca Mondială, 2020).

	Categoriile de competențe	Descriere	
Nivel de execuție	Abilități manageriale	competențele necesare pentru orice profesionist care își propune să obțină performanțe într-un rol de conducere	Nivel de conducere
	Leadership	competențele necesare pentru ca un manager senior să creeze o viziune clară, să stimuleze implicarea în proiecte de impact și să schimbe procese sau să atingă rezultate ambițioase	
	Eficiență personală	valorificarea cunoștințelor, informațiilor, judecatelor, energiei și a timpului de lucru; utilizarea resurselor disponibile, în vederea obținerii de performanțe la cele mai înalte standarde	
	Eficiență interpersonală	competențele necesare schimbului interpersonal de gânduri, idei, sentimente, probleme sau propuneri, în vederea îndrumării persoanelor către soluții, satisfacție, performanță	
	Responsabilitate socială	competențele care produc un impact direct asupra normelor sociale, bunăstării cetățenilor, eticii profesionale și valorilor instituționale.	

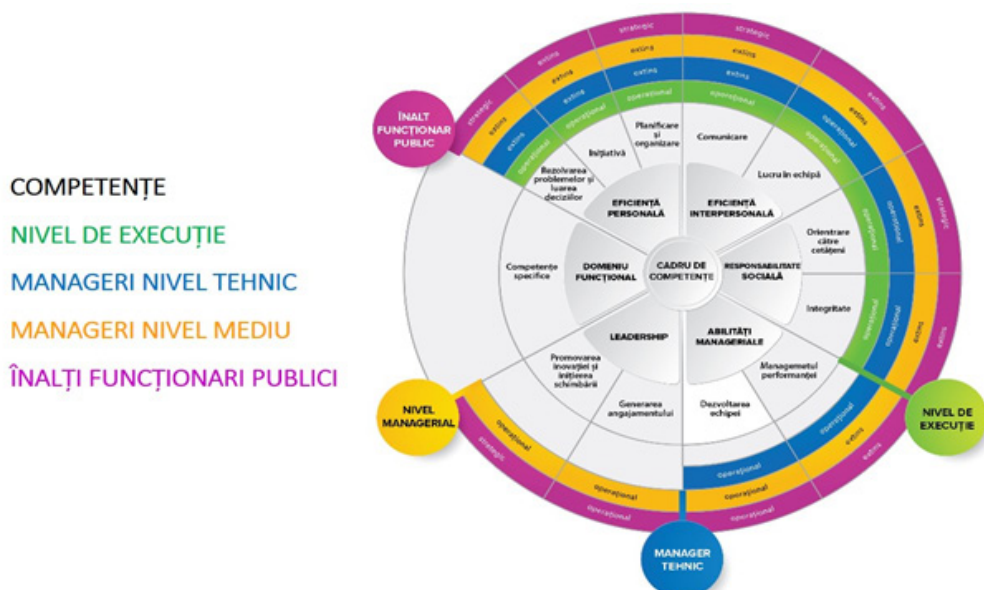
competențele necesare doar într-un domeniu specializat de activitate - numite „competențe funcționale (specifice)”.

Pentru posturile la nivel de execuție sunt propuse trei grupe de competențe de bază (eficiență personală, eficiență interpersonală și responsabilitate socială), iar pentru funcțiile de conducere sunt prevăzute cinci grupe de competențe (cele trei aferente funcțiilor de execuție, la care se adaugă

două grupe de competențe referitoare la abilitățile manageriale și leadership).

Fiecărui grup de competențe îi corespunde un set de competențe adaptat nivelului fiecărei funcții (execuție, manager tehnic, manager, înalt funcționar public), corelat cu creșterea gradului de complexitate a acestor competențe (expert, avansat, profesional) și cu propunerea de simplificare a clasificării posturilor.

Fig. 6. Cadrul de competențe generale propus, în funcție de nivelul postului și complexitatea atribuțiilor (Banca Mondială, 2020).



Tabelul 1. Utilizatorii cadrului de competențe și beneficiile managementului pe bază de competențe.

Beneficiile utilizării cadrelor de competență

Principalii factori interesați	Beneficii preconizate
Publicul general și candidații la posturile vacante din administrația publică	<ul style="list-style-type: none"> - mai bună înțelegere a ceea ce este necesar pentru a avea succes în procesul de selecție pe un post în administrația publică; - O mai bună înțelegere a misiunilor instituțiilor publice și a rolului pe care îl are personalul în instituție
Angajați	<ul style="list-style-type: none"> - Un sistem de management al personalului mai echitabil și mai transparent - Încurajarea sporită a dezvoltării profesionale și personale - mai bună înțelegere a ceea ce este necesar pentru atingerea unei performanțe ridicate la locul de muncă - O mai bună înțelegere a misiunii instituției și a rolului individual pe care îl are persoana în instituție
Manageri	<ul style="list-style-type: none"> - Oferă un instrument suplimentar pentru motivarea angajaților - Asigură un limbaj comun în domeniul gestionării resurselor umane - Criterii mai transparente și adecvate pentru luarea deciziilor de selectare, evaluare a performanței sau formare și dezvoltare
Departamentele de resurse umane	<ul style="list-style-type: none"> - Permite dezvoltarea unei abordări unitare în domeniul gestionării resurselor umane - Oferă instrumente mai utile pentru selecția, evaluarea, formarea și dezvoltarea personalului - Facilitează abordarea strategică a obiectivelor privind planificarea posturilor și a obiectivelor instituționale - Reprezintă un instrument util în articularea, în termeni mai concreți, a așteptărilor cu privire la valori și etică, excelență și implicarea angajaților - Asigură continuitate în monitorizarea carierei funcționarilor publici
Instituții/ administrația publică	<ul style="list-style-type: none"> - Sprijină identificarea activităților instituționale care necesită cele mai multe îmbunătățiri - Asigură claritate în ceea ce privește obiectivele care trebuie îndeplinite și modul de a le îndeplini - Permite o integrare mai bună a nevoilor instituționale și a caracteristicilor individuale ale angajaților - Permite dezvoltarea unei abordări globale în domeniul gestionării resurselor umane
Instituțiile care asigură formarea și perfecționarea personalului	<ul style="list-style-type: none"> - înțelegere mai bună a nevoilor viitoare privind managementul personalului și nevoile de dezvoltare - O mai bună corelare a programelor de formare oferite cu nevoile de dezvoltare ale personalului

Pași de acțiune. Depășirea eventualelor obstacole în implementarea cadrelor de competență (cultura administrativă legalistă, confuzii și suprapuneri conceptuale - între mandat/competență și o competență a unui angajat,***** între performanță și competență; abilitatea scăzută a managerilor de a defini performanța și de a identifica corect competențele asociate acestora, rezistența la schimbare, subiectivismul în evaluare; particularitățile și prioritățile fiecărei instituții și dificultatea surprinderii diversității instituționale) poate fi realizată printr-un cumul de factori:

- pregătire temeinică și un proces permanent de consultare și comunicare pe termen lung cu toate părțile implicate;
- coordonarea de la nivel central a cadrelor de competențe;
- obținerea susținerii decidenților politici/angajamentului managementului;
- implementare etapizată și clară pentru introducerea progresivă a schimbărilor (de exemplu, pilotare pentru anumite categorii de funcții publice, urmată de extindere la restul funcțiilor publice și ulterior și la cele contractuale; în primă fază fără caracter coercitiv);
- implicarea utilizatorilor finali, la nivel

de execuție și de conducere, pe tot parcursul procesului (de la concepție la planificare și implementare, până la evaluare);

- dezvoltarea instrumentelor necesare pentru colectarea informațiilor, monitorizarea și raportare; pentru a fi acceptate, acestea trebuie să fie ușor de folosit;
- transformarea majorității posturilor pentru care se va organiza concursul național în posturi de nivel debutant;
- stabilirea unei terminologii unice și consecvente;
- dezvoltarea capacităților managerilor și structurilor de resurse umane,
- ajustarea sistemelor relevante din domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor astfel încât să reflecte, fără duplicări de informații, integrarea competențelor în ciclul managementului resurselor umane.

Acest cumul de măsuri va asigura un sistem unitar de management al resurselor umane în România, capabil să atragă în funcția publică, să rețină, să valorifice și să motiveze persoanele compatibile cu postul respectiv, care dețin combinația necesară de competențe pentru a-și îndeplini rolul, în vederea furnizării de bunuri și servicii publice de calitate superioară.

BIBLIOGRAFIE

1. Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, OJ L347/20.12.2013, pag. 320–469. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>.

2. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare (abrogată, cu excepția Cap. III, art. 20 – art. 2010;

***** Cf. art. 5 lit. r) din Codul administrativ, competența reprezintă ansamblul atribuțiilor stabilite de lege, care conferă autorităților și instituțiilor administrației publice drepturi și obligații de a desfășura, în regim de putere publică și sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă.

cap. VI, secțiunea a 2-a și secțiunea 31). În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/50608>

3. Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea angajaților plătiți din fonduri publice. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/190446>

4. Ordonanța de urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/215925>

5. Hotărârea Guvernului nr. 286/2011 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea principiilor generale de ocupare a unui post vacant sau temporar vacant corespunzător funcțiilor contractuale și a criteriilor de promovare în grade sau trepte profesionale imediat superioare a personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/127222>

6. Hotărârea Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, cu modificările și completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/81109>

7. Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/95595>

8. Hotărârea Guvernului nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 și constituirea Comitetului național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/163005>

9. Hotărârea Guvernului nr. 650/2016 pentru aprobarea Strategiei privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/182233>

10. Hotărârea Guvernului nr. 525/2016 pentru aprobarea Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, cu modificările și completările ulterioare. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/181584>

11. Hotărârea Guvernului nr. 1066/2008 pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/97567>

12. Banca Mondială (2019). Studiu privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane.

13. Banca Mondială (2020) Raportul privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România (Report on the competencies and jobs within the Romanian public administration).

14. Armstrong, Michael (2003). Human Resource Management Practice, ediția a IX-a, Kogan Page, pag. 147-158.

15. Boyatzis, Richard E. (1982). The Competent Manager. A Model For Effective Performance. John Wiley & Sons, pag. 20-40.

16. Boyatzis, Richard E. (2008) „Competencies in the 21st century”, în Journal of Management Development, vol. 27, nr. 1, pag. 5-12. În: https://www.researchgate.net/publication/228612518_Competencies_in_the_21st_century

17. Matei, Lucica (2006). Management public, ediția a II-a, Editura Economică, pag. 243-308.

18. Sienkiewicz, Łukasz (ed) (2014). Competency-based human resources management - The lifelong learning perspective, Instytut Badań Edukacyjnych, pag. 5-31, 226-232.

Prezentat: 11 mai 2020.

E-mail: iciutac.aap@yahoo.com

Relații internaționale și integrare europeană



SPAȚIUL EUROPEAN AL CERCETĂRII DE LA STRATEGIA LISABONA LA EUROPA 2020

EUROPEAN RESEARCH AREA FROM THE LISBON STRATEGY TO EUROPE 2020

DOI: 10.5281/zenodo.3996025

CZU: 001(4)

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Corneliu POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
consilierul Președintelui Republicii Moldova
în domeniul educației, culturii și cercetării

SUMMARY

This article examines the basic trends in the evolution of the European research area from the adoption of the Lisbon Strategy in 2000 up to the completion of the Europe 2020 Strategy. It examines how these policy documents have contributed to the development of research and innovation, contributing to increasing EU competitiveness internationally in the context of rapid globalization. Moreover, there is a need to invest more in knowledge and research, both materially and in terms of content, otherwise the EU risks losing the global competition for its leadership position in research and innovation.

Keywords: *Lisbon strategy, Europe 2020, research, innovation, education, inclusion, reforms, performance.*

REZUMAT

În articol se examinează tendințele de bază ale evoluției spațiului european de cercetare de la adoptarea Strategiei de la Lisabona în 2000 până la finalizarea Strategiei Europa 2020. Se examinează modul în care aceste documente politice au contribuit la dezvoltarea cercetării și inovării, contribuind la creșterea competitivității UE la nivel internațional, în contextul unei globalizări rapide. Mai mult decât atât, este necesar să investim mai mult în cunoaștere și cercetare, atât material cât și din punct de vedere al conținutului, altfel UE riscă să piardă concurența globală pentru poziția de lider în domeniul cercetării și inovării.

Cuvinte-cheie: *Strategia Lisabona, Europa 2020, cercetare, inovare, educație, incluziune, reforme, performanță.*

Uniunea Europeană parcurge o etapă de redefinire a identității și a coeziunii sale interne, urmare a Brexit-ului, în contextul necesității de a se afirma ca actor compe-

titiv și dinamic pe arena internațională, dar și pe fundalul crizei generate de pandemia Covid-19. Uniunea Europeană trebuie să facă față provocării de a se adapta

permanent schimbărilor generate de o serie de factori interni, precum și externi. Astfel, UE este o construcție în mișcare într-un context internațional dinamic.

Strategia Lisabona lansată în anul 2000 a introdus ideea „cele mai competitive și dinamice economii din lume”, întemeiată pe cunoaștere. Scopul a fost de a demara o serie de reforme structurale în domeniile economic (ocuparea forței de muncă, educație, inovare), social (protecție și incluziune socială) și de mediu (dezvoltare durabilă, reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră), pentru a crește competitivitatea UE pe scena internațională în contextul unei globalizări rapide [6].

Necesitatea unei asemenea strategii, axate pe cunoaștere și promovarea cercetării și inovării a fost condiționată de discrepanța evidentă între nivelul atins pe aceste dimensiuni de SUA, Japonia, Coreea de Sud și statele-membre ale UE. În decursul anilor 1990 s-a înregistrat un decalaj substanțial între Europa și Statele Unite, pe măsură ce au crescut puterile economice emergente, iar Japonia a înregistrat performanțe serioase în procesul de cercetare și dezvoltare.

De exemplu, între 1996 și 2006, numărul de articole științifice publicate în țările Uniunii Europene a reprezentat doar 88% din cele publicate în Statele Unite. În mod similar, numărul articolelor europene care figurează printre cele mai citate publicații din lume este de doar 54% raportat la totalul celor americane [4, p. 95].

În aceste condiții, Strategia Lisabona urmărea să facă din UE în 2010 „o economie capabilă de o creștere durabilă, însoțită de o îmbunătățire cantitativă și calitativă a ocupării forței de muncă și o mai mare coeziune socială” [6]. Obiectivul era ambițios și a depășit cadrul de cercetare pentru a se extinde la rata de ocupare a femeilor, tinerilor și a persoanelor în vârstă. Însă această strategie a eșuat.

În timp ce planifica să aloce 3% din PIB-ul său pentru cercetare, UE în ansamblu a dedicat doar 1,9% (cu diferențe semnificative între țări: 3,95% pentru Suedia în 2006, față de 2,16% pentru Franța sau 1,1% pentru Italia). Pentru comparație, alocările pentru cercetare erau de 2,6% în Statele Unite și de 3,15% în Japonia. De asemenea, rata de creștere vizată a fost de 3%, dar a atins doar 1,25% în medie [1].

De asemenea, Europa rămânea în urmă în ceea ce privește PIB-ul pe cap de locuitor, cu 25.160 de euro în 2011, comparativ cu 36.720 euro în Statele Unite și 26.190 euro în Japonia. Nici obiectivele privind ocuparea forței de muncă nu au fost atinse: obiectivul stabilit a fost o rată generală de ocupare a forței de muncă de 70% și s-a ajuns la doar 64,3% în 2011; cel al persoanelor de 55-64 de ani a trebuit să crească până la 50% și a ajuns la doar 47,4%. Desigur, pot fi invocate aici consecințele crizei din 2008, dar acest lucru ar umbri carențele de dinaintea crizei și deficiențele strategiei definite în 2000 [2].

Într-adevăr, Strategia Lisabona suferă de numeroase slăbiciuni. În primul rând, obiectivele au fost, fără îndoială, prea numeroase și au vizat prea multe domenii pentru a satisface cât mai mulți actori: creștere, competitivitate, cercetare, protecție socială, mediu. În plus, această strategie nu a fost susținută de nicio personalitate emblematică, contrar a ceea ce s-a întâmplat pentru piața unică, susținută de Jacques Delors sau moneda unică, promovată de cancelarul german Helmut Kohl și de președintele Franței François Mitterrand. În plus, carența esențială a Strategiei Lisabona constă, fără îndoială, în metoda folosită. Departamentul de metoda comunitară utilizată pentru politica agricolă comună, uniunea vamală sau piața unică, de această dată a fost aleasă „metoda deschisă de coordonare”. Mult mai flexibilă, aceasta s-a limitat la a

stabili ținte pentru statele-membre și la promovarea evaluării comparative, diseminând cele mai bune practici. Nimic nu a fost impus statelor-membre, care nu au fost constrânse de directive și supuse supravegherii de către Curtea de Justiție - cum a fost cazul pieței unice - și nici de criterii ferme - cum ar fi cele de la Maastricht pentru unificarea monetară. Deci, cum putea fi forțat un stat să dedice 3% din PIB-ul său cercetării?

În sfârșit, Strategia Lisabona nu a fost dotată cu mijloace financiare suficiente: Statele Unite aveau un buget federal care le permitea să aloce 127 de miliarde de dolari pe an cercetării, pe când UE cheltuia pentru dezvoltarea științei doar 4 miliarde de dolari anual. Europa cercetării și inovării se poate baza pe campusurile Paris-Saclay, Munchen, Oxford și Cambridge etc. Cu toate acestea, nimeni nu poate revendica performanța celebrului Massachusetts Institute of Technology din Boston, niciun pol de competitivitate nu poate egala Silicon Valley. Și în timp ce Franța și Germania încercau să coalizeze o „Europă a cercetării și inovării” împotriva dominației Chinei, giganții tehnologici ai secolului XXI sunt mai degrabă americani - Google, Apple, Facebook, Amazon, Tesla, Netflix, Uber sau chinezești - Telcent, Alibaba, WeChat [5].

Giganții tehnologici europeni datează din secolul trecut, de la Airbus la Ariespace și CERN (Organizația Europeană pentru Cercetări Nucleare). Doar Galileo, un sistem de poziționare prin satelit, s-a născut în secolul al XXI-lea. Potrivit experților, Europa a ratat revoluția digitală, crearea inteligenței artificiale și a roboticii, în timp ce China și Statele Unite se confruntă pe ariile inteligenței artificiale, a tehnologiei 5G și a mașinii autonome. Doar pentru inteligența artificială, cheltuielile publice și private în Europa sunt de trei ori mai mici decât în China, Japonia și

Coreea de Sud și de patru ori mai mici decât în Statele Unite. Față de această concurență internațională, investițiile europene în cercetare și inovație rămân solide, dar sunt împrăștiate și lipsite de o viziune strategică. Mai presus de toate, rămân prea „naționale” pentru a mobiliza resursele necesare dezvoltării de proiecte complexe din punct de vedere tehnologic [1].

În ciuda evaluării intermediare a Strategiei Lisabona, realizate în 2004 de Wim Kok, fostul prim-ministru al Țărilor de Jos, și reorientarea efectuată în 2005, eșecul acesteia era evident. Criza financiară din 2008, în tandem cu o criză economică și socială, a fost în parte responsabilă pentru aceasta. Au fost înregistrate eșecuri răsunătoare, în special în ceea ce privește investițiile în cercetare și dezvoltare: în 2007, ținta de 3% din PIB-ul investit în cercetare și dezvoltare la nivel european a fost atinsă doar de două state-membre, iar alte patru au depășit pragul de 2%. Strategia Lisabona suferea de două mari neajunsuri: multiplicarea obiectivelor sale și mecanismul de guvernare, care au redus eficacitatea măsurilor luate.

În aceste condiții, Comisia Europeană a finalizat în martie 2010 elaborarea strategiei Europa 2020. În iunie 2010 a fost adoptată strategia Europa 2020, care abordează slăbiciunile structurale ale economiei europene, tinde spre îmbunătățirea competitivității și productivității acesteia și sprijină o economie socială de piață durabilă. Noua strategie viza „creșterea inteligentă, durabilă și incluzivă”, fiind organizată pe trei axe: inovare; creșterea gradului de ocupare; durabilitatea creșterii. Aceasta își propunea mai multe obiective, cum ar fi o rată generală de ocupare a forței de muncă de 75% (cu 5% mai mult decât în strategia de la Lisabona), un buget de cercetare echivalent cu 3% din PIB (reluarea obiectivului anterior, reafirmat în ciuda

contextului reducerii deficitului și a crizei), o reducere a sărăciei cu 25% și o scădere a abandonului școlar de la 15 la 10%. Statele-membre ale UE au integrat aceste obiective în obiectivele naționale, ținând cont de situația lor și de posibilitățile pe care le au de a contribui la scopurile comune [2].

Strategia Europa 2020 conținea o serie de „proiecte-pilot” mai clare și cu mai puțini indicatori. Astfel, una dintre „inițiativele emblematice” a fost definită ca „o Uniune a inovării”, având ca scop îmbunătățirea condițiilor și accesul la finanțe în sectorul cercetării și inovării, pentru a transforma ideile inovatoare în produse și servicii care creează locuri de muncă și creștere [2]. În cercurile de la Bruxelles, inovarea era adesea interpretată ca o extensie a programelor de cercetare și dezvoltare. Însă mai multe state-membre ale UE apreciau procesul de cercetare și inovare nu ca unul care cere în permanență subvenții, dar care este strâns conectat la piață și lumea afacerilor. Inovarea, în opinia experților, ar putea integra și alte strategii, cum ar fi cele legate de politica antreprenorială, reglementarea mai inteligentă, asistența medicală la prețuri accesibile, reforma socială [3].

Totodată, succesul măsurilor enumerate ține și de capacitatea de a realiza fuziunea între educație și sectorul cercetării și dezvoltării. Aceasta a depins în mare măsură de punerea în aplicare a „Viziunii 2020 pentru Spațiul european de cercetare” [7]. Această strategie evidențiază importanța „triumfului cunoașterii”, care combină instruirea, cercetarea și inovarea, fiind susținută de Institutul European de Inovație și Tehnologie și al cărui model se bazează pe experiența renumitului Massachusetts Institute of Technology și, prin urmare, stabilește obiective foarte ambițioase. Astfel, Uniunea Europeană este invitată să investească mai mult în

cunoaștințe și cercetare, atât din punct de vedere material, cât și din punct de vedere al conținutului. Altfel, UE riscă să devină o simplă piață care cumpără produse și servicii americane și chineze.

Cercetarea și inovarea se află în centrul politicilor dezvoltate de Uniunea Europeană pentru stimularea creșterii economice, a ocupării forței de muncă și a investițiilor în Europa. Uniunea Europeană se confruntă cu creșterea concurenței globale în domeniul cercetării și inovării. Conform tabloului de scor al inovării europene din 2019, performanța inovării în UE se îmbunătățește de patru ani la rând. În medie, performanța inovării în UE a crescut cu 8,8% din 2011. În cadrul UE, performanța inovării a crescut în 25 de țări din 2011. Suedia a fost liderul inovării UE în 2019, urmată de Finlanda, Danemarca și Olanda. Lituania, Grecia, Letonia, Malta, Regatul Unit, Estonia și Olanda au fost inovatorii cu cea mai rapidă creștere. La nivel global, UE a depășit Statele Unite. Însă în raport cu Japonia și Coreea de Sud, UE a pierdut teren, iar China avansează repede în materie de cercetare și inovare. Performanța UE față de Brazilia, India, Rusia și Africa de Sud rămâne considerabilă [8].

Concluzie. Deoarece ajungem aproape de finalizarea strategiei Europa 2020, se cunoaște că UE a atins deja obiectivul pentru învățământul superior și se apropie de ținta fixată pentru abandonul școlar. UE a înregistrat progrese substanțiale în domeniul schimbărilor climatice și al energiei și este pe drumul cel bun în ceea ce privește obiectivele în domeniile emisiilor de gaze cu efect de seră, energie și eficiență energetică. Însă investițiile în cercetare și dezvoltare și lupta împotriva riscului sărăciei și excluziunii sociale încă nu sunt în conformitate cu obiectivele stabilite. Strategia Europa 2020, deși a afirmat necesitatea de a-și îmbunătăți mecanismele, nu a propus

stabilirea unor constrângeri care ar putea fi exercitate asupra statelor, contrar propunerilor făcute de anumiți parlamentari europeni, care au recomandat, de asemenea, recompense pentru a încuraja statele își îndeplinesc rolul prescris de Strategia Europa 2020.

Este destul de înaltă probabilitatea ca obiectivele care țin de cercetare și dezvoltare, șomaj și sărăcie să nu fie atinse. De la adoptarea strategiei Europa 2020, situația economică a unor țări s-a deterio-

rat, cu o recesiune persistentă la mijlocul anilor 2010, crescând datoriile și șomajul, la acestea adăugându-se și efectele dezastruoase pe care le generează pandemia Covid-19, estimarea acestora fiind într-o fază incipientă. Totuși, potrivit estimărilor preliminare, rezultatele strategiei Europa 2020 pe axa cercetare și inovare sunt apreciable cu remarcă necesității modernizării infrastructurii de cercetare, consolidării cooperării transnaționale și internaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Dancer M. Pour une Europe plus performante, un meilleur soutien à l'innovation. În: <https://www.la-croix.com/Economie/Economie-et-entreprises/meilleur-soutien-linnovation-2019-03-25-1201011174> (accesat la 8.04.2020).
2. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. În: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (accesat la 2.04.2020).
3. Europe 2020: la stratégie européenne en faveur de la croissance. În: <https://www.europedirectpyrenees.eu/wp-content/uploads/Europe-2020.pdf> (accesat la 7.04.2020).
4. Guillot H.P. „Europe 2020”: la nouvelle stratégie décennale européenne. In: Revue Projet, 2011, nr. 1, p. 93-98.
5. Stratégie Europe 2020 et espace européen de la recherche au centre du débat. În: <https://mesr.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoute> (accesat la 7.04.2020).
6. Stratégie de Lisbonne. În: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm (accesat la 2.04.2020).
7. Vision 2020 pour l'Espace européen de la recherche. În: http://www.eurosfaire.prd.fr/7pc/doc/1232693421_era_vision_2020_fr.pdf (accesat la 11.04.2020).
8. 2019 innovation scoreboards: The innovation performance of the EU and its regions is increasing. În: https://ec.europa.eu/growth/content/2019-innovation-scoreboards-innovation-performance-eu-and-its-regions-increasing_en (accesat la 19.04.2020).

Prezentat: 1 mai 2020.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

MECANISME ȘI PRACTICI PRIVIND PROMOVAREA IMAGINII STATULUI REALIZATE DE MISIUNILE DIPLOMATICE ALE REPUBLICII MOLDOVA

MECHANISMS AND PRACTICES REGARDING THE PROMOTION OF THE STATE IMAGE ACHIEVED BY THE DIPLOMATIC MISSIONS OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.3996029

CZU: 341.781(478)

Nicolae ȚĂU,
doctor habilitat, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Economically developed countries promote their image through the presence of performance indicators and the shaping of a positive public opinion towards certain actions, while small states, such as the Republic of Moldova, are directly affected by the policies promoted by them and are put in the situation of develop an active and mobile diplomacy so as to be able to promote the image of the state and its interests.

Keywords: *globalization, diplomatic missions, interdependence, state image, technological progress, international relations, competitiveness, investment, innovation performance, international competitors.*

REZUMAT

Țările dezvoltate economic își promovează imaginea prin prezentarea indicatorilor de performanță și prin formarea unei opinii publice pozitive față de anumite acțiuni, în timp ce statele mici, precum Republica Moldova, sunt afectate direct de politicile promovate de ele și sunt puse în situația de a dezvolta o diplomatie activă și mobilă, astfel încât să poată promova imaginea statului și interesele acestuia.

Cuvinte-cheie: *globalizare, misiuni diplomatice, interdependență, imaginea statului, progres tehnologic, relații internaționale, competitivitate, investiții, performanță în inovare, concurenți internaționali.*

În era globalizării promovarea imaginii statului în raport cu comunitatea internațională devine un subiect ce antrenează nu doar puterea și poziționarea sa în ierarhia statelor, dar și cultura, tradițiile și sistemul valorilor politice și diplomația.

Pentru milioane de oameni, globalizarea înseamnă libertate și prosperitate.

Însă pentru alte milioane, același proces a produs dezavantaje economice și debinare socială. În esența ei, globalizarea este nici bună, nici rea. Guvernele nu-și pot izola cetățenii de efectele ei în afară doar de înlăturarea lor de la oportunitățile și beneficiile globalizării. Însă aceleași guverne pot canaliza aceste oportunități

în avantaje naționale și internaționale.

Statele dezvoltate economic își promovează imaginea prin prezența indicatorilor de performanță și modelarea unei opinii publice pozitive față de anumite acțiuni realizate, pe când statele mici, după cum este și Republica Moldova, sunt afectate direct de politicile promovate de acestea și sunt puse în situația de a-și dezvolta o diplomatie activă și mobilă, astfel încât să fie capabilă să promoveze imaginea statului și interesele acestuia. În același timp, statele mici, în implementarea strategiei pentru promovarea unei imagini pozitive trebuie să țină cont în special de informarea cât mai profundă și concisă despre politica țării în străinătate, informarea opiniei publice din alte țări, și acest lucru este posibil prin dezvoltarea unei diplomatii balansate capabilă să se adapteze la situații și să răspundă prompt la toate necesitățile

Mecanismele și practicile privind promovarea imaginii statului realizate de către misiunile diplomatice reprezintă un element al „soft power” care presupune capacitatea de atracție și încurajarea altora să realizeze ceea ce își dorește un alt actor fără exercitarea directă a forței [1, p. 34].

Luând în considerare aceste prejudecăți, constatăm că Republica Moldova are un statut și o poziție în formare care nu are suficiente mecanisme de a exercita o asemenea persuasiune față de alți actori în privința promovării imaginii de țară. În schimb, Republica Moldova, dacă e să analizăm strategiile și mecanismele diplomatiei sale, are multe perspective și instrumente care ar putea convinge comunitatea internațională de atractivitatea țării noastre, și aici putem menționa: cultura, tradițiile, obiceiurile, turismul rural, oamenii, diplomația pașnică și prietenoasă. Toate acestea sunt analizate din perspectiva construirii unei imagini pozitive pe arena internațională prin in-

termediul implementării unui serviciu diplomatic viabil care să se manifeste prin misiunile sale diplomatice.

Dacă e să analizăm construirea imaginii Republicii Moldova la etapa actuală, trebuie să menționăm următoarele realizări. Începând cu anul 2017, odată cu reformarea structurilor administrative de stat, în cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, a fost creat Serviciul Diplomatie Publică, Comunicare Strategică și Interacțiune cu Presa [2, p. 55]. Acesta este primul organ statal care se ocupă direct de diplomația publică a țării, având ca obiectiv general promovarea unei imagini și percepții pozitive față de Republica Moldova în străinătate. Tot acesta are în responsabilitatea sa comunicarea interactivă cu publicul larg și promovarea politicii externe a Republicii Moldova în rândul cetățenilor noștri și a celor străini. Este bine cunoscut faptul că imaginea pozitivă a țării în exterior poate fi formată doar atunci când această imagine este la fel percepută și de cetățenii proprii ai statului. Acest lucru semnifică realizarea unei bune guvernări, ridicarea nivelului de trai, asigurarea populației cu locuri de muncă. Toate acestea se răsfrâng direct asupra imaginii statului Republica Moldova pe arena internațională.

O altă realizare de proporții la nivel de țară este crearea Institutului Diplomatic în cadrul MAEIE, care este o instituție publică, unică de felul său ce se află în serviciul statului, cu vocația asumată de a fi principală instituție de formare și perfecționare a elitelor diplomatice, politice și administrative. Impactul activității Institutului este unul de o importanță majoră atât pentru Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, cât și pentru Republica Moldova, prin instruirea personalului diplomatic de carieră care își îndeplinește profesioniștii obligațiunile și misiunile sale peste hotare.

Din păcate, în Republica Moldova, la nivelul elitelor administrative încă nu a fost elaborată o Concepție unică, clară și concisă despre promovarea imaginii pozitive a țării noastre. În același timp, pentru prima dată în anul 2004 a fost lansat un proiect-pilot de lansare a brandului de țară care să fie promovat peste hotarele statului nostru. Acesta a fost creat de către agenția de publicitate „Lowe Chișinău” care a dezvoltat o imagine complexă a brandului și identității acestuia, împreună cu toate elementele grafice și audiovizuale [3, p. 72]. Brandul național al țării simboliza ospitalitatea, dinamismul, sinceritatea și energia țării noastre, având sloganul „Discover us” (Descoperiți-ne). Brandul nu a fost popular în rândul străinilor, astfel încât peste câțiva ani deja nici o structură statală nu îl mai promova. Totuși, considerăm că a fost o primă încercare de a atrage atenția străinilor referitor la Republica Moldova. Valorile culturale constituie elementele de bază ale strategiei de promovare a imaginii statului. Putem spune cu siguranță că Republica Moldova are o cultură bogată și diversificată care poate contribui semnificativ la crearea și promovarea unei imagini pozitive a statului peste hotare, care trebuie promovate inclusiv și prin intermediul misiunilor diplomatice. În primul rând, menționăm că în Republica Moldova avem trei elemente culturale caracteristice țării noastre ce sunt înscrise în lista patrimoniului imaterial al UNESCO: Mărțișorul, Covoarașul tradițional și Colindele de Crăciun. Astfel, aceste elemente culturale sunt recunoscute la nivel internațional ca elemente de importanță majoră pentru cultura nu doar moldovenească, ci a întregii omeniri.

Un eveniment major care cu siguranță a crescut semnificativ imaginea și vizibilitatea țării a avut în anul 2014, atunci când UNESCO a adăugat la lista Patrimoniului său renumitul vals din coloana

sonoră a filmului „Gingașa și Tandra mea Fiară” al marelui compozitor moldovean Eugen Doga. Mai mult, acest vals a fost numit de către UNESCO drept a patra capodoperă muzicală a secolului al XX-lea [4, p. 89]. Evenimentul dat poate fi considerat drept un element central în recunoașterea importanței culturii statului nostru la nivel internațional. Trebuie să menționăm faptul că Republica Moldova are un potențial enorm anume prin aceste elemente și a mijloacelor serviciului diplomatic național, care să promoveze și să creeze o imagine internațională pozitivă. În acest sens, menționăm numeroasele festivaluri care aduc mai multe beneficii țării noastre. Un exemplu concret poate servi Festivalul etno-gastronomic „Gustar”, care în fiecare an adună mii de oameni, inclusiv din țările vecine, dar și din alte țări occidentale. În cadrul festivalului sunt invitate diverse trupe sau artiști din alte state atât în țară, cât și peste hotare în cadrul ambasadelor Republicii Moldova acreditate peste hotare.

La fel, un instrument viabil de promovare a imaginii statului care ține de competența misiunilor diplomatice peste hotare este organizarea și desfășurarea manifestațiilor tematice, sărbătorilor naționale, conferințelor, festivalurilor.

Un alt instrument de promovare a imaginii, cât și a brandului de țară aflat în competența misiunilor diplomatice moldovenești peste hotare este organizarea recepțiilor și manifestațiilor culturale, științifice și economice ce presupune promovarea produselor naționale pe piețele de desface din străinătate. Un exemplu de acest gen putem menționa eforturile ambasadei Republicii Moldova în China privind organizarea evenimentului promoțional „Republica Moldova – Oportunități Investiționale”, în comun cu distribuitorul general al vinurilor „Mileștii Mici” pe piața chineză, organizat la 29 ia-

nuarie 2019 în China, or. Putian, Provincia Fujian. Acest gen de activități oferă posibilitatea și disponibilitatea Republicii Moldova de a sprijini eforturile companiilor chineze în promovarea și distribuția vinurilor moldovenești pe piața chineză, fapt ce constituie un lucru salutar atât în plan economic, cât și la nivel de imagine de țară.

Participarea delegațiilor moldovenești la târgurile și expozițiile internaționale în țara de reședință reprezintă un instrument principal cu dublă semnificație în privința promovării imaginii de țară. Pe de o parte, participarea activă a diplomaților noștri permite îndeplinirea misiunilor de bază și anume informarea și reprezentarea statului și a intereselor sale, iar pe de altă parte, contactele în cadrul acestor manifestații permite promovarea sau penetrarea piețelor autohtone cu produse moldovenești. Remarcăm că participarea companiilor autohtone la astfel de evenimente contribuie semnificativ la promovarea imaginii țării noastre pe piața internațională, facilitând astfel stabilirea relațiilor de colaborare și extinderea pe piața europeană și cea internațională.

Astfel, la 14 martie 2019, reprezentanța Ambasadei Republicii în Moldova a participat la Expoziția Internațională Cosmoprof Worldwide specializată pe produse cosmetice, parfumerie și echipamente pentru saloanele de frumusețe, ce unește într-un singur loc producătorii mondiali de materie primă și produse finite. În premieră, Republica Moldova participă la eveniment fiind reprezentată de Compania Viorica-Cosmetic - cel mai mare producător din țară cu o activitate de 30 de ani, care a expus la standul național o gamă vastă de produse cosmetice și de parfumerie fabricate din plante unice din zonele ecologice ale Republicii Moldova, cu utilizarea celor mai înalte tehnologii în domeniu și respectarea standardelor internaționale.

În această ordine de idei, putem lua drept exemplu eforturile misiunii diplomatice moldovenești din București privind participarea la 21-24 februarie 2019, la Târgul de Turism al României. Evenimentul a fost marcat de promovarea în premieră a noii rute cultural-turistice transfrontaliere „Voievodul Ștefan cel Mare și Sfânt”, care unește 22 de localități din România și 9 localități și zece domenii vitivinicole din Republica Moldova, fiind cel mai nou proiect dezvoltat de Agenția pentru Investiții din Republica Moldova în parteneriat cu Ministerul Turismului din România, în baza Acordului bilateral privind cooperarea în domeniul turismului, semnat la București la 22 noiembrie 2018 [5, p. 98].

Un alt eveniment frumos a demarat în noiembrie 2018, unde delegația Reprezentanței Permanente a Republicii Moldova pe lângă Oficiul ONU din Geneva a participat la Târgul internațional de caritate organizat de Clubul femeilor al Națiunilor Unite din Geneva.

Republica Moldova fiind prezentă la târg cu două standuri – standul național unde au fost expuse o gamă largă de produse Made in Moldova și standul culinar care a întâmpinat vizitatorii cu produse moldovenești, unde a fost prezentate și un lot de vinuri care s-au bucurat de mare succes. Acest eveniment a oferit un bun prilej pentru promovarea brandului de țară și a Republicii Moldova ca destinație turistică atractivă [6, p. 90].

Participarea misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova în cadrul diferitor forumuri sau structuri internaționale și regionale la fel reprezintă sfera de competențe în ceea ce privește promovarea imaginii de stat și a brandurilor de țară. Astfel, putem menționa cea de-a 81-a ședință a Consiliului Economic al Comunității Statelor Independente, la care au participat reprezentanți ai țărilor-membre ale CSI,

în 15 martie 2019, în or. Moscova, printre care s-au regăsit și delegații guvernamentale naționale. Pe agenda reuniunii au figurat mai multe subiecte de interes economic comun, care presupun cooperarea în următoarele domenii: economia digitală, inovații, sectorul vamal, proprietatea intelectuală [8, p.78].

În această ordine de idei, mecanismele și instrumentele misiunilor diplomatice privind promovarea imaginii statului peste hotare sunt foarte diverse și cuprind un set de măsuri care trebuie valorificate la maxim și eficient în raport cu subiecții internaționali. Astfel, în sfera competențelor privind promovarea imaginii statului intră următoarele acțiuni: organizarea și desfășurarea vizitelor oficiale ale demnitarilor de stat, sectorului economic și de afaceri privind promovarea diplomației economice; participarea și prezentarea produselor moldovenești la manifestații tematice, expoziții, târguri economice în care consumatorii străini să poată avea ocazia de a contacta cu producătorii noștri și cu produsele și brandurile naționale; inițierea activităților de reprezentare cu caracter economico-comercial în cadrul comisiilor mixte interguvernamentale între Republica Moldova și statele în care avem reprezentanțe diplomatice privind colaborarea economică cu asociațiile parcurilor industriale, tehnologice, științifice și a incubatoarelor de afaceri; dezvoltarea relațiilor de cooperare cu sectoarele de consum a industriei vinicole, industria agroalimentară, industria ușoară, cosmetică, construcții și energetică.

Desfășurarea întrunirilor de către misiunile diplomatice care să prezinte oportunitățile și potențialul existent în domeniul turismului autohton reprezintă o prioritate majoră pentru țara noastră. O asemenea inițiativă este folosită ocazional de către misiunile diplomatice moldovenești peste hotare, în privința accentuării bran-

dului de țară. Menționăm participarea delegației Republicii Moldova la Târgul de Turism al României organizat în Pavilioanele ROMEXPO SA, unde a avut posibilitate să prezinte oportunitățile și potențialul existent în domeniul turismului autohton. Rolul Ambasadei Republicii Moldova revinându-i competența de a lansa proiectului „Descoperă Brandul Moldovei”, aceasta fiind una din inițiativele strategice ale Programului de promovare a produselor turistice „Brandul Național al Industriei Moldovei” cu scopul de a spori numărul de turiști străini în Republica Moldova [9, p. 97].

Un loc deosebit în promovarea imaginii de țară exercitat de către misiunile diplomatice peste hotare revine eforturilor și profesionalismului corpului diplomatic moldovenesc în SUA, care a contribuit considerabil în privința consolidării cadrului juridic în domeniul economic, desfășurarea evenimentelor de promovare a oportunităților de afaceri în Republica Moldova și atragerea investițiilor americane în sectoarele prioritare de interes (IT, energie regenerabilă, domeniul militar). În acest context, în anul 2015 avut loc promulgarea Legii privind extinderea Sistemului Generalizat de Preferințe pentru un grup de țări în curs de dezvoltare, din care face parte și Republica Moldova. Datorită acestui act normativ, companiile din Republica Moldova beneficiază de scutire de taxe la exportul în SUA a anumitor categorii de produse autohtone (valoarea aproximativă a exporturilor este de 3,5 mil USD pe an). Un alt succes înregistrat l-a constituit lansarea Asociației de Afaceri Americano - Central Europene care servește drept platformă de dialog dintre reprezentanții corporațiilor americane și liderii politici ale celor 14 țări care fac parte din asociație, sporind contactele economice bilaterale. Colaboratorii reprezentanței diplomatice moldovenești

inițiază discuții cu reprezentanții companiilor Chevron, FronteraResources, John Deer International, Mega Engineering Vehicle, Mercury-Hermes LLC, Cubic Corporation, în vederea stabilirii unor proiecte economice bilaterale, precum și menținerea lor pe piețele de desfacere.

La fel, un loc deosebit în privința diversificării piețelor de desfacere Ambasada Republicii Moldova în Canada a desfășurat în perioada de referință o serie de acțiuni menite să inițieze negocieri cu organele competente din Canada cu privire la obținerea permisului de export a vinurilor și fructelor moldovenești pe piața exigentă a Canadei. Astfel, în premieră, companiile vitivinicole din Republica Moldova au obținut licență pentru livrarea produselor vinicole în provinciile canadiene Ontario și Quebec, care sunt importate de cel mai mare importator de băuturi alcoolice din lume, întreprinderea monopolistă de stat - LCBO. Astfel, exportul de vinuri moldovenești pe piața canadiană în 2018 s-a majorat de 10 ori față de anul 2015 și de cca 4 ori față de 2014. Totodată, în vederea obținerii autorizației de import a fructelor moldovenești în Canada, Ambasada a facilitat dialogul dintre Agenția Canadiană pentru Inspekția Alimentelor (CFIA) și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor din RM (ANSA), care au demarat de comun acord expertiza fitosanitară privind importul prunelor din Moldova. Cu titlu aparte, merită a fi remarcat faptul că instabilitatea politică din Republica Moldova a avut un impact negativ asupra atragerii și implementării proiectelor economice comune în țară, iar reprezentanții companiilor străine și-au exprimat în cadrul întrevederilor bilaterale îngrijorările vizavi de situația de pe piața financiar-bancară din RM (aici vom menționa în mod expres compania John Deer International).

În acest context, menționăm că

reprezentanțele permanente ale Republicii Moldova peste hotare au în programul lor de activitate un complex enorm de mijloace în privința promovării imaginii de stat, pe care le exercită pro activ. În final, nu putem să nu amintim și specificul promovării imaginii externe a Republicii Moldova prin lansarea brandului turistic moldovenesc. Ca exemplu, putem menționa ghidurile „Moldova turistică”, „Drumul vinului” și „Drumul mănăstirilor”. Bine structurate, realizate în 3 limbi (română, engleză și rusă), îmbogățite cu suficiente imagini color care să îndemne la drum, dotate cu suficiente adrese utile, aceste materiale promoționale vin să atragă atenția „consumatorilor” asupra bogatului potențial turistic de care dispune țara noastră. Ghidul „Moldova turistică” a fost lansat în luna septembrie 2010, în cadrul manifestărilor prilejuite de marcarea Zilei Mondiale a Turismului ca un îndemn adresat celor ce doresc să ne viziteze și să ne descopere țara.

În scopul dezvoltării turismului și promovării Republicii Moldova ca destinație turistică, Agenția Turismului a Republicii Moldova, în parteneriat cu Ministerul de Externe și cu sectorul privat și Proiectul USAID CEED II a lansat, în 2014, un spot publicitar. Elaborarea spotului vine ca valorificare a oportunității date de cea mai mare și credibilă editură de ghiduri de călătorie din lume – Lonely Planet – care a numit Republica Moldova „destinație turistică nr. 1 neexplorată în Europa”. În aprilie 2015 a fost lansată prima aplicație mobilă accesibilă pe tablete și telefoane mobile care promovează turismul.

Atracțiile turistice pot fi identificate prin aplicația mobilă disponibilă și în limba engleză în 2 versiuni: pe iOS și Android, fiind descărcată gratuit.

Aceasta oferă informații generale despre destinații, localizarea pe hartă, cu posibilitatea planificării unei vizite. De ase-

menea, prezintă top 50 atracții turistice din Moldova, fiind incluse vinării, monumente culturale, muzee și mănăstiri. Lansarea aplicației face parte dintr-o campanie amplă de promovare a Brandului Turistic al Moldovei - Pomul vieții - și a sloganului turistic „Discover the routes of life”.

Formarea și promovarea imaginii Republicii Moldova ca destinație turistică este realizată și la nivel de Guvern, prin acordurile încheiate de Republica Moldova și alte țări în ceea ce privește colaborarea în domeniul turismului.

Popularizarea tururilor informaționale de către reprezentanții diplomatici aflați în misiune constituie una dintre tehnicile viabile de promovare a imaginii Republicii Moldova pentru turiștii străini. Acestea pot fi organizate în cadrul diferitor proiecte comune cu alte state (Turul informațional organizat în cadrul cooperării Agenției Turismului și Organizației pentru Democrație și Dezvoltare Economică GUAM – Japonia, - proiect de promovare pentru turiștii niponi).

Astfel, prin intermediul ambasadelor sale, Republica Moldova acordă o atenție specială dezvoltării imaginii sale pozitive în relațiile cu partenerii străini, pe care le consideră deosebit de importante în procesul de consolidare democratică și economică a țării și integrării în structurile europene.

O perspectivă absolut nouă în promovarea imaginii externe a Republicii Moldova, este lansarea secțiilor comercial-economice în cadrul misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova peste hotare. În contextul revizuirii cadrului legislativ care stă la baza activității misiunilor diplomatice și a oficiilor consulare, la începutul anului 2017, MAEIE în comun cu MEC, a fost semnat Ordinul Comun, cu privire la realizarea priorităților diplomației economice, optimizarea și eficientizarea activității birourilor/secțiilor comercial-econo-

mice în cadrul misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova peste hotare, precum și interacțiunea acestora cu autoritățile publice.

Având drept scop creșterea rolului diplomației economice în promovarea intereselor economice ale țării în condițiile proceselor integraționiste și concurenței pe piața mondială, în proces de definitivare este Regulamentul privind birourile (secțiile) comercial-economice în cadrul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale Republicii Moldova peste hotare. Aici, MAEIE și MEC își concentrează eforturile în vederea determinării principalelor state-țintă din punct de vedere al atractivității pentru realizarea exporturilor pe piețele respective și din punct de vedere a potențialului investițional. De aici rezultă necesitatea revizuirii modalității de distribuire geografică a birourilor comercial-economice.

Îmbucurător este faptul că se planifică ca în curând să fie înființate noi birouri comerciale în Republica Polonă și Republica Turcia. În același timp, pentru Republica Moldova prezintă interes deschiderea birourilor comerciale în țări precum: Japonia, Statele Unite ale Americii, țările Benelux (Regatul Belgiei, Olanda, Luxemburg), Republica Populară Chineză, Egipt.

În scopul realizării priorităților diplomației economice, optimizarea și eficientizarea activității birourilor și secțiilor comercial-economice în cadrul misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova peste hotare, precum și interacțiunea acestora cu autoritățile publice, Ministerul Economiei și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, printr-un ordin comun, au creat Grupul de lucru pentru elaborarea, coordonarea și monitorizarea implementării Regulamentului privind activitatea acestor subdiviziuni. În misiunea Grupului comun al celor două ministere este fixată și implicarea activă la dezvolta-

rea conceptului „diplomației economice”, care să asigure un cadru eficient de cooperare instituțională în vederea promovării obiectivelor economice ale țării în străinătate și, respectiv, atragerii tehnologiilor avansate și investițiilor străine și asistenței externe în Republica Moldova.

Conform ordinului semnat, în scopul concentrării eforturilor de promovare în statele-țintă a Republicii Moldova ca destinație pentru investiții, precum și dinamizarea relațiilor comerciale cu țările identificate drept piețe atractive pentru export, Grupul de lucru are ca misiune de a examina și a propune o nouă distribuie geografică a birourilor/secțiilor, inclusiv și a numărului optim de personal pentru activitatea eficientă a acestora [10].

O perspectivă în promovarea imaginii externe a Republicii Moldova ar fi valorificarea mai asiduă a festivalurilor culturale. În afară de sărbătorile naționale, numeroase ocazii pentru festivități se produc în Moldova în fiecare an. Anual, la Chișinău se organizează câteva festivaluri internaționale ca „Vă Invită Maria Bieșu” (festival de operă și balet în septembrie), festivaluri internaționale de jazz, „Zilele Muzicii Noi” (în iunie), festivalurile teatrale „One Man Show” și Bienala Teatrului „Eugene Ionesco”, Sărbătoarea Vinului (în octombrie) „Mărțișor” (festival de muzică clasică, populară, estradă și jazz în martie) și altele. Tradiționalul festival de muzică Mărțișor, care a început în 1967, are loc în fiecare an în Republica Moldova de pe 1 până pe 10 martie. Ansambluri de artă ale amatorilor și vedete profesioniste din alte țări sunt invitați să participe la festival [11, p. 77].

În concluzii menționăm că țara noastră este până în prezent puțin cunoscută pu-

blicului străin, fiind prezentată în general ca una dintre cele mai sărace, dar totodată și scumpe țări din Europa, de aceea caracterul subiectelor este în mare parte peiorativ. Dacă în plan cultural și uman sunt înregistrate o serie de aspecte pozitive, în cea ce privește regimul politic și calitatea guvernării, există numeroase critici.

Totodată, constatăm că reflectarea guvernării moldovenești este condiționată și de vectorul politicii externe. Spre exemplu, în perioada când el avea un caracter european expresiv, mass-media europeană era mai tolerantă vis-a-vis de nerespectarea drepturilor omului și altor încălcări de ordin normativ-constituțional. Dimpotrivă, după ce clasa politică de la Chișinău a început a se orienta spre Moscova, criticele au fost reluate.

Climatul investițional din Republica Moldova este apreciat ca nefavorabil atât din punct de vedere al legislației, cât și din cel al corelației putere – business. În acest sens, au fost expuse o serie de cazuri de intimidări și intervenții ale puterii în sfera afacerilor. Pentru înlăturarea carențelor este necesar un mediu de afaceri caracterizat de stabilitatea regulilor de joc, limitarea implicării statului în activitatea de antreprenariat, existența unui cadru de reglementări practice și simple și o infrastructură financiară dezvoltată.

În ceea ce privește politica de promovare a unei imagini pozitive, s-a conștientizat cu întârziere această necesitate, dar și eforturile depuse nu sunt bine conceptualizate, structurate și coordonate. În plus, trebuie să recunoaștem că chiar dacă și se încearcă a forma o imagine virtuală, în condițiile în care ea este ruptă de realitate, efectele pot fi nocive.

BIBLIOGRAFIE

1. Nye J. The Future of Power. New York: PublicAffairs, 2011, p. 21.
2. Hotărâre nr. 697 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministe-

rului Afacerilor Externe și Integrării Europene. <http://lex.justice.md/md/371290/> (vizitat 20.02.2019).

3. Brandul Moldova. În: <http://cchiriac.blogspot.com/2006/05/brandul-moldova-avem-di-tati-dar-mai.html/> (vizitat la 20.02.2019).

4. UNESCO: Valsul renumitului compozitor Eugen Doga, a patra capodoperă muzicală a secolului XX. În: <http://curentul.md/cultura/unesco-valsul-renumitului-compozitor-eugen-doga-a-patra-capodopera-muzicala-a-secolului-xx.html> (vizitat la 21.02.2019).

5. Participarea Republicii Moldova la Târgul de Turism al României. În: <http://www.romania.mfa.md/noutati/514956/> (vizitat 22.02.2019).

6. Participarea Republicii Moldova la Târgul de Turism al României. În: <http://www.romania.mfa.md/noutati/514956/> (vizitat la 22.02.2019).

7. Misiunea din Geneva a participat la Târgul internațional de caritate de la ONU. În: <http://www.geneva.mfa.md/announcements-emb-rom/513986/> (vizitat la 22.02.2019).

8. Participarea delegației moldovenești la ședința Consiliului Economic al CSI. În: <http://www.rusia.mfa.md/press-releases-ro/515066/> (vizitat la 22.02.2019).

9. Lista principalelor activități întreprinse de Misiunile Diplomatie ale Republicii Moldova în domeniul diplomației economice. În: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/raport-trimestru-II-2016.pdf>. (vizitat la 23.02.2019).

10. Ordin Comun nr. 144-b-12 din 20 februarie 2017, nr. 26 din 23 februarie 2017, mun. Chișinău, cu privire la realizarea priorităților diplomației economice, optimizarea și eficientizarea activității birourilor/secțiilor comercial-economice în cadrul misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova peste hotare, precum și interacțiunea acestora cu autoritățile publice.

11. Bejan-Volc I. Femeile din comunitățile rurale. Tendințe și afirmări. Chișinău: Rotaprint, 2011, p. 84.

Prezentat: 16 iulie 2020.

E-mail: ntau@ulim.md

TEHNICI ȘI METODE DE EVALUARE A IMPACTULUI ASISTENȚEI EXTERNE

TECHNIQUES AND METHODS OF ASSESSING THE IMPACT OF EXTERNAL ASSISTANCE

DOI: 10.5281/zenodo.3996031

CZU: 339.96

Mihai ROȘCOVAN,
doctor, conferențiar universitar,
Business Consulting Institute

Maria PRISACARI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică,
director Agenția de Dezvoltare Regională Nord

SUMMARY

In the last decade, Republic of Moldova ranks among the top ten countries in Europe receiving foreign assistance. According to the Organization for Economic Co-operation and Development, in the period 2009-2010 Moldova contracted over 3.39 billion Euro of Official Development Assistance, which is above the average of total assistance in the region. In this context, assessing the impact of external aid on policy implementation is particularly important. The following article presents an approach of financial assistance impact evaluation using econometric methods. The analysis is performed applying the Cobb-Douglas production function, researching the dynamics of several indicators and statistically estimating the coefficients of a regression.

Keywords: external assistance, evaluation, impact.

REZUMAT

În ultimul deceniu, Republica Moldova s-a clasat printre primele zece țări din Europa care primesc asistență străină. Potrivit Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, în perioada 2009-2010 Moldova a contractat peste 3,39 miliarde de euro de asistență oficială pentru dezvoltare, care este peste media asistenței totale în regiune. În acest context, evaluarea impactului ajutorului extern asupra implementării politicii este deosebit de importantă. Articolul prezintă o abordare a evaluării impactului asistenței financiare prin metode economometrice. Analiza este realizată aplicând funcția de producție Cobb-Douglas, cercetând dinamica mai multor indicatori și estimând statistic coeficienții unei regresii.

Cuvinte-cheie: asistență externă, evaluare, impact.

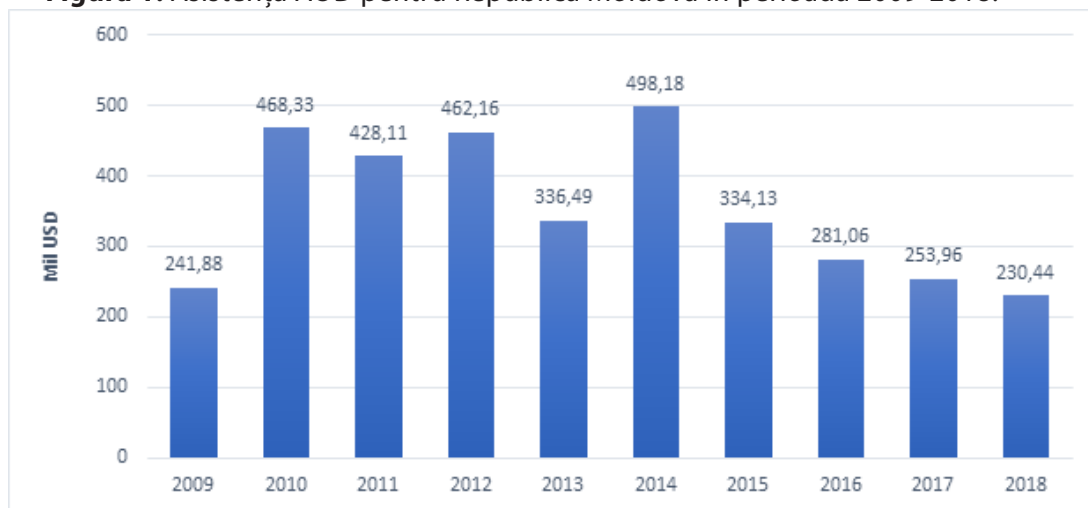
Introducere. Din 2009, odată cu schimbarea guvernării și vectorului extern al Republicii Moldova, volumul asistenței contractate și oferite de către partene-

rii de dezvoltare a crescut considerabil. Asistența financiară externă acordată Republicii Moldova, numită în literatura de specialitate Asistența Oficială de Dezvol-

tare (AOD), cuprinde suport financiar sub formă de împrumuturi, granturi, inclusiv livrări de bunuri și/sau lucrări pentru implementarea proiectelor/programelor de asistență externă. Conform datelor statistice ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), Republica Moldova se plasează printre primele zece țări din Europa, beneficiare a asistenței externe cu o medie pentru anii 2009-2018 de peste 4.8% din totalul asistenței pe regiune, depășind Macedonia de Nord, Muntenegru și Belarus.

În literatura de specialitate există mai multe abordări privind evaluarea impactului asistenței externe [2]. Diferențele dintre abordări sunt cauzate atât de scopul evaluării, cât și de metodologia de evaluare aplicată. O problemă principală a furnizării asistenței, însă, nu constă în randamentul scăzut al fluxurilor de asistență externă, dar în absența unei transformări sistemice reale, adică a unei schimbări a paradigmei de dezvoltare. În procesul de realizare a unei evaluări, cele mai dificile întrebări care apar sunt următoarele: ce

Figura 1. Asistența AOD pentru Republica Moldova în perioada 2009-2018.



Sursa: OECD, 2018. În: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3>

Totodată, deși ajutorul extern este, de regulă, condiționat, rezultatele implementării programelor de asistență financiară externă și influența asupra politicilor publice deseori sunt discutabile. De exemplu, asistența externă acordată pentru conceptualizarea și implementarea politicilor în domeniul descentralizării și dezvoltării regionale a valorat mai multe zeci de milioane de dolari, însă politicile din aceste domenii sunt contestate [1]. De aceea evaluarea impactului utilizării ajutorului extern asupra implementării politicilor este de o importanță deosebită.

constituie obiectul evaluării? De ce au apărut modificări sistemice? Cum ar putea fi măsurat impactul asistenței externe?

În general, metodele de evaluare a impactului se împart în două categorii: 1) cantitative și 2) calitative. Evaluările de impact cantitativ au câteva avantaje incontestabile: a) utilizarea de date statistice; b) posibilitatea de a efectua o analiză mai detaliată cu ajutorul instrumentelor matematice; 3) posibilitatea de a înțelege empiric comportamentul grupurilor țintă.

La rândul lor, evaluările calitative, care se realizează prin sondaje și interviuri,

ajută la identificarea mecanismelor prin care programele de asistență externă ar putea atinge impactul scontat. De asemenea, sondajele pot identifica factorii de decizie sau actorii locali implicați în determinarea modului de implementare a programelor, contribuind astfel la o evaluare operațională. Metodele calitative pot fi mai eficiente în analiza comportamentului principalelor părți interesate și a beneficiarilor direcți ai ajutorului extern. Totodată, o evaluare calitativă independentă nu poate măsura rezultatele relevante alternative sau rezultatele contrăfăcute. Nu se poate identifica cu adevărat ce s-ar putea întâmpla în absența derulării programului.

O îmbinare de metode calitative și cantitative (abordarea cu metode mixte), prin urmare, ar putea fi utilă pentru a obține o viziune cuprinzătoare a eficienței programului. Selectarea metodelor depinde de obiectivele analizei. Utilizarea atât a evaluării cantitative de impact cât și a celei calitative oferă mai mult oportunități pentru a obține feedback-ul ce ar putea facilita interpretarea rezultatelor.

Metoda regresiiilor statistice. În continuare se prezintă o abordare de evaluare a impactului asistentei externe prin metode econometrice. Analiza se realizează prin utilizarea funcției de producție Cobb-Douglas [3], cercetarea dinamicii a mai multor indicatori și estimarea statistică a coeficienților unei regresii.

Vom cerceta relația:

$$Y_t = F(A_t, P_t) = c A_t^\alpha P_t^\beta,$$

unde: t este indicele perioadei (anul) $t=1, 2, \dots, T$

Y_t - valoarea Produsului Intern Brut (PIB) în anul t ; A_t - valoarea asistenței externe, acordate în perioada t , iar

P_t - valoarea unui indicator de rezultat al politicii în perioada t , α și β - coeficienți.

Utilizând logaritmul natural, obținem:

$$\ln Y_t = \ln c + \alpha \ln A_t + \beta \ln P_t$$

sau sub forma de rate de creștere

$$y_t = \alpha a_t + \beta p_t + \varepsilon,$$

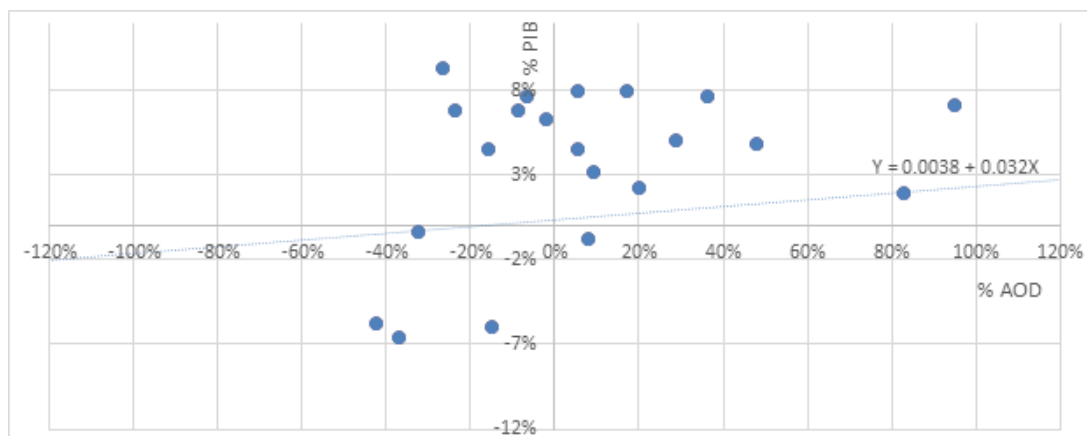
unde y_t , a_t , p_t - reprezintă rata de creștere a PIB-ului, a asistenței externe și a indicatorilor de rezultat al politicilor, ε - constantă.

Astfel, punând în practică funcția de producție, putem evalua impactul asistenței asupra creșterii economice, inclusiv prin influența politicilor aplicate. Cunoscând „efectul” unui procent de asistență (α), precum și a unui procent al indicatorilor de rezultat al politicilor (β), pot fi adoptate decizii ce vor asigura o creștere maximă a produsului finit. După cum se cunoaște, pentru dezvoltarea extensivă avem $\alpha + \beta = 1$ și $\alpha + \beta > 1$ - pentru dezvoltarea intensivă.

Prin valorificarea asistenței externe, a tehnologiilor eficiente și moderne, Republica Moldova își va putea asigura o dezvoltare economică sustenabilă. Funcția de producție poate fi elaborată în baza datelor statistice. Elaborarea funcției de producție devine dificilă în cazurile când datele statistice lipsesc sau sunt incorecte. În asemenea cazuri apare necesitatea de a estima exponenții α și β , coeficientul de proporționalitate ε , în baza datelor statistice veridice. De exemplu, dacă am obținut funcția $Y = A^{0.77} \cdot P^{0.23}$, adică la creșterea ajutorului extern cu 1%, produsul final va crește cu 0,77%. Totodată, contribuția la creșterea politicilor „bune” la creșterea produsului final va constitui 0,23%.

În general, statistica națională și internațională oferă date statistice despre PIB și asistența AOD începând cu 1995. După cum se vede din graficul de mai jos, există o dependență clară între valoarea produsului intern brut și valoarea asistenței externe pentru perioada 1996-2017.

Figura 2. Relația între rata de creștere pe locuitor PIB și AOD pe locuitor.



Sursa: Calcule autorilor pe baza datelor OECD, 2018.

O situație mai complicată constituie evaluarea indicatorilor de impact al implementării politicilor publice. Cu mari excepții, majoritatea politicilor publice nu sunt însoțite de indicatori de monitorizare cuantificabili. De exemplu. Planul de acțiuni al Strategiei naționale de descentralizare (SND), implementat în perioada 2013-2020, deși include o coloană dedicată indicatorilor de monitorizare pentru diverse obiective, măsuri și acțiuni, aceștia nu sunt cuantificați. Nu sunt indicate clar sursele de verificare a realizărilor planificate. În consecință, nici Raportul de evaluare a implementării SND nu include valoarea indicatorilor monitorizați, dar se limitează doar la evaluarea relativă a acțiunilor, prin atribuirea calificativului – implementat integral, parțial, nerealizat sau amânat [4].

O altă problemă, legată de măsurarea impactului implementării politicilor este că, de regulă, impactul politicilor se reflectă printr-un set de indicatori, mai mult sau mai puțin importanți, și de diferite unități de măsură, ceea ce face dificilă evaluarea corectă și coerentă a acțiunilor implementate. Pentru rezolvarea acestei probleme, în cercetare se propune o metodă care permite evaluarea agregată a indicatorilor de impact.

Metodologia de evaluare agregată a nivelului de dezvoltare. Problemele ce țin de cuantificarea nivelului atins în dezvoltarea economico-socială sub aspect teritorial, au atras și continuă să atragă atenția mai multor specialiști și instituții naționale și internaționale. Astfel, păreriile experților converg spre ideea că noțiunea de dezvoltare economico-socială reprezintă o noțiune destul de complexă, care poate fi cuantificată doar prin luarea în considerație concomitent a mai multor aspecte specifice ale acesteia. Combinarea mai multor indicatori selectați într-un singur indicator agregat, permite evaluarea comparativă a nivelului atins în dezvoltare de către fiecare regiune în parte, precum și gruparea acestora în cadrul unor grupe calitative (regiuni de dezvoltare, zone defavorizate etc.).

În continuare, pornind de la discrepanțele teritoriale existente în dezvoltare, se propune o metodologie de evaluare prin calcularea pentru fiecare raion (regiune) a unui Indicator (sintetic) al Dezvoltării Economico-Sociale (IDES) în baza căruia se stabilește nivelul de dezvoltare (subdezvoltare) și care ar putea servi drept instrument de monitorizare a impactului politicilor publice [5].

Principalii pași în determinarea indicatorului agregat sunt:

1. Selectarea caracteristicilor ce urmează a fi luate în calcul pentru determinarea nivelului de dezvoltare economico-socială a unităților administrativ-teritoriale (sau a regiunilor).

2. Transformarea caracteristicilor, astfel încât acestea să devină adimensionale și să poată fi supuse ulterior operațiunilor de însumare.

3. Calculul indicatorilor sintetici parțiali pentru fiecare domeniu.

4. Calculul indicatorului sintetic global al dezvoltării economico-sociale.

Cea mai complexă și dificilă etapă în construirea indicatorului agregat, care să cuantifice cât mai exact procesul de dezvoltare economico-socială, o reprezintă selectarea indicatorilor inițiali. În vederea selectării indicatorilor necesari calculării IDEs trebuie de avut în vedere următoarele aspecte importante:

- indicatorii luați în calcul trebuie să fie pe cât se poate mai independenți, pentru a evita redundanța datelor și implicit

creșterea importanței unui anumit domeniu al dezvoltării economico-sociale în cadrul indicatorului agregat;

- indicatorii trebuie să fie reprezentativi pentru toate unitățile administrativ-teritoriale luate în calcul, în scopul asigurării comparabilității necesare;

- pentru reflectarea mărimii regiunilor indicatorii absoluți trebuie transformați în mărimi relative de intensitate.

De asemenea, trebuie de ținut cont și de faptul că unii indicatori au sens obiectiv de creștere, iar alții de descreștere. Din acest considerent, combinarea lor într-un indicator agregat trebuie făcută cu multă precauție, pentru cei cu sens obiectiv de descreștere utilizându-se diferite tehnici de transformare.

Reieșind din cele expuse mai sus și din datele disponibile în profil teritorial, au fost selectați 15 indicatori grupați pe trei domenii importante – economic, social și infrastructură.

Boxa 1. Indicatorii pentru calcularea IDEs.

Domenii	Indicatori	Unitatea de măsură
Economic	1. Vânzările întreprinderilor, cifra de afaceri pe locuitor 2. Ponderea salariaților în total populație 3. Salariul mediu brut lunar 4. Număr de IMM-uri la 1000 locuitori 5. Camere de cazare în structuri turistice pe localități	Lei % lei Număr Număr
Social	6. Rata mortalității (decese la 1000 locuitori) 7. Gradul de încărcare al unui cadru didactic 8. Număr medici ce revin la 10000 locuitori 9. Rata criminalității (infrapecțiuni la 1000 locuitori) 10. Număr computere la 100 locuitori	Număr Cadru didactic/elevi Număr medici Număr infrapecțiuni Număr computere
Infrastructură	11. Investiții în active imobilizate 12. Densitatea drumurilor publice modernizate 13. Sisteme de alimentare cu apă funcționale pe localități 14. Sisteme de canalizare dotate cu stații de epurare pe localități 15. Construcții sportive pe localități	Mii lei/locuitor Km/100 km ² Număr/localități Număr/localități Număr/localități

Autorii studiului sunt conștienți de faptul că există indicatori mult mai relevanți din punctul de vedere al caracterizării nivelului de dezvoltare economico-socială așa ca: rata șomajului, veniturile populației etc. Cu părere de rău, acești indicatori nu sunt calculați în plan teritorial de către Biroul Național de Statistică, dată fiind împărțirea administrativ-teritorială foarte detaliată. Așa cum majoritatea indicatorilor vizând piața muncii și cei ai nivelului de trai pot fi obținuți doar prin metoda sondajului, determinarea acestora la nivelul localităților presupune costuri înalte.

Trebuie de menționat, că nu toți indicatorii necesari pentru evaluarea politicilor pot fi obținuți din datele oficiale statistice. De aceia este important, pe de o parte, la elaborarea politicilor de pus accent pe surse accesibile, iar pe de altă parte – perfecționarea permanentă a statisticii teritoriale. De asemenea, indicatorii, de regulă, au importanțe diferite, lucru de care ar trebui să se țină cont în determinarea IDES. Totuși, în ciuda eforturilor întreprinse pe plan internațional, până în prezent nu s-a reușit ajungerea la un consens în vederea determinării obiective a importanței fiecărui indicator din cadrul unui set de indicatori statistici. Din acest considerent, s-a convenit ca toți indicatorii luați în calcul să fie considerați ca fiind de aceeași importanță.

Literatura de specialitate prezintă mai multe metode de calcul al unui indicator agregat pe baza unui set finit de caracteristici. Una dintre metodele cu cele mai bune rezultate, publicată în literatura de specialitate și utilizată în acest articol este metoda abaterilor standardizate. Metoda constă în calcularea pentru fiecare regiune și fiecare indicator a abaterilor normale normate, după care cu ajutorul mediei aritmetice se calculează indicatorul agregat. În cazul utilizării acestei metode, IDES se calculează după formula:

unde z_{ij} reprezintă valoarea standardizată a abaterii valorii caracteristicii j înregistrate în localitatea i de la valoarea ei medie și se calculează utilizând formula:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{\sigma_j}, \quad \bar{x}_j = \frac{\sum_{i=1}^k x_{ij} \cdot n_{ij}}{\sum_{i=1}^k n_{ij}}, \quad \sigma_j = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^k (x_{ij} - \bar{x}_j) \cdot n_{ij}}{\sum_{i=1}^k n_{ij}}}$$

unde: \bar{x}_j - reprezintă valoarea medie a caracteristicii j pentru întreg teritoriul național, k reprezintă numărul localităților, n_{ij} - ponderea caracteristicii j în localitatea i , iar σ_j - reprezintă abaterea medie pătratică a caracteristicii.

De menționat, că pentru indicatorii al căror sens obiectiv de evoluție este descrescător abaterea standardizată se consideră cu semn negativ.

În scopul determinării nivelului de dezvoltare al localităților pe domenii în parte s-au determinat și indicatori agregați parțiali pe domenii: economie, social și infrastructură. Pentru calcularea acestora s-a utilizat aceeași relație ca și în cazul calculării IDES, cu mențiunea că au fost utilizați doar indicatorii specifici fiecărui domeniu în parte. În calitate de ponderi pentru determinarea valorilor medii și a abaterilor medii pătratice, în funcție de caracteristici, au fost utilizați următorii indicatori:

1. Efectivul populației pentru caracteristicile: valoarea cifrei de afaceri pe locuitor, plată populației pe locuitor, valoarea producției agricole pe locuitor, ponderea salariiștilor în total populație, numărul de IMM-uri ce revin la 1000 locuitori, numărul medicilor ce revin la 10000 locuitori, numărul paturilor de spital ce revin la 10000 locuitori, numărul de autoturisme aflate în proprietate personală la 1000 locuitori, suprafața locuibilă pe locuitor și numărul posturilor telefonice ce revin la 100 locuitori.

2. Suprafața localităților pentru indicatorii: densitatea drumurilor modernizate,

densitatea rețelei de apeduct și densitatea rețelei centralizate de canalizare.

3. Efectivul nou-născuților pentru indicatorul mortalitatea infantilă.

4. Efectivul cadrelor didactice pentru gradul de încărcare al unui cadru didactic.

5. Efectivul salariaților pentru salariul mediu lunar nominal.

Pentru a elimina distorsionarea realității este necesară eliminarea din calcule a municipiilor Chișinău și Bălți, ele situându-se la mare distanță în ceea ce privește nivelul de dezvoltare social-economică față de celelalte unități administrativ-teritoriale, valorile indicatorilor pentru ele comportându-se ca niște valori exagrate.

Interpretarea indicatorilor agregați pe domenii și ale IDES se face în felul următor: valorile pozitive arată un nivel de dezvoltare a unității administrativ-teritoriale respective (după domeniul analizat)

situat peste medie, iar o valoare negativă a acestuia indică un nivel de dezvoltare situat sub media națională. Valoarea zero corespunde nivelului mediu de dezvoltare. În acest sens, calculele efectuate demonstrează că, din punct de vedere al dezvoltării social-economice, în anul 2018, cel mai bine se poziționează raioanele Ialoveni, UTA Găgăuzia, Cahul, Anenii Noi și Orhei. La celălalt pol, la un nivel de subdezvoltare, sunt raioanele Cantemir, Sîngerei, Leova și Fălești. De menționat, că diferența între raioanele lidere și codașe este de peste 2 ori. Totodată, raioanele din regiunea de sud – Cimișlia și Taraclia, la fel ca și cele din nord – Edineț, Soroca, Dondușeni și Drochia se mențin la nivelul mediu de dezvoltare socio-economică.

Concluzii. Republica Moldova este una dintre cele mai mari consumatoare de asistență tehnică externă. Evaluarea

Tabelul 1. Rezultatele calculelor IDES pentru anul 2018.

Rating	Raion	IDES	Rating	Raion	IDES
1	Ialoveni	0.91	17	Nisporeni	-0.08
2	UTA Găgăuzia	0.82	18	Ștefan Vodă	-0.08
3	Cahul	0.70	19	Râșcani	-0.10
4	Anenii Noi	0.69	20	Florești	-0.11
5	Orhei	0.51	21	Căușeni	-0.13
6	Criuleni	0.31	22	Briceni	-0.17
7	Rezina	0.28	23	Ocnița	-0.18
8	Strășeni	0.27	24	Șoldănești	-0.21
9	Dubăsari	0.18	25	Basarabeasca	-0.28
10	Ungheni	0.13	26	Telenești	-0.29
11	Edineț	0.11	27	Călărași	-0.30
12	Taraclia	0.04	28	Glodeni	-0.34
13	Soroca	0.02	29	Hâncești	-0.37
14	Cimișlia	0.01	30	Cantemir	-0.48
15	Dondușeni	-0.04	31	Sîngerei	-0.50
16	Drochia	-0.08	32	Leova	-0.58
			33	Fălești	-0.66

Sursa: Calculele autorilor pe baza datelor BNS, 2018.

impactului utilizării fondurilor externe rămâne a fi o preocupare importantă atât din punct de vedere practic, cât și științific. Măsurarea impactului ajutorului extern asupra implementării politicilor, de regulă, este un exercițiu dificil.

Utilizarea metodelor statistice permite evaluarea impactului asistenței externe asupra creșterii PIB. Totodată, lipsa datelor

privind implementarea politicilor, în general, nu permite a afirma, dacă creșterea economică a fost cauzată și de politici adecvate. Luând în considerare discrepanțele esențiale teritoriale existente în dezvoltarea teritoriilor un instrument de monitorizare a impactului politicilor publice poate servi calcularea și analiza Indicatorului agregat al Dezvoltării Economico-Sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Pârvan V., Raport de monitorizare a implementării strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. IDIS Viitorul, 2018.
2. Burnside C., Dollar D, (2000). Aid, policies, and growth. The American Economic Review 90 (4), 847–868.
3. Gameșchi A., Solomon D. Modelarea matematică a proceselor economice. – Chișinău.: Evrica, 1998, - p. 632.
4. Raport privind evaluarea implementării Strategiei naționale a descentralizării și a planului de acțiuni în perioada 2012-2015, PNUD, 2015.
5. Roșcovan M., Hîrbu E., Galer L., Prisacari M. Caracteristica nivelului de dezvoltare socială și economică a localităților din Republica Moldova cu ajutorul IDEs. Conferința ASEM „25 de ani de reformă economică în Republica Moldova: prin inovare și competitivitate spre progres economic”, p.160-163.

Prezentat: 26 mai 2020.

E-mail: mihai.roscovan@gmail.com

Tribuna tânărului cercetător



ANALIZA COMPARATIVĂ A STANDARDELOR DE REFORMARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI A REALITĂȚILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL RESPONSABILIZĂRII APARATULUI ADMINISTRATIV

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STANDARDS AND REALITIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF RESPONSIBILITY FOR THE ADMINISTRATIVE APPARATUS

DOI: 10.5281/zenodo.3996033

CZU: 35.086(478+4)

Boris BALUȚEL,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the context of the decentralization process of the public administration, the article explores in a comparative dimension the provisions of the draft National Strategy on the decentralization of the public administration and good practices in the decentralization process. The comparative analysis is performed through 3 stages of the decentralization process mentioned in the literature and announcements: the process of devolution, delegation and deconcentration. These are further analysed in the light of essential elements in the process of reforming the reform of public administration in the Republic of Moldova, such as: preventing and combating corruption, implementing the Association Agreement, streamlining the costs and productivity of public administration.

Keywords: public administration, reform, standards, accountability, decentralization, deconcentration, efficiency.

REZUMAT

În contextul procesului de descentralizare a administrației publice, articolul în cauză explorează într-o dimensiune comparativă prevederile proiectului de Strategiei Națională cu privire la descentralizarea APL și bunele practici în procesul de descentralizare. Analiza comparativă se realizează prin intermediul a 3 etape ale procesului de descentralizare menționate în literatura de specialitate și anume: procesul de devoluție, delegare și desconcentrare. Acestea în continuare sunt analizate prin prisma elementelor esen iale în procesul de reformare a administrației publice din Republica Moldova, precum: prevenirea și combaterea corupției, implementarea Acordului de Asociere, eficientizarea costurilor și a productivității administrației publice.

Cuvinte-cheie: administrație publică, reformă, standarde, responsabilizare, descentralizare, desconcentrare, eficiență.

În ultima perioadă s-a înregistrat o creștere semnificativă a atenției acordate înțelegerii și evaluării reformei de descentralizare în Republica Moldova. La insistența și îndrumarea Băncii Mondiale și organizațiilor internaționale europene guvernarea Republicii Moldova s-a angajat pe calea pro-descentralizării. Corpul de cunoștințe privind proiectarea și implementarea reformei de descentralizare în Republica Moldova este destul de vast [7, p. 80], dar totodată fragmentat. Natura fragmentată a studiilor anterioare este generată de disponibilitatea datelor și intervalul de timp al datelor disponibile. Disponibilitatea datelor (sau, mai degrabă, indisponibilitatea) la momentul cercetării a limitat metodologiile de cercetare la evaluarea calitativă. Perioada de disponibilitate a datelor a fost, de asemenea, limitată.

Cea mai des citată taxonomie a descentralizării administrative este cea în care procesul este caracterizat prin gradul său de : (1) devoluție, (2) delegare și (3) desconcentrare [9]. Diferența majoră dintre aceste tipuri de descentralizare administrativă este relația dintre guvern și autoritățile locale: mulți o abordează ca un continuum al autonomiei autorităților locale acordată de guvernele centrale. Desconcentrarea reprezintă o relație ierarhică birocratică, delegarea implică un raport contractual, iar devoluția este conexiunea între nivelurile de guvernare. Sensul capacității în contextul aspectului administrativ a sistemului de descentralizare se referă la descrierea eficienței autorității. Astfel, capacitatea, în acest caz, se referă la „capacitatea guvernului de a efectua formularea și implementarea politicilor” [1, p. 151]. Gradul de descentralizare administrativă a fost definit de Kaufmann ca „calitatea serviciilor publice, competența funcționarilor publici, independența serviciului public de presiunile politice și credibilitatea angaja-

mentului guvernului față de politici” [3, p. 119]. Astfel, calitativ definirea descentralizării administrative poate fi măsurată prin indicatori ai „eficienței guvernamentale”, „statului de drept”, „reglementărilor de calitate” și „controlului corupției” [2, p. 81].

Analizând contextul și realitățile din domeniul administrației publice, ținând cont de factorii obiectivi și cei subiectivi, considerăm că principalele obstacole în acest proces de reformare sunt:

- criza valorilor etico-morale și corupția, care sunt un obstacol general pentru dezvoltarea Republicii Moldova, inclusiv pentru administrația publică locală; la aceasta se adaugă mentalitatea și ezitarea societății, prin care orice reformă sau schimbare „trebuie să se înceapă de la origine, numai nu de la mine”;

- lipsa unei informări adecvate a societății, din partea autorităților centrale, în ceea ce privește raportul cost-beneficiu pe termen mediu și lung, precum și a oricărei inițiative de reformare a administrației publice locale, promovate în contextul alinierii la standardele europene;

- rezistența la schimbare și modernizare din partea unor categorii ale autorităților administrației publice locale ce nu corespund exigențelor profesionale și rigorilor legale;

- lipsa, în cazul partidelor de la guvernare, a voinței politice de a asigura o autonomie locală reală - decizională, financiară și bugetară, și asta deoarece, astfel, liderii politici pierd niște pârgii de imixtiune și control politic în teritoriu; în mod similar, clasa politică ezită să porceadă la reorganizarea administrativ-teritorială, pentru că aceasta ar presupune să-i priveze de locul de muncă sau de mandat pe unii funcționari publici sau aleși locali din partea unor anumite formațiuni, care actualmente sau pe viitor pot fi tocmai acele resurse ale organizațiilor teritoriale ale partidelor, care aduc voturi;

- necunoa terea, respectiv neaplicarea de către mulți reprezentanți ai autorităților publice locale a legislației în vigoare, a strategiilor  i programelor de dezvoltare ale Republicii Moldova, în ale căror Planuri de acțiuni pentru implementare există obiective sau acțiuni cu termene concrete de realizare, pentru care sunt responsabile autoritățile publice locale;

- nivelul scăzut de pregătire profesională a speciali tilor în administrația publică locală - în special, în materie de abilități practice, de competențe în domeniul managementului proiectelor  i de fundraising , dar  i lipsa condițiilor adecvate de remunerare pentru debutanții în serviciul public la nivel local; tot aici se înscrie nivelul scăzut de colaborare a instituțiilor statului cu mediul academic  i comunitatea cercetătorilor, pentru a identifica cele mai bune soluții pentru administrația publică;

- lipsa mijloacelor financiare ce ar permite implementarea unor reforme tehnice  i de sistem în administrația publică locală, în special, în ceea ce ține de dotarea cu programe  i echipamente, sistematizarea datelor  i eviden a statistică, furnizarea operativă a informațiilor, avizelor  i documentelor solicitate de cetățeni, etc.;

- nivelul scăzut al implicării cetățenilor în procesul decizional și slaba asigurare a transparenței decizionale la nivel local;

- lipsa unor criterii mai riguroase în procesul de propunere, de către partidele politice, a candidaților pe listele electorale sau de promovare în anumite funcții publice - de cele mai multe ori, din lipsă de alternativă se preferă cantitatea în detrimentul calității;

- nivelul scăzut de competență  i de cunoaștere, de către autoritățile publice locale  i, în spe  , de către ale ii locali, a cadrului legal în vigoare, ceea ce se reflectă asupra corectitudinii  i legalit  ii actelor adoptate. Conform rapoartelor privind controlul de legalitate a actelor autorități-

lor administrației publice locale, efectuat la cele zece oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, numărul documentelor care sunt abrogate, modificate sau completate este în creștere (de ex., în 2010 au fost 1271 de acte, iar în 2013 - circa 2402). Tot aici menționăm  i neexecutarea mai multor hotărâri judecătorești, emise ca urmare a sesizărilor oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat [8].

Obiectivul general al primei componente a Strategiei de reformă a administrației publice este consolidarea responsabilit  ilor autorităților administrative, ale instituțiilor publice  i ale întreprinderilor de stat, pentru îmbunătăţirea gestionării acestora  i asigurarea prestării celor mai bune servicii publice, conform principiilor SIGMA/OECD. Conform informațiilor furnizate de către Cancelaria de stat, precum  i din datele disponibile pe paginile web ale instituțiilor responsabile de implementarea acțiunilor planificate, principiile administrației publice ale SIGMA  i Cadrului Comun de Evaluare al IEAP au fost luate în considera ie la etapa de elaborare a Legii nr. 153 din 14.07.2017 [6] pentru modificarea  i completarea unor acte legislative, prin care s-a pus în aplicare Legea nr. 136 cu privire la Guvern din 07.07.17 [5]. Odată cu aprobarea acestei legi, responsabilii de implementare au constatat probabil că este inoportună aprobarea unei hotărâri de guvern, care să aprobe o metodologie de (auto) evaluare a autorităților  i instituțiilor publice, în baza „Principiilor administrației publice”  i recomandărilor în urma evaluării administrației publice efectuate de SIGMA  i Cadrului Comun de Evaluare al IEAP.

 n opinia noastră, acest fapt este nejustificat. Cele 15 principii SIGMA  i IEAP ale administrației publice sunt complexe ca  i abordare, consistente ca  i con inut  i sunt  nso ite de un  ir de indicatori de performanță care ghidează administrația

publică spre a fi competentă, responsabilă, transparentă, eficientă, democratică și orientată spre beneficiar. Aceste principii sunt agreate de Comisia Europeană și sunt recomandate spre preluare de către toate statele cu statut de stat asociat UE și celor care tind să se integreze în Uniunea Europeană. Astfel, din informațiile disponibile nu s-a putut constata dacă proiectul metodologiei de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice a fost elaborat. De asemenea, nu s-a putut conchide dacă pilotarea acestei metodologii a fost sau nu a fost realizată. Respectiv, nu se cunoaște dacă au fost sau nu desfășurate cursurile de instruire pentru pilotarea metodologiei de autoevaluare, planificate a fi realizate până în decembrie 2017. Referitor la completările la Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, se constată că prin modificările operate se modifică și completează circa 20 de articole ale legii. Prin modificările operate se amendează sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate și regimul general al activității acesteia, principiile fundamentale de organizare și funcționare, precum și raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor, a Cancelariei de Stat și a altor autorități administrative centrale. Prin modificările operate se instituie funcția de secretar de stat, precum și se modifică raporturile între ministere și Cancelaria de stat, rolul căreia este fortificat. Autoritățile administrative din subordinea ministerelor se constituie, se reorganizează și se dizolvă de către Guvern, la propunerea ministrului. Alte autorități administrative centrale din subordinea Guvernului se constituie, se reorganizează și se dizolvă de către Guvern, la propunerea Prim-ministrului, în conformitate cu Legea cu privire la Guvern. În contextul acestui indicator de rezultat apare o confuzie în logica plasării

lui la această acțiune. Este dificil de înțeles ce s-a avut în vedere prin planificarea acestei acțiuni. Intuim că prin modificările operate se dorea reglementarea prin lege a principiilor de bună guvernare sau a aspectelor metodologice de evaluare. Nici una, nici alta prin modificările operate nu s-a întâmplat. Instituirea funcției de secretar de stat în locul funcției de vice-ministru pare să fie unul din aspectele de instituire a principiilor de bună guvernare – Principiile 4 și 5 ale SIGMA. Dar, modificarea operată prin care s-a vrut înlocuirea „funcțiilor politice” ale vice-miniștrilor cu „funcții apolitice” ale secretarilor de stat, nu s-a realizat în mod clar. Delimitarea clară a funcțiilor politice de cele administrative, cu transferarea ulterioară a funcțiilor administrative în competența exclusivă a secretarilor de stat, nu este expres stabilită în lege. Iar prevederile la alin. (3), art. 13 prin care se stabilește că secretarul de stat „realizează activitățile de administrare a treburilor curente ale ministerului în cazul lipsei ministrului” induce ideea că la delimitarea funcțiilor sunt încă necesare clarificări.

În contextul ambițiilor de reformare a administrației publice și de responsabilizare a acesteia Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. Acest angajament este reflectat în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 [4]. Documentul propune o abordare etapizată, care se bazează în mod progresiv pe acțiunile anterioare de reformare. Actuala strategie este elaborată după 11 ani de la lansarea primelor inițiative de reformă în domeniu în anul 2005, care au contribuit la dezvoltarea instituțiilor din Republica Moldova. Reprezentanți atât ai societății civile, cât și ai partenerilor de

dezvoltare au confirmat că unele aspecte ce  in de reorganizarea Guvernului, reformarea serviciului public, managementul financiar  i eficientizarea procesului decizional au fost realizate. Cu toate acestea, fără un document strategic  i asistență în domeniu pe parcursul ultimilor ani, efectele ciclului precedent de reformă a administrației publice sunt infime, reduc ndu-se constant. Au rămas încă multe lucruri care trebuie îmbunătățite, iar societatea, pe bună dreptate, are a tept ri tot mai mari de la administrație. Strategia de reformă a administrației publice propune o abordare nouă şi mai practică.  n procesul de modernizare a modului de funcționare a administrației publice, schimbările ini iale au  inut aproape exclusiv de mecanismele interne ale Guvernului la nivel central.  n continuare, Strategia va avea în vizor extinderea componentelor reformei în administrația publică locală, ale cărei capacit  i în domeniu necesită a fi consolidate.  n conformitate cu această abordare, autoritățile trebuie să asculte  i să analizeze problemele cu care se confruntă cetățenii  i să elaboreze soluții eficiente. Capacit  ile  i abilitățile serviciului public pentru acordarea serviciilor publice cu utilizarea unor metode  i tehnologii noi trebuie dezvoltate. De asemenea, este necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acesteia cu capacitatea de a produce rezultate calitative. Totodată, unul din elementele intersectoriale  i inovatorii ale reformei generale  i profunde a administrației publice în raport cu reformele anterioare trebuie să devină descentralizarea puterii. Descentralizarea administrativă  i financiară prezintă unul din cele mai importante  i efective instrumente în atingerea obiectivelor de modernizare a administrației publice,  mbun t  irii calității serviciilor publice, luptei cu corup ia  i reforme ale

justiției. Reforma administrației publice, bazată pe decentralizarea puterii, urmează să asigure o definire  i o delimitare clară a raporturilor din cadrul administrației publice centrale, între guvernarea centrală  i cea locală, între administrația publică  i sectorul privat.  n compara ie cu ciclul de reformare anterior, Strategia de reformă a administrației publice este:

- axată mai mult pe cetățean - reformele nu mai sunt axate exclusiv pe funcționarea internă a birocrăției, ci au scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce  in de amplasare, cost, viteză  i satisfac ia clienților;

- mai comprehensivă - aceasta nu se mai limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează  i autoritățile publice locale;

- mai coordonată - procesul de monitorizare  i supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile  i sinergia între domenii  i presupune termene mai stricte  i indicatori verificabili. Un aspect important al Strategiei este că va contribui la implementarea Acordului de Asociere RM-UE, prin realizarea cerințelor ce  in de capacit  ile administrative necesare implementării plenare a angajamentelor asumate prin acest Acord, astfel încât să fie atins principalul obiectiv economic  i politic al Republicii Moldova de a deveni membră cu drepturi depline a Uniunii Europene [4].

Scopul este de a dezvolta capacitatea generală de management în sectorul public, în vederea accelerării dezvoltării  i integrării în UE. Pentru a atinge obiectivele pe termen mediu prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2030"  i Acordul de Asociere RM-UE, instituțiile administrației publice trebuie să devină nu doar mai competente în domeniile prioritate, dar  i mai capabile să planifice, să aloce resurse  i să realizeze acțiuni complexe, comb t nd, în același timp, managementul defectuos  i corup ia. Prin

urmare, Strategia identifică prioritățile pentru principalele sisteme de management general, care vor permite Guvernului să monitorizeze și să coordoneze la nivel central schimbările necesare, astfel încât să asigure consecvența acestora și consolidarea reciprocă a efectelor acestor schimbări. Necesitatea unui nou ciclu al reformei reflectă caracterul reformei administrației publice ca proces de ajustare continuă la realitățile politice, economice și sociale care sunt în permanentă schimbare. Procesele de reformare trebuie

să aibă loc treptat pentru a asigura sustenabilitatea acestora, deoarece implică nu doar reguli, dar și schimbări în atitudini față de guvernare și politică. Din acest motiv, Strategia cuprinde domeniile abordate de ciclul anterior al reformei, precum și câteva domenii noi: modul în care autoritățile generează produsele lor specifice (politice, publice, servicii publice), organizarea necesară pentru livrarea acestora în modul corespunzător și modul de gestionare a resurselor disponibile (financiare, umane și tehnologice).

BIBLIOGRAFIE

1. Berghe N. Reforming actions of the central and local public administration in the Republic of Moldova. În: *Economie și sociologie*, 2015, nr. 2, p. 149-153.
2. Bradu M. Calitatea guvernării – factor decisiv de influență asupra calității vieții sociale. În: *Revista științifică a Universității de Stat din Moldova*, 2007, nr. 2, p.79-83.
3. Crăciun L. Responsabilitate și responsabilizare în discursul actorilor publici cu atribuții în securitatea națională. În: *Buletinul Universității Naționale de Apărare „Carol I”*, 2015, p. 116-120.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 256-264 din 12.08.2016.
5. Lege cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 252 din 19.07.2017.
6. Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 153 din 14.07.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 301-315 din 18.08.2017.
7. Morozov B. Theory and practice of decentralization in developing countries: evidence from Republic of Moldova. Conferință științifică internațională „Abordări clasice și inovatoare în gândirea economică contemporană”, Ed. I (8 mai 2015), pp.80-99. În: <http://irek.ase.md:8080/xmlui/handle/123456789/131>
8. Public Administration in EU Eastern Partners: Comparative Report 2013. Estonian Center of Eastern Partnership. În: http://cesd.az/new/wp-content/uploads/2013/12/EaP-Public_Administration_Report.pdf (accesat la 25.04.2020)
9. Tanzi V., Ahmad E., Brosio G. Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better? IMF Working Paper. 2008, WP/08/67, Washington DC.

Prezentat: 1 iunie 2020.

E-mail: b.balutel@mail.ru

AUTORITATEA LEGISLATIVĂ – PRIM GARDIAN AL DREPTULUI LA PROPRIETATE

LEGISLATIVE AUTHORITY- THE FIRST GUARDIAN OF THE RIGHT TO PROPERTY

DOI: 10.5281/zenodo.3996035

CZU: 342.52:347.23

Mariana OJOGA,
doctorandă,

Institutul de Cercetări Juridice, Politice  i Sociologice

REZUMAT

 n studiul de fa   se investighează rolul Parlamentului în realizarea dreptului la proprietate, prin analiza funcțiilor acestei autorități în raport cu dreptul în discu ie, în special a funcției legislative. De r nd cu funcția legislativă, în acest demers științific, se mai analizează  i funcția de interpretare a legii, funcția de control, dreptul deputa ilor de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor; atribuții care întregesc rolul acestei instituții în garantarea realizării dreptului la proprietate.

Cuvinte-cheie: *dreptul la proprietate, Parlament, funcția legislativă, funcția de interpretare, funcția de control, controlul constituționalității legilor.*

SUMMARY

The present study investigates the role of the Parliament in realizing the right to property, by analyzing the functions of this authority in relation to the right in question, especially the legislative function. Along with the legislative function, in this scientific approach, the function of interpreting the law, the control function, the right of the deputies to notify the Constitutional Court for the control of the constitutionality of the laws are also analyzed; attributions that complete the role of this institution in guaranteeing the realization of the right to property.

Keywords: *right to property, Parliament, legislative function, interpretation function, control function, control of constitutionality of laws.*

Este adev rat c  o societate democratic  nu poate func iona  n afara unui un sistem al dreptului de proprietate[14, pag. 48]. Pornind de la importanța acestui drept pentru fiecare individ în parte, garantarea realizării acestuia este o necesitate firească, pasat  pe umerii statului, după cum a  i statuat constituantul în art. 127 alin. (2) din Constituție, că statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele

solicitate de titular.  n mecanismul statal de garantare a drepturilor fundamentale, un rol crucial apar ine Parlamentului, care este întemeietorul sistemului de drept bazat pe proprietatea privată  i care se preocupă de garantarea realizării acestuia, de r nd cu alte drepturi ale omului.

 n creionarea rolului legiuitorului în realizarea dreptului la proprietate, vom porni de la func iile acestei instituții. Cu toate că

la prima facie, pornind de la celebra teorie a separării puterilor, s-ar părea că funcțiile Parlamentului s-ar reduce doar la cea legislativă, o asemenea abordare nu poate fi acceptată[2, pag. 258]. Funcția legislativă este indiscutabil una definitorie a Parlamentului[15, pag. 121], însă, aceasta nu îi aparține în mod exclusiv, deoarece reglementarea anumitor domenii sociale este pusă pe seama executivului.

Deși, Parlamentul dispune de dreptul de suveran de a adopta legi, această funcție este circumscrisă anumitor limite. O primă limită a competenței legislative rezultă din consacrarea drepturilor omului, care implică în virtutea art. 54 alin. (1) și 142 alin. (2) din Constituție, interdicția de a adopta legi sau de a revizui Constituția în sensul în care s-ar produce diminuarea sau suprimarea drepturilor fundamentale. O altă limită se referă la respectarea regimului de separație în exercitarea puterii de stat, conform căreia nici o autoritate publică nu se poate substitui celorlalte în realizarea rolului și competențelor ce le revin. Pe acest segment, menționăm că în mod imperativ, art. 72 alin. (3) din Constituție stipulează că doar Parlamentul are dreptul să reglementeze regimul juridic al proprietății, prin stabilirea statutului juridic al participanților la circuitul civil, temeiurilor apariției dreptului de proprietate, modului de exercitare a acestuia, etc. Nerespectarea acestei reguli, poate atrage neconstituționalitatea actului normativ, după cum s-a procedat în una din spețele deferite tribunalului constituțional[8], prin care a fost invitat să verifice constituționalitatea unui Regulament, adoptat de Guvern, care reglementa regimul juridic al proprietății, prin determinarea temeiului, condițiilor și a modului de confiscare a producției. Acestea fiind spuse, este necesară o concretizare: Guvernul sau autoritățile subordonate acestuia sunt în drept să adopte acte normative care reglementează unele relații ce

țin de dreptul la proprietate, însă acestea se emit pentru punerea în aplicare a unui act legislativ și nicidecum nu se referă la regimul juridic al proprietății.

Chiar de la declararea independenței, autoritatea legislativă nu a încetat să-și demonstreze abnegația față de dreptul la proprietate. Eliberat de tarele unui regim totalitar, în care dreptul la proprietate era o iluzie, tânărul stat s-a pomenit în fața unei noi construcții constituționale, care a reclamat o schimbare de viziune a proprietății prin recunoașterea dreptului la proprietate privată și asanarea sistemului de drept la standardele europene. Eforturile suveranului de a institui dreptul la proprietate privată s-au materializat, înainte de elaborarea legii supreme, prin adoptarea Legii cu privire la proprietate nr. 459-XII din 22 ianuarie 1991 (abrogată la 30 martie 2007), care a avut un caracter revoluționar și a contribuit esențial la modificarea relațiilor de proprietate și a conștiinței juridice a cetățenilor. Tabloul sistemului de proprietate privată a fost întregit la scurt timp prin adoptarea la 04 iulie 1991 a Legii cu privire la privatizare nr. 627-XII (abrogată la 04 mai 2007), care reglementa procesul de deetanizare a proprietății de stat și la 25 decembrie 1991 a Codului funciar, care a devenit actul legislativ principal pentru desfășurarea și inițierea reformei funciare. Un loc esențial în completarea cadrului normativ al dreptului la proprietate aparține Legii privind reabilitarea victimelor represiunilor politice nr. 1225-XII din 08 decembrie 1992, prin care statul și-a asumat angajamentul de a repune în drepturile patrimoniale victimele represiunilor politice ale regimului totalitar.

Proclamarea în art. 9 al Constituției a dreptului la proprietate privată a conferit acestuia o consacrare la nivel constituțional. În condițiile în care Constituția din 1978 nu recunoștea dreptul de proprietate privată, autorii proiectului Constituției

s-au preocupat  ndeozebi de instituirea garan iilor acestui drept, care au fost înserate în art. 46, al cărui nomen iuris este „Dreptul la proprietate privată  i protecția acesteia”.

 n contextul ratificării Convenției Europene a Drepturilor Omului, precum  i a primului Protocol prin Hotărârea nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997  i primelor hotărâri de condamnare pentru încălcarea art. 1 Protocol nr. 1 a Convenției, legiuitorul a fost  mpus în situația de a sincroniza continuu cadrul normativ al dreptului la proprietate la rigorile enunțate de Curtea europeană. Exempli gratia, după adoptarea spe ei Olaru  i alții contra Moldovei[9], în care Curtea a constatat încălcarea art. 6 din Conven ie  i art. 1 Protocol nr. 1 pentru neexecutarea hot r rilor judecătorești privind asigurarea cu locuințe din partea autorităţilor locale în virtutea legii a anumitor categorii de persoane, la 21 aprilie 2011 Parlamentul a adoptat o nouă cale de atac referitoare la neexecutarea hot r rilor judecătorești  i durata excesivă a procedurilor  i anume Legea privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești nr. 87 din 21 aprilie 2011.

 n vederea evitării unor noi condamnări ce vizează neexecutarea hot r rilor de acordare a spa iilor locative, autoritatea legislativă a avut grijă să amendeze cadrul legal ce asigura cu spa iu locativ anumite categorii de persoane.  n special, prin Legea pentru modificarea  i completarea unor acte legislative nr. 90-XVIII din 04.12.2009[11] s-au abrogat mai multe acte legislative, care asigurau cu spații locative unele categorii de persoane.  n această manieră, statul a dep  it problema sistemică constatată de CtEDO.

Pe același vector al investiga iei, atestăm că sfidarea dreptului de proprietate

prin neexecutarea hotărârii judecătorești a fost constatată de Curtea europeană pe bandă rulantă în cauzele intentate împotriva Moldovei. Numărul  mpun tor al acestor hotărâri au  mpus guvernan ilor adoptarea unei reforme în mecanismul de executare a hot r rilor judecătorești prin intermediul executorilor judecătorești, care s-a soldat cu adoptarea Legii cu privire la executorii judecătorești nr. 113 din 17 iunie 2010  i prin care s-a îmbunătăţit esențial sistemul de executare al hot r rilor.

Deși, la epoca de azi, legislația internă sub aspectul formei  i con inutului în fond, în materia dreptului la proprietate, corespunde grosso modo, rigorilor europene, atestăm unele caren e în ceea ce privește calitatea legii: accesibilitatea, previzibilitatea  i claritatea, sau, uneori, lipsa în textul de lege a unor garan ii materiale sau juridice, situații care au fost re inute de Curtea Constituțională  i instanța europeană.

 n acest sens este reprezentativă una din spe ele [7] deferite tribunalului constituțional, în care s-a invocat încălcarea art. 46 din Constituție  i în care Curtea Constituțională a observat că textul de lege contestat, care reglementează notificarea debitorului ipotecar cu privire la inten ia exercitării dreptului de ipotecă, modalitatea de expediere  i recep ionare a acesteia, este formulat de o manieră  mprecis   i neclară. Cu o altă ocazie[4], Curtea Constituțională a observat că dispozi iile contestate permit interpretări diferite, motiv din care persoanele în discu ie nu pot deduce, în mod rezonabil, care este baza de calcul al cheltuielilor de transport al mărfii  i, prin urmare, acțiunile care ar putea angaja răspunderea lor. Acest text este formulat de o manieră  mprecis   i neclară  i nu îndeplinește standardul calității legii. Acelea i exigen e ale legii au fost verificate de judecătorul constituțional în altă spe  [6], în care s-a concluzionat că normele supuse controlului constituționalității încalcă exi-

gența previzibilității, deoarece suspendarea licenței executorului judecătoresc pentru „încălcarea gravă a legislației”, până la aplicarea sancțiunii disciplinare, nu permite determinarea cu exactitate a situațiilor în care poate avea loc suspendarea activității acestuia, deoarece, legiuitorul nu specifică încălcările care urmează a fi considerate „grave” din punct de vedere juridic.

Catalogul spețelor în care tribunalul constituțional a constatat astfel deficiențe este unul mare și acesta se completează și cu statuările judecătorului european. Astfel, în speța Prigală contra Moldovei[10] ce se referă la modul de calculare a asigurărilor sociale de stat, în special dacă contribuțiile urmau a fi achitate din venitul net sau din venitul brut, Curtea a subliniat că problema principală se rezumă la faptul dacă noțiunea de „onorarii” utilizată în legea bugetului asigurărilor sociale a fost suficient de bine definită în dreptul intern. În această privință, instanța europeană a remarcat faptul că nici legea cu privire la notariat, nici legea bugetului privind asigurările sociale nu au specificat definiția exactă al termenului respectiv.

O altă funcție a Parlamentului incidență dreptului la proprietate este interpretarea legilor potrivit. 66 lit. c) din Constituție. Parlamentul a realizat această sarcină când a adoptat Legea pentru interpretarea unor prevederi ale Legii privind reabilitarea victimelor represiunilor politice nr. 296-XIII din 23 noiembrie 1994, prin care a lărgit sensul noțiunii de victimă a represiunilor politice și când a fost invitat de ARFC să dea o interpretare a art. 39 alin. (2) Cod funciar [1].

Funcția de control a Parlamentului se realizează pe mai multe direcții, însă ne vom opri la controlul parlamentar exercitat prin intermediul petițiilor, adresate de către cetățenii RM, în care se reflectă cele mai stringente probleme ale acestora. Deși, astfel de rapoarte se emit anual, conform ultimului raport pentru 2019[13], în petițiile

adresate Parlamentului se invocă un număr mare de probleme ce țin de protecția socială, repartizarea cotelor de teren echivalent și valorice, indexarea și plata integrală a depunerilor bănești, și alte chestiuni care au incidență cu dreptul la proprietate. Credem că problemele expuse în aceste petiții invită autoritatea legislativă la o atitudine pro-activă pentru depășirea acestora și constituie linii directorii în actul de guvernare.

O altă funcție a parlamentarilor este funcția de inițiativă legislativă, potrivit art. 73 din Constituție. Spre exemplu, prin Proiectul de lege pentru modificarea articolului 2 din Legea nr.121/2001 cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație nr. 92 din 02 martie 2020[12], înregistrat de un deputat în Parlament, s-a propus modificarea cadrului normativ în vederea majorării alocației lunare participanților la acțiunile de luptă încadrați în grad de dizabilitate pentru a îmbunătăți condițiile de trai a acestor persoane. Deși majoritatea proiectelor înaintate de parlamentari au ca obiect prestațiile sociale, acestea sunt incidente dreptului la proprietate, deoarece în lumina jurisprudenței degajată de Curtea Europeană, aceste prestații sunt incluse în câmpul de aplicare a art. 1 Protocol nr. 1.

Dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor este o altă funcție a actorilor legislativi, potrivit art. 38 alin. (1) lit. g) Codul jurisdicției constituționale, prin care se realizează garantarea dreptului la proprietate. Potrivit datelor statistice[3], până în anul 2015, cele mai multe sesizări au fost formulate de deputați și acestea au vizat, în special, protecția proprietății. Deși, sesizările formulate de deputați în materia dreptului la proprietate sunt numeroase, vom exemplifica sesizarea formulată de un grup de deputați[5], prin care aceștia au contestat textul de lege, care stipula că „dividendele care nu au fost primite de ac-

ționar din vina lui în decurs de 3 ani de la data apariției dreptului de primire a lor se trec la venitul societății și nu pot fi revendicate de acționar”.

În afara funcțiilor generale analizate mai sus, Parlamentului, în materia dreptului la proprietate, îi este delegată și anumite competențe specifice. Cu titlu de exemplu avem în vedere prerogativa acestuia de a declara utilitatea publică pentru lucrări de interes național, care este prevăzută expres în art. 6 alin. (1) lit. a) Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică.

Concluzii. Ca într-un palimpsest, pe fundalul atrocităților din perioada sovietică, Parlamentul Republicii Moldova în tandem cu aspirația poporului moldav a recunoscut proprietatea privată și i-a

asigurat și o consacrare constituțională. Odată cu ratificarea Convenției în 1997 și în contextul primelor hotărâri de condamnare pe tărâmul art.1 Protocol nr. 1, autoritatea legislativă s-a antrenat într-o cursă continuă de configurație a sistemului de drept al proprietății private conform exigențelor europene. Deși, cadrul normativ al proprietății în linii mari se circumscrie exigențelor europene, puncte discutabile apar la criteriile ce țin de calitatea legii. Cu toate că aceste deficiențe sunt în mare parte eliminate de judecătorul constituțional, invităm și în continuare aleșii poporului, să țină cont de normele de tehnică legislativă în efectuarea actului de guvernare, pentru a evita noi condamnări de către Curtea europeană pe tărâmul protecției proprietății.

BIBLIOGRAFIE

1. Agenția Relații Funciare și Cadastru. Interpretarea art. 39 alin. (2) Cod funciar oferită de Parlament. În: [http://www.arfc.gov.md/files/reux\(3\).pdf](http://www.arfc.gov.md/files/reux(3).pdf)
2. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Coordonatori: Negru, B., Osmochescu, N., Smochină A. și alții. Chișinău: Arc, 2012, 576 p. ISBN 978-9975-61-700-0.
3. Curtea Constituțională. Raport comparativ cu privire la jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Chișinău, 2017, [online]. 34 p. În: http://constcourt.md/public/files/file/suport_ue_cc/Com_Rep_ROM.pdf
4. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 14 din 22 mai 2018 privind excepția de neconstituționalitate a pct. 8 alineatul al treilea din Regulamentul cu privire la modul de declarare a valorii în vamă a mărfurilor introduse pe teritoriul Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 600 din 14 mai 2002 (Sesizarea nr. 38g/2018). În: <http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/roh14201838g2018rou3b10d.pdf>
5. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 17 din 19 iunie 2015 pentru controlul constituționalității prevederilor art. 49 alin. (13) din Legea nr. 1134 – XIII din 2 aprilie 1997 privind societățile pe acțiuni (plata dividendelor). (Sesizarea nr. 22a/2015) din 19 iunie 2015. În: <http://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-h1719062015ro5279b.pdf>
6. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 19 din 18 decembrie 2012 privind controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 18 din Legea nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești (Sesizarea 34a/2012). În: http://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-H_19.2012.rom.pdf
7. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 26 din 27.09.2016 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr. 142-XVI din 26 iunie 2008 cu privire la ipotecă (notificarea debitorului ipotecar) (Sesizarea nr. 83g/2016). În: <http://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-h2627092016ro94ec9.pdf>
8. Curtea Constituțională. Hotărârea nr. 12 din 17.03.97 cu privire la controlul con-

stituționalității Hotărârii Guvernului nr. 646 din 18 septembrie 1995 cu privire la aprobarea Regulamentului provizoriu privind confiscarea, utilizarea sau nimicirea producției și materiei prime alimentare ce prezintă pericol pentru sănătatea populației și mediul ambiant. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21/9 din 03.04.1997. În: http://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro_1997_h_12.pdf

9. Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Hotărârea în cauza Olaru și alții contra Moldovei din 28 iulie 2009 (cererile nr. 476/07, 22539/05, 179/08 și 1316/07) În: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-127940%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-127940%22])

10. Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Hotărârea în cauza Prigală contra Moldovei din 13 februarie 2018 (cererea nr. 36763/06). În: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-181112%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-181112%22])

11. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 90-XVIII din 04.12.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 187-188 art.584 din 18.12.2009.

12. Parlamentul Republicii Moldova. Proiect de lege nr. 92 din 02 martie 2020 pentru modificarea articolului 2 din Legea nr.121/2001 cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație. În: <http://parlament.md/>

13. Parlamentul Republicii Moldova. Raportul Direcției petiții și audiențe privind examinarea, analiza tematică și sistematizarea rezultatelor examinării petițiilor în perioada 1 ianuarie–31 decembrie 2019. În: <http://www.parliament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Cy4e%2fm6%2byHk%3d&tabid=109&language=ro-RO>

14. Rogac, A. Justificarea proprietății în calitate de drept fundamental al omului. În: Integrare prin cercetare și inovare: materialele conferinței științifice cu participare internațională, 28-29 septembrie 2016. vol. II, Chișinău: CEP USM, 2016, pag. 48. ISBN: 78-9975-71-816-5.

15. Selejan-Guțan, B. Drept constituțional și instituții politice, vol. 2, ediția a 3-a, revăzută și adăugită. București: Hamangiu, 2016, 238 p. ISBN 978-606-27-0571-8.

Prezentat: 18 august 2020.

E-mail: marianaajoga@yahoo.com

SUBIECTUL INFRAȚIUNII DE PĂRĂSIRE A LOCULUI ACCIDENTULUI RUTIER

THE CRIME SUBJECT OF LEAVING THE SCENE OF ROAD ACCIDENT

DOI: 10.5281/zenodo.3996037

CZU: 343.346.2

Ana CHIRUȚA,
master în drept, doctorandă
Academia de Poliție „Ștefan cel Mare” a MAI a Republicii Moldova,
Ofițer de urmărire penală al IP Ialoveni

SUMMARY

In this article, by using the analytical and comparative method of studying the law, the crime subject of leaving the scene of road accident, provided by the legislation of the Republic of Moldova, was identified. Through the prism of multilateral research, it was possible to render and correctly perceive a specific model of the analyzed crime subject. The systemic characteristics and the obligatory elements of the person - criminal subject were highlighted. At the same time, the exceptions were interpreted and the clear picture on the subject was created.

Keywords: crime, subject, driver, leaving the accident site, responsibility, etc.

REZUMAT

În prezentul articol, prin utilizarea metodei analitice și comparatiste de studiere a dreptului, a fost identificat subiectul infracțiunii de părăsire a locului accidentului rutier, prevăzut de legislația Republicii Moldova. Prin prisma cercetării multilaterale a fost posibilă redarea și perceperea corectă a unui model specific a subiectului infracțiunii analizate. S-au evidențiat caracteristicile sistemice și elementele obligatorii ale persoanei – subiect infracțional. Totodată s-au dedus interpretativ excepțiile și s-a creat tabloul clar cu privire la subiect.

Cuvinte-cheie: infracțiune, subiect, conducător – auto, părăsire a locului accidentului rutier, responsabilitate, etc.

Introducere. Circulația rutieră nu este o modalitate de alegere ci un proces obligatoriu la care se angajează întreaga colectivitate omenească. Pentru ca fiecare participant la trafic să se simtă în siguranță pe drumul public el trebuie să cunoască și să respecte normele impuse de legislația în vigoare. Astfel pentru a fi participant la trafic atât pietonul cât și conducătorul mijlocului de transport trebuie să cunoas-

că și să respecte regulile impuse fiecăruia. Mai ales conducătorul mijlocului de transport care a primit permisul de conducere, finalizând un curs de instruire practică și teoretică, este obligat să respecte în tocmă regulile de siguranță și circulație în momentul implicării sale ca participant la trafic pentru a fi atras la răspundere contravențională sau penală.

Metode și materiale aplicate. În limi-

tele studiului acestui articol metoda prioritară de cercetare a fost cea analitică. La fel au fost folosite metodele comparative și interpretării logice-juridice a normelor de drept penal.

Conținut de bază. Subiectul infracțiunii de părăsire a locului accidentului rutier nu poate fi orice persoană, ci doar acea persoană fizică responsabilă care, trebuie să cumuleze obligatorii mai multe condiții: 1. la momentul săvârșirii infracțiunii, a atins vârsta de 16 ani, 2. trebuie să conducă mijlocul de transport la momentul producerii accidentului și 3. care anterior a săvârșit infracțiunea prevăzută la alin. (3) acțiunea de încălcarea regulilor de securitate a circulației sau de exploatarea a mijloacelor de transport de către persoana care conduce mijlocul de transport, încălcare ce a cauzat din imprudență o vătămare medie a integrității corporale sau a sănătății, care a provocat a) vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății; b) decesul unei persoane, sau prevăzută la alin. (5) art. 264 CP [1]RM, aceeași acțiune care a cauzat decesul a două sau mai multor persoane.

Calitatea specială a subiectului infracțiunii date este prevăzută și în Convenția asupra circulației rutiere [2] din 08/11/1968 în art. 8, unde se expune faptul că:

- orice vehicul sau ansamblu de vehicule în mișcare trebuie să aibă un conducător chiar și recomandă în pct. 2 ca legislațiile naționale să prevadă ca și animalele de povară, de tras sau de călărie și, eventual, cu excepția unor zone semnalizate special la intrare, animalele izolate sau în turma, trebuie să aibă un conducător;

- fiecare conducător trebuie să aibă calitățile fizice și psihice necesare și să fie în stare fizică și mintală de a conduce;

- fiecare conducător de vehicul cu motor trebuie să aibă cunoștințele și îndemnarea necesare conducerii vehiculului;

- fiecare conducător trebuie să aibă

permanent controlul vehiculului sau să poată însoți animalele sale.

Astfel reiterăm că subiect al infracțiunii de părăsire a locului accidentului rutier este persoana responsabilă cu statut special de conducător auto care acționează direct, imediat și definitiv.

La compartimentul conducerea mijlocului de transport este necesară precizarea faptului că conducerea mijlocului de transport este acea operație tehnică prin care o persoană pune în mișcare mijlocul de transport și îl dirijează potrivit cu scopurile urmărite de ea, adică are loc deplasarea mijlocului de transport, aflarea acestuia în mișcare. Cât timp mijlocul de transport nu a pornit, nu se poate vorbi de o conducere a acestuia. Se consideră conducere și dirijarea unui mijloc de transport ce se deplasează pe o șosea, în pantă, coborând, în virtutea inerției, nu prin acționarea dispozitivului mecanic de propulsie [3].

Calitatea „specială” a subiectului prevăzute de art. 266 CP RM, conducător auto, este determinată de natura activității pe care o efectuează persoana (conducerea unui mijloc de transport), nu însă de existența unei abilități pentru desfășurarea acestei activități. Aceasta rezultă din pct. 7 al Hotărârii Plenului nr. 20/1999, conform căruia lipsa permisului de conducere nu poate servi ca temei pentru eliberarea făptuitorului de răspundere penală; nu contează la calificarea conform art. 266 CP RM nici dacă făptuitorul este sau nu proprietar al mijlocului de transport, nici dacă l-a răpit sau dacă proprietarul i-a predat sau nu conducerea mijlocului de transport.

La fel pct. 8 al Hotărârii Plenului nr. 20/1999, prevede în cazul încălcării regulilor de securitate a circulației sau de exploatare a mijloacelor de transport în timpul instruirii cursanților, răspunderea o poartă instructorul auto, dacă el nu a în-

treprins la timp măsuri pentru a preveni urmările prejudiciabile specificate în art. 264 CP RM, nu însă persoana ce urmează pregătirea practică. Regula dată este prevăzută și de RCR în alin. (4) pct. 108, care spune că: la faza incipientă de instruire în conducerea autovehiculului, trebuie utilizate terenuri speciale, instruirea efectuându-se sub controlul permanent al instructorului. Instruirea pe drumurile publice poate fi efectuată numai pe itinera-rele autorizate de organele poliției locale deplasându-se numai pe banda extremă dreaptă, și numai în cazul în care cursanții au dexteritate suficientă în conducerea autovehiculului, cunosc și respectă exigențele Regulamentului circulației rutiere.

Pedeapsa corespunzătoare pentru părăsirea locului accidentului rutier este aplicată doar autorului nemijlocit și anume cel care conduce mijlocul de transport. Dacă însă accidentul rutier a fost provocat de către un alt participant la trafic, acesta, părăsind locul accidentului rutier, nu va fi sancționat, de aici și condiția obligatorie că nu poate fi subiect al infracțiunii analizate persoana care anterior nu a săvârșit infracțiunea prevăzută la alin. (3) sau (5) art. 264 CP RM.

Din păcate, tot mai des apar situații în care conducătorii auto, implicați în accidente rutiere soldate cu victime, părăsesc locul faptei, fără a se gândi la consecințe. Astfel, în dimineața de 15 ianuarie, pe str. Calea Orheiului din capitală, un bărbat în vârstă de 54 de ani, sosit în vizită din Federația Rusă, a fost tamponat mortal în momentul traversării străzii. Șoferul ce a comis tamponarea a părăsit locul accidentului. Peste o zi, acesta s-a prezentat benevol la Procuratura municipală, recunoscând fapta prin depoziții. El s-a dovedit a fi un locuitor al capitalei, în vârstă de 36 de ani, care este cercetat în libertate.

În situația dată subiect al infracțiunii este conducătorul mijlocului de transport care a tamponat pietonul, după care în mod vădit și conștient a părăsit locul accidentului rutier. În asemenea circumstanțe vinovăția lui este evidentă fără careva interpretări. Alta ar fi situația în cazul în care conducătorul ar fi părăsit locul accidentului rutier pentru a chema ajutor sau echipele de intervenție specială necesare, dacă chemarea lor fără părăsirea locului accidentului nu ar fi fost posibilă. Aici nu e vorba de părăsirea locului accidentului rutier pentru că însăși acțiunea de părăsire trebuie să întrunească câteva condiții și anume părăsirea trebuie să fie definitivă, intenționată și imediată și nemijlocit de către conducătorul vinovat. Astfel părăsirea definitivă presupune plecarea de la fața locului fără revenire cu scopul de a se eschiva de la răspunderea penală. Dacă totuși conducătorul vinovat a transportat victimele la unitate medicală sau a mers după organele de poliție și a revenit, subiectul infracțiunii v-a răspunde doar pentru accident nu și pentru părăsire.

Imprudența în partea acțiunii de părăsire a locului accidentului rutier este imposibilă. Cu referire la condiția că părăsirea locului accidentului rutier trebuie să fie făcută nemijlocit de conducătorul auto putem la fel interpreta. Aici subiectul este direct conducătorul auto care a săvârșit accidentul. Dar există situații când însăși conducătorul care pare a fi vinovat poate fi și victimă. De exemplu: cet. X conducând mijlocul de transport, staționând regulamentar pe carosabil la semnalul roșu al semaforului, tamponează o persoană care în mod intenționat și evident se aruncă în fața automobilului, dar nu suferă traumatisme, se ridică și fuge de la fața locului. Totodată după tamponare conducătorul auto se deplasează înainte la câțiva metri distanță de locul accidentului și staționează pe par-

tea dreaptă a carosabilului, pentru a nu periclita circulația și nu a face ambuteiaj. La prima vedere ar părea că el a părăsit intenționat locul accidentului, pentru că a schimbat poziția automobilului, care este una din cerințele obligatorii pentru calificarea conform normei date, însă de fapt el nici nu este vinovat de accident ci poate fi numit victima unui incident creat. În cazul dat conducătorul ar putea fi subiect al contravenției pentru părăsirea locului accidentului rutier. Dar tot aici se impune mențiunea că, presupunem că victima, după ceva timp de la tamponare s-a adresat la o unitate medicală și s-a adeverit faptul că suferă careva traumatisme și ar părea că conducătorul auto urmează a fi subiectul infracțiunii de părăsire a locului accidentului rutier, însă deoarece victima-vinovatul nu a rămas la fața locului, conducătorul auto care stătea la semafor nu poate fi subiect al infracțiunii prevăzute de art. 266 Cod Penal.

Cele mai mari dificultăți apar în practică în legătură cu stabilirea vinovăției elevului și instructorului școlii auto. După regula generală răspunderea pentru producerea accidentului rutier de către elevul școlii auto o poartă instructorul, cu condiția că acesta se afla în mijlocul de transport. În același timp, dacă stagi-arul, care deține drept de a conduce în prezența instructorului, conduce mijlocul de transport și comite un accident rutier el și poartă răspundere în toate condițiile, având deprinderi de a conduce, dar își perfecționează abilitatea [4].

Opinia dată o putem întâlni parțial și în literatura română unde se indică că infracțiunea de părăsirea locului accidentului ori modificarea sau ștergerea urmelor acestuia prevăzută în art. 338 are subiect activ și subiect pasiv.

Subiectul activ nemijlocit (autor) al infracțiunii analizate este o persoană calificată, respectiv: a) conducătorul unui vehi-

cul; b) instructorul auto, aflat în procesul de instruire; c) examinatorul autorității competente, aliat în timpul desfășurării probelor practice ale examenului pentru obținerea permisului de conducere.

La prima vedere ar părea că subiectul infracțiunii date este unul independent, însă este posibilă și participația penală sub forma instigării și complicității asupra faptului părăsirii accidentului. Coautoratul, însă nu este posibil deoarece, prin însăși natura sa, acțiunea de părăsire a unui anumit loc se săvârșește de un conducător individual care conduce mijlocul de transport, neputând fi comisă decât de un singur autor, în așa fel încât fiecare dintre cei care au părăsit locul accidentului săvârșesc în mod distinct infracțiunea în această modalitate, pe când în modalitățile modificării stării locului sau ștergerii urmelor accidentului de circulație, coautoratul este posibil.

Subiect pasiv principal este statul ca titular al valorilor sociale ocrotite, iar subiect pasiv secundar (adiacent) este persoana care a suferit o vătămare de pe urma producerii accidentului de circulație.

Conform doctrinei române subiectul infracțiunii de părăsire a locului accidentului rutier prevăzute de art. 338 Cod penal are trei calități: este unul activ fiind implicat direct în circulația vehiculelor pe drumurile publice, fie în calitate de conducători de vehicule, fie în calitate de proprietari ai acestora [5].

Conducătorul auto este primul responsabil de situația în trafic și este subiect al infracțiunii cercetate și în general putem considera conducătorul auto drept subiectul universal sau general pentru toate infracțiunile din categoria celor de transport. Acest lucru este cert deoarece conducătorul mijlocului de transport este principalul și unicul participant care conduce mijlocul de transport și care decide cum să acționeze în caz de accident atât în partea

ce ține de ajutor la fața locului cât și de rămânerea sau plecarea de la fața locului.

Sunt însă cazuri când conducătorul auto vinovat de accident, deși cunoaște bine responsabilitatea care o poartă, părăsește locul accidentului rutier fiind influențat sau convins eronat de pasager, despre o eventuală evitare a răspunderii penale. În acest caz apare și participația penală deși pare banală și atipică pentru categoria dată de infracțiuni. Probarea acestui fapt este însă una anevoioasă. În situația respectivă subiect direct și activ este conducătorul auto, iar ca subiect pasiv este pasagerul care însă nu va fi tras la răspundere penală pentru că acțiunile de părăsire au fost făcute direct de șofer având în responsabilitatea sa ghidajul mijlocului de transport și a acțiunilor imediat următoare după producerea accidentului.

Subiectul infracțiunii de părăsire a locului accidentului rutier deși are caracteristici specifice tuturor infracțiunilor din categoria celor din domeniul transportului totuși putem spune că are și caracteristici aparte și anume faptul că subiectul infracțiunii date își asumă conștient și intenționat consecințele părăsirii locului accidentului rutier, caracteristic faptului că subiectul este în stare de responsabilitate absolută și posedă abilități de conducere a mijlocului de transport, indiferent de genul acestuia.

Aici poate apărea întrebarea ce se întâmplă și cine este persoana penalmente responsabilă în cazul în care conducătorul mijlocului de transport este cu responsabilitate redusă sau iresponsabilitate? Ar rămâne oare nepedepsită infracțiunea dată în asemenea situație? Ar fi oarecum inechitabil și inacceptabil pentru victimă de aceea și ne permitem să intervenim cu o opinie în acest sens. De fapt în situația dată pedeapsa și infracțiunea propriu-zisă s-ar diviza în 2 părți și anume în cazul în care la volanul automobilului impli-

cat în accident urcă o persoană iresponsabilă atunci considerăm oportun ca în cazul săvârșirii accidentului să fie atrasă la răspundere persoana-proprietar al automobilului sau cel care a încredințat conducerea mijlocului de transport persoanei iresponsabile sau cu responsabilitate redusă fie că încredințarea a avut loc conștient sau inconștient. Ceea ce ține de părăsirea accidentului rutier persoana iresponsabilă care conduce automobilul și a produs accidentul automat nu va fi pasibilă de pedeapsă penală din cauza stării mintale și nici proprietarul nu va putea fi atras la răspundere pentru părăsire deoarece nu el a luat decizia directă de părăsire. Deși și încredințarea automobilului unei persoane iresponsabile pare a fi greu de probat ceea ce poate defavoriza victima, deoarece ar putea fi rămasă nepedepsită fapta dată. Reiterăm aici că norma cercetată este oarecum imperfectă deoarece nu este completă și nu reflectă toate aspectele astfel considerăm că ar fi mai ideal ca părăsirea locului accidentului rutier să nu fie reflectată ca articol aparte ci ca agravantă la art. 264 Cod Penal. În astfel de incriminare ar fi pedepsită măcar săvârșirea accidentului dacă nu și părăsirea. Aceasta este necesar deoarece acțiunea de părăsire a locului accidentului rutier nu este independentă și incriminarea acesteia depinde de prevederile art. 264 Cod Penal, astfel este practic inutilă separarea acțiunii de părăsire a locului accidentului rutier în normă aparte, deoarece este defavorizată și victima și făptuitorul nu este pedepsit echitabil.

Concluzii. După abordarea actuală putem face precizarea că subiectul infracțiunii de părăsire a locului accidentului rutier este persoana responsabilă care a împlinit vârsta de 16 ani, care conduce mijlocul de transport și care anterior a săvârșit infracțiunea prevăzută de art. 264 Cod Penal și anume încălcarea regu-

lilor de circulație rutieră și de exploatare a mijlocului de transport. Și aici însă este necesară o modificare și anume în ceea ce ține de conținut și anume expresia „și care anterior a săvârșit infracțiunea prevăzută de art. 264 Cod Penal” este oportun a fi înlocuită cu sintagma și care totodată

a săvârșit infracțiunea prevăzută de art. 264 Cod Penal” pentru că în felul în care este prevăzută în normă s-ar înțelege că persoana a încălcat regulile de circulație și a produs accident azi, dar a părăsit accidentul produs mâine, ceea ce poartă un caracter interpretativ.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2012. Monitorul Oficial nr. 72-74 din 14.04.2009.
2. Convenția asupra circulației rutiere din 08/11/1968 publicat în Buletinul Oficial nr. 86 din 20/10/1980.
3. Revista Institutului Național al Justiției, 2008, nr. 1-2, p. 81-90. V. Stati. Infracțiunea de încălcare a regulilor de securitate a circulației sau de exploatare a mijloacelor de transport de către persoana care conduce mijlocul de transport (art. 264 CP RM): conotații practice și teoretice Codul penal al României (Legea nr. 286/2009). Publicat în Monitorul Oficial, partea I, nr. 510 din 24/07/2009, care a intrat în vigoare la data de 1 februarie 2014, actualizat la data de 23 octombrie 2014.
4. П. Листратенко. Особенности ответственности за нарушение правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств (ст. 317 УК). Отдельные вопросы „Судовы веснік”, 2007 г., номер 4, стр. 30.
5. Ion Rusu. Aspecte generale privind infracțiunile contra siguranței circulației pe drumurile publice în dreptul penal român. Unele opinii critice r. Ion RUSU. Universitatea George Bacovia, Bacău, Acta Universitatis George Bacovia. Juridica - Volume 4. România. av.ionrusu@yahoo.com.

Prezentat: 4 august 2020.

E-mail: chiruta.ana@mail.ru

OBIECTUL MATERIAL  I/SAU IMATERIAL  N CAZUL INFRAȚIUNII INSTITUITE LA ART. 310 COD PENAL AL REPUBLICII MOLDOVA

THE MATERIAL AND/OR IMMATERIAL OBJECT IN THE CASE OF THE CRIME ESTABLISHED IN ART. 310 CRIMINAL CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.3996039

CZU: 343.36

Eugeniu PETERSCHI,
doctorand,
Academia „ tefan cel Mare”
a Ministerului afacerilor interne al Republicii Moldova

SUMMARY

The scientific study on the establishment of the material or immaterial object of the crime material or immaterial object of evidence falsification reflects a major need, because it is important to identify the entity against whose values and social relations the criminal act violates. The legal image or the normative skeletal portrait of the offenses object of evidence falsification in both a criminal and a civil trial would not be complete and fully fulfilled without achieving a scientific characteristic of the material (immaterial) object of these socially dangerous facts.

The present scientific approach has primary objective to identify and analyze the essence of the material or immaterial object of the offenses of evidence falsification, provided by two typical variants in the Criminal Law of the Republic of Moldova.

Keywords: criminal law, evidence, immaterial object, crime product, judicial process.

REZUMAT

Studiul  tiin ific privind stabilirea obiectului material sau imaterial al infra iunii de falsificare a probelor reflect  o necesitate major , deoarece este important de identificat entitatea împotriva c rei valori   rela ii sociale atentează fapta infra ional . Imaginea juridică sau portretul scheletic normativ al obiectului infrațiunilor de falsificarea probelor atât într-un proces penal c t  i în unul civil, nu ar fi complet  i îndeplinit deplin fără a realiza o caracteristică științifică a obiectului material (imaterial) al acestor fapte socialmente periculoase.

Prezentul demers științific, are drept obiectiv primordial de a identifica   analiza esența obiectului material sau imaterial al infrațiunilor de falsificarea probelor, prevăzute prin două variante tipice în cuprinsul Legii penale a Republicii Moldova.

Cuvinte-cheie: Legea penală, probe, obiect imaterial, produs al infrațiunii, proces judiciar.

Introducere. Falsificarea probelor, ca faptă antisocială, este instituită la art.310 Cod penal al Republicii Moldova, normă juridică dislocată în cadrul capitolului XIV, cu denumirea marginală „Infrațiuni contra justiției”.

Infrațiunea precizată, ca oricare faptă ilicită incriminată în Partea specială a Codului penal, formează în sine un complex de elemente distinctive, intitulate legislativ și doctrinar ca „elementele componente ale infrațiunii”.

Din titulatura conceptului evidențiat mai sus, rezultă că, componența de infrațiune reprezintă un instrument juridic primordial și de bază în procesul de calificare a faptei ilegale săvârșite în realitatea obiectivă.

În corespundere cu prevederile art. 52 Cod penal, se consideră componență a infrațiunii totalitatea semnelor obiective și subiective, stabilite de legea penală, ce califică o faptă prejudiciabilă drept infrațiune concretă, iar potrivit economiei normative din cadrul alin. (2) al aceluiași act legislativ, componența infrațiunii reprezintă baza juridică pentru calificarea infrațiunii potrivit unui articol concret din Legea penală a Republicii Moldova.

Notabil este faptul că, conform, art. 15 Cod penal, orice componență de infrațiune este formată din patru elemente substanțiale: obiectul, latura obiectivă, latura subiectivă și subiectul infrațiunii [1, art. 15].

În condițiile descrise, mai este de precizat că, obiectul și latura obiectivă a infrațiunii formează elementele obiective, iar latura subiectivă și subiectul infrațiunii alcătuiesc elementele distinctive subiective ale faptei prejudiciabile.

Urmare a celor menționate, în continuare ne vom referi cu strictețe la analiza și evidențierea obiectului material (imaterial) al infrațiunii prevăzute la articolul 310 Cod penal al Republicii Moldova – falsificarea probelor.

Gradul de investigare a problemei la momentul actual, scopul cercetării.

Cercetarea dată apare destul de actuală și importantă dat fiind faptul că identifică ansamblul mijloacelor juridice utilizate de orice persoană interesată pentru obținerea diverselor beneficii (facilități), prin recurgerea la acțiunea de falsificarea probelor într-un proces judiciar, prin orice metodă.

Scopul studiului constă în analiza și cercetarea multiaspectuală și complexă a mecanismului juridic de identificare a probelor și exclusiv administrarea acestora într-un proces judiciar prin intermediul instrumentelor juridice.

Materiale utilizate și metode aplicate. În vederea obținerii unui rezultat relevant al studiului științific realizat asupra esenței obiectului material (imaterial) al infrațiunii de falsificarea probelor, au fost utilizate următoarele metode de cercetare ale dreptului: metoda deducției, metoda cantitativă și sistemică, analiza ideilor și concepțiile teoretico-științifice ale savanților iluștri domeniului de cercetare atât din Republica Moldova cât și din alte state, și evident, abordarea juridică a conceptului esențial instituit în dispoziția actului legislativ ce prevede răspunderea juridică pentru săvârșirea infrațiunii de falsificare a probelor.

Obiectul analizei științifice în procesul elaborării articolului științific, îl constituie atât Codul de procedură penală cât și Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, inclusiv și Codul penal al statului de drept, adoptat de către legiuitorul moldav. Baza doctrinară a prezentului demers științific este constituită din lucrările autorilor autohtoni și de peste hotare, toate fiind raportate la domeniul dreptului penal.

Rezultatele obținute și discuții. Gradul prejudiciabil al unei fapte antisociale este determinat de importanța valorii sociale ocrotite prin prisma normei de in-

criminare, dar deopotrivă  i de obiectul material în care este concretizată această valoare. Din aceste ra iuni, este absolut important a identifica la concret obiectul material al infracțiunii, în condițiile în care el există. Pornind de la alegația potrivit căreia nu orice infracțiune dispune de obiect material [10, art. 118], pozi ion m în prim-plan întrebarea dacă în structura normei de incriminare dislocată la art. 310 CPRM poate să existe o entitate corporală împotriva căreia se îndreaptă activitatea antisocială de falsificare a probelor?

Pentru a stabili răspunsul elocvent la această întrebare, este meritoriu de statuat că, prezen a obiectului material în elementele componente ale infracțiunilor contra justiției, poate fi stabilit doar în ipoteza unor articole. Totodată, în lipsa acestuia (sau de comun), poate fi stabilit  i un obiect imaterial al infracțiunilor contra justiției.

 n condițiile enunțate, la art. 310 Cod penal, apare şi un alt aspect al elementului component al infracțiunii – produsul acesteia, adică obiectul obținut în rezultatul comiterii infracțiunii din împrejurările realit ii obiective.

Aici, considerăm necesar de atras o atenție deosebită asupra acestui termen  i anume a – produsului infracțiunii. A. Reșetnicov afirmă esențial că „prin produs al infracțiunii trebuie de înțeles acea entitate care a apărut ca atare în urma s v r irii infracțiunii, ca rezultat al influen  rii nemijlocite infrac ionale la care a fost supusă o altă entitate (alte entități). Produsul infracțiunii nu se confundă cu: obiectul material al infracțiunii; mijloacele de s v r ire a infracțiunii; bunurile dobândite prin infracțiune; alte entități având legătură cu activitatea infrac ional . Prezen a produsului infracțiunii este indispensabilă în acele cazuri când dispoziția incriminatoare con ine formulări de genul „falsificare”, „confec ionare”, „fabricare”, „creare artificială”, etc.” [9, pag. 185-191].

Așadar, pornind de la faptul că, Legea penală a Republicii Moldova nu prevede expres o defini ie juridică a obiectului material sau imaterial al infracțiunii, în art. 2 al Codului penal sunt enumerate cele mai importante valori care sunt ocrotite de respectivul cadrul legal, iar o defini ie a obiectului dat, poate fi dedusă din literatura de specialitate.

A fel, unii autori reiterează faptul că, prin obiectul material al infracțiunii poate fi  n eleas  „entitatea materială asupra căreia se îndreaptă influen area nemijlocită infrac ional , prin al cărei intermediu se aduce atingerea obiectului juridic al infracțiuni” [4, pag.151].

Într-o altă ordine de idei, autorul Sergiu Br nz  susține că „obiectul material al infracțiunii, fiind expresia materială a valorii sociale ocrotită prin incriminare, ajută la determinarea obiectului juridic generic, care condi ioneaz , decisiv, calificarea infracțiunii” [5, pag. 143].

De asemenea, putem preciza cu certitudine că, obiectul material nu se reg se te în toate tipurile de infracțiuni instituite în Partea specială a Codului penal, iar în sensul acesta, cercetătorul român C. Bulai, menționează ideea că „obiectul material există numai în cazul în care valoarea socială ocrotită, asupra căruia atentează făptuitorul, se proiectează într-o entitate materială, astfel încât relațiile sociale sunt vătămate sau amenin ate prin intermediul acestei entități” [7, pag. 196].

Prin urmare, menționăm că, obiectul material sau imaterial al infracțiunilor contra justiției incriminate la capitolul XIV din Legea penală a Republicii Moldova, reprezintă o trăsătură de individualizare pentru fiecare normă juridică în parte. De aceea, considerăm oportun  i elocvent, elucidarea doar a obiectului material (imaterial) al infracțiunii de falsificare a probelor atât într-un proces penal c t  i într-un proces civil.

Așadar, în ipoteza faptei ilicite de falsificarea probelor în procesul civil de către un participant la proces sau de către reprezentantul acestuia, obiectul imaterial îl constituie elementele din care sunt fabricate probele false în procesul civil.

Potrivit art. 117 Cod de procedură civilă, probe în cauzele civile sunt elementele de fapt, dobândite în modul prevăzut de lege, care servesc la constatarea circumstanțelor ce justifică pretențiile și obiecțiile părților, precum și altor circumstanțe importante pentru justa soluționare a cauzei.

În calitate de probe în cauze civile se admit elementele de fapt constatate din explicațiile părților și ale altor persoane interesate în soluționarea cauzei, din pozițiile martorilor, din înscrisuri, probe materiale, înregistrări audio-video, din concluziile experților.

Probele obținute cu încălcarea legii nu au putere de probațiune și nu pot fi puse de instanță în temeiul hotărârii [3, art. 117].

Așadar, probele sunt faptele juridice sau actele juridice care au creat ori au modificat raportul dedus juridic, ori faptele care au determinat ineficacitatea acestuia și au dat dreptul de a cere constatarea nulității actului juridic, anularea, rezilierea acestuia, etc. Faptele care trebuie dovedite pot fi materiale sau psihologice, pozitive ori negative.

Instituția probelor este calificată ca o instituție centrală a procesului civil, probele fiind deosebit de importante pentru protecția și ocrotirea drepturilor subiective civile. Încă în dreptul roman s-a consacrat adagiul *idem est non esse et non probari* (a nu fi sau a nu fi probat este una și aceeași). Considerând că un proces este un duel al probelor părților, putem spune că probele au importanță atât pentru judecător, cât și pentru părți. Întrucât liti-giul dedus judecății poate fi rezolvat numai pe baza afirmațiilor părților, acestea trebuind să fie dovedite, urmează ca pe

baza acestora judecătorul să-și formeze convingerea intimă și să pronunțe hotărârea [6, pag. 692].

Dintr-o altă poziționare legislativă, analizând ipoteza descrisă a faptei antisociale de falsificarea probelor în procesul penal de către persoana care efectuează urmărirea penală, procuror sau de către apărătorul admis în procesul penal, observăm că, obiectul imaterial al infracțiunii respective, îl formează elementele din care sunt fabricate probele false în procesul penal.

În corespundere cu prevederea juridică instituită la pct. 33 din art. 6 al Codului de procedură penală, probele într-un proces penal sunt elemente de fapt, dobândite în modul prevăzut de lege, ce servesc la constatarea împrejurărilor care au importanță pentru justa soluționare a cauzei penale.

Aceeași idee este dislocată la art. 93 Cod de procedură penală, unde se menționează că, probele sunt elemente de fapt dobândite în modul stabilit de lege, care servesc la constatarea existenței sau inexistenței infracțiunii, la identificarea făptuitorului, la constatarea vinovăției, precum și la stabilirea altor împrejurări importante pentru justa soluționare a cauzei [2, art. 93 alin. (1)].

Ca împrejurări de fapt, probele se situează în afara procesului penal. Cu toate acestea, întrucât privesc obiectul procesului, prin administrarea lor în cadrul acestuia ele dobândesc caracter procesual. Probele ajung la cunoștința organului de urmărire penală și a instanței de judecată prin mijloace, numite de probă, care sunt prevăzute expres și limitativ de lege și prin care se constată elemente de fapt ce pot servi ca probă [6, pag. 696].

În calitate de probe în procesul penal se admit elementele de fapt constatate prin intermediul următoarelor mijloace:

1) declarațiile bănuitului, învinuitului,

inculpatului, ale părții vătămate, părții civile, părții civilmente responsabile, martorului;

2) raportul de expertiză judiciară;
3) corpurile delictive;
4) procesele-verbale privind acțiunile de urmărire penală și ale cercetării judecătorești;

5) documentele (inclusiv cele oficiale);

6) înregistrările audio sau video, fotografiile;

7) constatările tehnico-științifice și medico-legale;

8) actele procedurale în care se consemnează rezultatele măsurilor speciale de investigații și anexele la ele, inclusiv stenograma, fotografiile, înregistrările și altele;

9) procesele-verbale de consemnare a rezultatelor investigațiilor financiare paralele și procesele-verbale de consemnare a opiniei organului de control de stat al activității de întreprinzător, emisă conform prevederilor art.2761 dacă nu a fost expusă într-un proces-verbal de control;

10) procesul-verbal de control, întocmit în cadrul controlului de stat asupra activității de întreprinzător, un alt act de control administrativ cu caracter decizional, întocmit de un organ de control în rezultatul unui control efectuat conform legislației speciale în vigoare [2, art. 93 alin. (2)].

Datele de fapt obținute prin activitatea specială de investigații pot fi admise ca probe numai în cazurile în care ele au fost administrate și verificate prin intermediul mijloacelor precizate, în conformitate cu prevederile legii procesuale, cu respectarea drepturilor și libertăților persoanei sau cu restricția unor drepturi și libertăți autorizată de către instanța de judecată [2, art. 93 alin. (4)].

Datele de fapt obținute de către echipele comune internaționale de efectuare a urmăririi penale pot fi admise ca probe

numai în cazul în care au fost administrate prin intermediul mijloacelor de probă prenotate [2, art. 93 alin. (5)].

Totodată, este de menționat că, în procesul penal nu pot fi admise ca probe și, prin urmare, se exclud din dosar, nu pot fi prezentate în instanța de judecată și nu pot fi puse la baza sentinței sau a altor hotărâri judecătorești datele care au fost obținute:

a) prin aplicarea violenței, amenințării sau a altor mijloace de constrângere, prin violarea drepturilor și libertăților persoanei;

b) prin încălcarea dreptului la apărare al bănuitului, învinuitului, inculpatului, părții vătămate, martorului;

c) prin încălcarea dreptului la interpret, traducător al participanților la proces;

d) de o persoană care nu are dreptul să efectueze acțiuni procesuale în cauza penală, cu excepția organelor de control și altor părți în proces prevăzute la art.93 alin. (3) Cod de procedură penală;

e) de o persoană care evident știe că intră sub incidența de recuzare;

f) dintr-o sursă care este imposibil de a o verifica în ședința de judecată;

g) prin utilizarea metodelor ce contravin prevederilor științifice;

h) cu încălcări esențiale de către organul de urmărire penală a dispozițiilor legale;

i) fără a fi cercetate, în modul stabilit, în ședința de judecată;

j) de la o persoană care nu poate recunoaște documentul sau obiectul respectiv, nu poate confirma veridicitatea, proveniența lui sau circumstanțele primirii acestuia;

k) prin provocarea, facilitarea sau încurajarea persoanei la săvârșirea infracțiunii;

l) prin promisiunea sau acordarea unui avantaj nepermis de lege [2, art. 94 alin. (1)].

Constituie încălcare esențială a dispozițiilor legale, la administrarea probelor, violarea drepturilor și libertăților constituționale ale persoanei sau a prevederilor

legii procesuale penale prin privarea participanților la proces de aceste drepturi sau prin îngrădirea drepturilor garantate, fapt care a influențat sau a putut influența autenticitatea informației obținute, a documentului sau a obiectului [2, art. 94 alin. (2)].

În **concluzie** la cele menționate mai sus, se poate spune că, sub aspect funcțional, proba are în procesul penal un caracter dublu:

1. proba constituie un instrument de cunoaștere, prin intermediul căruia se caută adevărul;

2. proba constituie un instrument de dovedire și aceasta se manifestă în condițiile contradictorialității, când părțile folosesc și administrează probe pentru a susține argumentările făcute [6, pag. 697].

Activitatea de înlăptuire a justiției se finalizează printr-o manifestare de voință care îmbracă forma actului jurisdicțional, act care se bucură în condițiile legii de autoritatea lucrului judecat. Potrivit Constituției, justiția se înlăptuiește în numele legii, ceea ce înseamnă că actul de justiție izvorăște din normele legale și forța lui executorie derivă din lege. Deci, așa cum arată Montesquieu, actul de justiție este în ultima instanță tot un act de aplicare a legii, însă în scopul soluționării unui conflict de interese [8, pag. 42].

Concluzie. Reieșind din cele expuse, putem reitera cu certitudine că,

componența de infracțiune, ca parte indispensabilă a dreptului penal, reprezintă un concept juridico-aplicativ al practicii judiciare. Totalitatea semnelor obiective și subiective care formează componența de infracțiune, este și criteriul juridic de delimitare a faptelor antisociale. Unul din aceste elemente îl reprezintă și obiectul infracțiunii, care instituie în sine pe lângă alte părți componente, obiectul material și/sau imaterial al infracțiunii.

Obiectul material și/sau imaterial al faptelor instituite la art. 310 Cod penal al RM, în reprezintă elementele de fapt și/sau de drept din care sunt fabricate probele într-un proces judiciar. Astfel, aceste elemente din care sunt fabricate probele false, trebuie să fie îndreptate expres la constatarea circumstanțelor ce justifică pretențiile și obiecțiile părților, constatarea împrejurărilor care au importanță pentru justa soluționare a cauzei care este pusă pe rol în vederea soluționării.

Totodată, este de menționat că, elementele din care sunt fabricate probele false care înglobează limitele juridice ale obiectului imaterial al art. 310 Cod penal al RM, trebuie să fie îndreptate către constatarea existenței sau inexistenței subiectului de drept, la identificarea făptuitorului, la constatarea vinovăției, precum și la stabilirea altor împrejurări importante pentru justa soluționare a cauzei.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129 din 13.09.2002, în vigoare din 12.06.2003.
2. Cod de procedură penală nr. 122 din 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251 din 05.11.2013.
3. Cod de procedură civilă nr.225 din 30.05.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 285-294 din 03.08.2018.
4. Botnaru S., Șavga A., Grosu V., Grama M., Drept penal. Partea generală, Chișinău, Ed.Cartier, 2005.
5. Brînză Sergiu, Obiectul infracțiunilor contra patrimoniului, Chișinău, Ed. Tipografia Centrală, 2005.

6. Brînză Sergiu, Stati Vitalie, Drept penal. Partea specială, vol. II, Chișinău, Ed. F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2011.
7. Bulai C., Manual de drept penal. Partea generală, București, Ed. All, 1997.
8. Curmei Ion, Obiectul infracțiunii de constrângere de a face declarații. În: Integrare prin cercetare și inovare, Chișinău, Ed. USM, 2015.
9. Reșetnicov A., Natura juridică a produsului infracțiunii. În: Revista științifică a USM „Studia Universitatis”. Seria „Științe sociale”, nr. 6/2007.
10. Уголовное право России. Общая часть: Учебник, Под ред. В. Н. Кудрявцева, В. В. Лунеева, А. В. Наумова. 2-е изд., перераб. и доп., Юристъ, Москва, 2006.

Prezentat: 20 iulie 2020.

E-mail: piterschi1979e@gmail.com

CONSIDERAȚII PRIVIND EVOLUȚIA ȘI REPERELE DE ORGANIZARE A SERVICIILOR PUBLICE

CONSIDERATIONS REGARDING THE EVOLUTION AND BENCHMARKS OF PUBLIC SERVICES ORGANIZATION

DOI: 10.5281/zenodo.3996041

CZU: 351

Sorin BRADU,
doctorand,
Academia de Administrare Publică,
consilier primar,
Primăria Botoșani, România

SUMMARY

The consistent evolution of the society, the multiple needs that arise from changes which include but are not limited to the political regime and the influence received from the developed countries have determined both the expansion and the concern of the public services of providing multiple services and the quality of the community in which they serve.

Keywords: public administration, public service, community, general interest, general progress, social entity, administrative law, public service management, delegation of public service management.

REZUMAT

Evoluția consecventă a societății, multiplele nevoi care apar din schimbări care includ, dar nu se limitează la regimul politic și influența primită din țările dezvoltate au determinat atât extinderea, cât și preocuparea serviciilor publice de a furniza servicii multiple și calitatea comunității în care slujesc.

Cuvinte-cheie: administrație publică, serviciu public, comunitate, interes general, progres general, entitate socială, drept administrativ, gestionarea serviciului public, delegarea gestiunii serviciului public.

Nevoile omului sunt numeroase și variate și se amplifică în funcție de nivelul de dezvoltare al unei societăți și de gradul de cultură al fiecăreia.

De aceea, dezvoltarea serviciilor publice și diversificarea acestora au fost favorizate de progresul general al societății care a determinat noi trebuințe pentru populație, trebuințe pe care puterea publică a fost tentată să le satisfacă din motive de interes

general. În numele interesului general statul și colectivitățile locale intervin pentru a asigura satisfacerea unor nevoi prin prestarea directă a unor servicii publice sau pentru a stimula și susține sectorul privat.

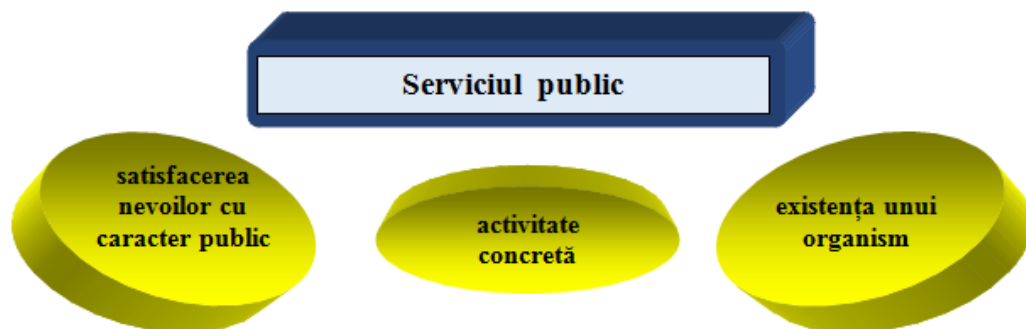
Din aceste motive, interesul general, interesul public sau binele comun pot avea înțeles diferit de la un stat la altul sau chiar în cadrul aceluiași stat, de la o etapă la alta de dezvoltare.

Serviciile publice s-au diversificat  i extins în toate domeniile vieții sociale, cu toate că au fost supuse unor constrângeri majore, îndeosebi prin aplicarea principiului libert  ii comer ului  i industriei. Interven ia statului prin servicii publice a fost justificată fie pentru a garanta accesul la acestea (electricitate, educație), fie pentru a înlătura un monopol privat,

un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun: regimul serviciului public inspirat din trei principii (egalitate, continuitate, mutabilitate), activitate adesea protejată prin monopol;

3) existența unui organism care îl pune în aplicare.

Conturarea no iunii clasice a serviciului public a avut numeroase consecințe: a



fie pentru a realiza infrastructuri colective (căi ferate, distribu ie de apă  i electricitate) sau pentru a gestiona activ  ti nerentabile precum asistența socială sau colectarea de eurilor.

Ideea de serviciu public răspunde faptului că anumite activ  ti sociale trebuie, în funcție de natura obiectivelor  i intereselor urmărite, să iasă de sub regulile pieței  i ale căutării profitului pentru a fi gestionate după criterii specifice. Astfel, se facilitează accesul tuturor la anumite bunuri  i servicii  i se aduce o contribu ie importantă la echilibrul  i coeziunea economică, socială  i culturală a societății.

Serviciul public –  n accep iunea modernă a termenului – a apărut la începutul secolului XX, sub influența juri tilor, ca bază a fondării dreptului public. Treptat, noțiunea s-a  mbog  it cu alte semnificații, intr nd în sfera de analiză a economi tilor, sociologilor, ecologiștilor, etc.

Serviciul public, a a cum a fost definit de către juri ti în urmă cu mai bine de un secol, cuprinde trei elemente specifice:

- 1) satisfacerea nevoilor cu caracter public;
- 2) o activitate concretă căreia i se aplică

marcat distinc ia dintre public  i privat  i a transformat imaginea statului care se legitimează mai ales prin prestațiile pe care le asigură.

Existen a fiecărui individ este influen at  zilnic de serviciile publice, dezvoltarea acestora afect nd direct nivelul de trai prin gradul de satisfacere al unor nevoi recunoscute de colectivitate ca fiind de interes general  i a căror realizare nu este la  ndem na ini iativei private, nevoi care pot viza garantarea drepturilor  i libertăților fundamentale.

Noțiunea serviciului public, care era tratată în accep iunea sa restr ns , aceea de activitate de gestiune publică, are o dimensiune ideologică  i politică ce explică, în parte, evolu iile pe care le-a parcurs. La sf r itul secolului XIX au fost dezvoltate două explica ii majore. Prima a fost apreciată ținând seama de muta iile statului, mult mai angajat decât în trecut în viața economică (revolu ia industrială), în problemele sociale (lupta contra inegalit  ii)  i refondarea politică (afirmarea modelului republican). Statul  i colectivit  ile locale trebuiau să  in  cont de nevoile colective

ale publicului pentru a răspunde idealului de solidaritate socială, [3, pag. 454].

A doua explicație formulată a fost necesitatea de a da un domeniu de competențe mai vast judecătorilor administrativi, în timp ce aceștia deveneau independenți față de administrație.

În jurul acestei noțiuni au apărut o serie de conflicte și dispute, referitoare, în principal, la extinderea dreptului administrativ și, de asemenea, extinderea competenței judecătorilor administrativi. În prima jumătate a secolului XX dezvoltarea serviciului public, în număr și în importanță, este considerabilă. Persoanele publice devin „giranții afacerilor colectivității”. Se vorbește de un declin al serviciului public, vicisitudini și crize.

O serie de decizii care intervin în anii 1955-1960 revigorează această noțiune, făcând din serviciul public elementul major de recunoaștere a activității publice: Effimieff - 1955, Societe le Beton - 1956, referitoare la domeniul public, Epoux Bertin - 1956, referitoare la contractele administrative.

În prezent, deși polemicile doctrinare nu s-au terminat, dezbaterile vizează alte probleme. Dezbateri animate în ultimii ani, în Franța și nu numai, s-au purtat în ceea ce privește locul serviciului public în construcția Uniunii Europene. Noțiunea de serviciu public este dificil de a fi înțeleasă și de a fi definită. Utilizată în câmpuri conceptuale foarte diversificate, este saturată de semnificații multiple, care se suprapun și se intersectează. Jacques Chevallier identifică trei modalități de a percepe noțiunea de serviciu public [4].

În primul rând, serviciul public este o entitate socială, care înglobează diverse activități și structuri plasate sub dependența colectivităților publice; aparținând sferei publice, serviciile publice prezintă o serie de particularități care interzic orice asimilare cu întreprinderile private.

Serviciul public este și o noțiune juridică, iar consecința acestui fapt este că antrenează aplicarea regulilor specifice și derogatorii de la dreptul comun: „serviciul public condensează și rezumă ceea ce înseamnă particularismul dreptului administrativ” [4, pag. 3-6]. Al treilea înțeles al noțiunii de serviciu public este acela de operator ideologic. În explicitarea acestei noțiuni, Chevallier precizează că serviciul public „conturează mitul unui stat generos, binevoitor, unic, pentru binele tuturor; serviciul public este principiul axiologic care este ales să conducă gestiunea publică, finalitatea la care tind guvernanții și funcționarii, norma de care depinde legitimitatea activității lor” [4].

Expresia „serviciu public” evocă simultan trei semnificații: instituțională, juridică și ideologică. Combinarea celor trei semnificații ale serviciului public a jucat mult timp rolul de vector al expansiunii etatice: expansiunea gestiunii publice, impusă prin slaba rezistență a mecanismelor de reglare economică și socială, a contribuit la conturarea unui stat capabil să aibă răspuns la toate problemele publice. În doctrina franceză, noțiunii de serviciu public i-au fost recunoscute două sensuri: unul organic sau formal și unul material.

În sens organic sau formal, serviciul public era caracterizat ca fiind o organizație, o întreprindere girată de administrație, iar în sens material, serviciul public era socotit ca fiind orice activitate care avea ca scop satisfacerea unui interes general (indiferent de natura organizației care o exercită) [8 pag. 11]. De multe ori, definiția materială și cea formală coincideau, astfel încât, în dreptul classic francez, o activitate de interes general, girată de administrație era întotdeauna considerată serviciu public [8, pag. 11].

Încercând să cristalizeze concepțiile referitoare la noțiunea de serviciu public, în literatura de specialitate pe baza jurispru-

denței Consiliului de Stat s-au formulat două situații: în primul caz, o activitate de interes general este asumată de o colectivitate publică sau se desfășoară în contul acesteia, iar în al doilea caz, un organism care nu are caracter de drept public este investit cu o activitate de interes general [8, pag. 11]. În literatura de specialitate românească se afirmă că noțiunea de serviciu public a redevenit „o noțiune de bază a dreptului administrativ” [1, pag. 83].

Literatura de specialitate din perioada interbelică fundamentează noțiunea de serviciu public pornind de la așteptările sociale căora statul trebuie să le răspundă, serviciul public fiind „mijlocul prin care administrația își exercită activitatea” [2, pag. 61], susținându-se în continuare ideea de serviciu public ca fundament al acțiunilor publice. Anibal Teodorescu susține că „funcția executivă a statului se exercită prin servicii publice, acestea fiind înființate și organizate de către stat sau subîmpărțirile sale administrative pentru îndeplinirea atribuțiilor lor executive” [7, pag. 256].

În literatura de specialitate interbelică din România, termenul de serviciu public a fost definit în mai multe moduri ca „activitate a autorităților publice pentru satisfacerea unor nevoi de interes general care este atât de importantă, încât trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu” [6, pag. 124], sau ca „un organism administrativ, creat de stat județ sau comună, cu o competență și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice care l-a creat, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general, căreia inițiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă” [5, pag. 123].

Așadar, aceste teorii se înscriu în linia formulată de școala clasică franceză, subliniind ideea de serviciu ca activitate și

organism, creat de puterea publică în numele interesului general.

În opinia acestui ultim autor, orice serviciu public, fie că este al statului, al județului sau al comunei, are următoarele trăsături:

- nevoile publice ale statului, județului sau comunei sunt satisfăcute din bugetele acestor instituții;

- gestiunea financiară a acestor servicii publice e supusă legii contabilității generale a statului;

- actele juridice îndeplinite de agenții serviciului sunt acte administrative;

- agenții sau funcționarii serviciului sunt supuși ierarhiei administrative, adică au un singur șef pentru activitatea serviciului;

- când un serviciu public face o lucrare, de pildă o construcție, o șosea, această lucrare este supusă condițiilor generale de întreprindere și lucrări publice;

- serviciul, pentru lucrările pe care le face, poate recurge la expropriere pentru cauză de utilitate publică;

- un serviciu public trebuie să aibă o funcționare regulată și continuă, atât timp cât el există;

- specialitatea serviciului public, fiecare serviciu public fiind creat pentru satisfacerea unui anumit sau unor anumite interese de ordin general;

- în general, un serviciu public are mai multe subdiviziuni, corespunzând fiecare unei ramuri de activitate: operațiuni administrative, tehnice, comerciale, financiare, etc.

Așadar, se observă că serviciile publice erau înființate și furnizate doar de către agenți publici, aspect care nu corespunde în totalitate cu dinamica socială și cu creșterea solicitărilor de servicii, în contextul unei lipse de flexibilitate a structurilor publice la aceste cerințe, astfel că au apărut mutații majore în furnizarea serviciilor, prin acceptarea prestării acestora de către agenți privați care dispun de prerogative de putere publică, sub controlul administrației.

BIBLIOGRAFIE

1. Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. Nemira, București 1996.
2. Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. Nemira, 1996.
3. Morand-Deville J., Cours de Droit administratif, Themes de reflexion. Commentaires D'arrtes avec corriges, VII-eme edition, Paris I, Sorbonne.
4. Le Service Public, Presses Universitaires de France, Paris, 1994 .
5. Negulescu P., Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a IV-a, Mărvan, București, 1934.
6. Tarangul E.D., Tratat de drept administrativ român, Cernăuți, Ed. Glasul Bucovinei, 1944.
7. Teodorescu A., Tratat de drept administrativ, vol. I, Ediția a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu”, București, 1929.
8. Vedel. G., Ōn Petrescu R., Drept administrativ, ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001.

Prezentat: 24 aprilie 2020.

E-mail: sorin_bradu@yahoo.com

ROLUL CONSILIULUI DE SECURITATE AL ORGANIZAȚIEI NAȚIUNILOR UNITE  N PROCESUL AFIRMĂRII STABILITĂ II  N PLAN UNIVERSAL

THE ROLE OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL IN THE UNIVERSAL STATEMENT OF STABILITY PROCESS

DOI: 10.5281/zenodo.3996043

CZU: 341.123.043

Liana Alina MANCIU,
doctorand ,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

SUMMARY

The Security Council is established regarding the UN Charter as a body for determining discretion. This is not an ideal and does not always achieve the desired or expected results, but it remains a unique body with an international vocation, which will ensure international peace, security and establishment.

Keywords: Security Council, UN Charter, peace, stability, armament, disarmament, criminal justice.

REZUMAT

Consiliul de Securitate este instituit  n conformitate cu Carta ONU ca organ de baz  cu puteri discre ionare. Acesta nu reprezint  un ideal  i nu întotdeauna ob ine rezultatele dorite sau scontate, însă rămâne a fi unicul organ cu voca ie internațională mandatat să asigure pacea, securitatea  i stabilitatea internațională.

Cuvinte-cheie: Consiliul de securitate, Carta ONU, pace, stabilitate, armament, dezarmare, justi ia penală.

Lumea a intrat într-o perioadă de schimbări globale, marcată de tendin e extrem de contradictorii. Asocia iile regionale  i continentale ale statelor planifică  i conturează moduri de a îmbunătăți cooperarea  i soluționarea unor anumite puncte controversate, legate de conflictul de suveranitate  i coliziunea intereselor na ionaliste. Grani ele naționale sunt tot mai neclare  i dispar sub impactul comunicațiilor moderne  i comer ului global, precum  i în rezultatul deciziei statelor să cedeze o parte din prerogativele lor exclusive, organizațiilor

la care sunt membre.  n același timp, se fac sim  ite expresii ale na ionalismului, iar unitatea statală este sfidat  de grave diferen e etnice, religioase, sociale  i culturale. Pacea socială, pe de o parte, este amenin at  de noi manifestări ale discriminării  i excluderii,  i, pe de altă parte – de acte de terorism, pentru a preveni schimbarea într-o manieră democratică. Eficacitatea ONU în procesul de menținere a păcii  i securității este direct legată de activitatea Consiliului de Securitate (CS), care deja de mult timp este supusă unei analize critice.

CS este instituit în conformitate cu Carta ONU ca organ de bază cu puteri discreționare; acesta este împuternicit prin capitolele VI și VII pentru a face față situațiilor ce pun în pericol pacea și securitatea, pentru a lua măsuri de presiune, a obliga statele-membre ONU la anumite acțiuni și pentru a înlocui chiar și anumite obligații internaționale [1].

Din prevederile Cărții pot fi rezumate următoarele funcții ale CS:

- menținerea păcii și securității internaționale în conformitate cu principiile și scopurile ONU;
- investigarea oricăror diferende sau situații care pot rezulta într-un conflict internațional;
- recomandarea metodelor de rezolvare a diferendelor sau condițiilor de soluționare a acestora;
- formularea planurilor pentru instituirea unui sistem de dirijare a armamentului;
- determinarea existenței unor amenințări pentru pace sau acte de agresiune și recomandarea măsurilor ce trebuie luate;
- apelarea la membri pentru a aplica sancțiuni economice și alte măsuri care nu implică utilizarea forței pentru a preveni sau opri agresiunea;
- întreprinderea acțiunilor militare împotriva unui agresor;
- exercitarea funcțiilor de tutela a ONU în „regiunile strategice”.

Toate funcțiile enumerate contribuie într-o măsură mai mare sau mai mică la asigurarea stabilității în lume în lumina noilor provocări cu care se confruntă pacea internațională.

Ca urmare a acestor tendințe noi, a început invazia Consiliului de Securitate în acele aspecte, anterior considerate exclusive pentru state: crearea de tribunale ad-hoc ca o intruziune în sfera jurisdicției penale și instanțele din stat pe propriul său teritoriu; transferul unei astfel de

competențe comunității internaționale fără acordul statului în cauză; adoptarea deciziilor obligatorii statelor pentru extrădarea resortisanților lor unui stat străin (Libia, Sudan) sau transferul lor la Tribunalul Internațional Penal (Iugoslavia, Ruanda); cererea de anulare a unei serii de acte legislative (Croatia).

Adevărul de bază, cu toate acestea, rămâne a fi că, Consiliul de Securitate a fost creat ca organ ce se preocupă de garantarea păcii și securității internaționale după oroarea și devastarea provocată de al Doilea Război Mondial. Nimeni nu putea anticipa în mod rezonabil la momentul redactării Cărții ONU că practica ulterioară a Consiliului va evolua pentru a cuprinde o activitate generală de elaborare a normelor de drept pentru a se confrunța cu amenințări la ordinea juridică internațională, a căror natură s-a schimbat radical de la mijlocul anilor 1940 [2].

Este important de remarcat apariția tendinței Consiliul de Securitate de a promova utilizarea de diverse instrumente ale diplomației preventive în comparație cu operațiunile anterioare, care asigurau o încetare a focului și încheierea unui armistițiu. Tot mai multă atenție este acordată bunelor oficii, medierii, stabilirii circumstanțelor reale ale conflictelor și litigiilor, organizării și desfășurării de negocieri și consultări, pentru a facilita dialogul între părțile la conflict.

În ciuda speculațiilor că, Consiliul de Securitate se confruntă cu o „gravă criză” și nu este în stare să asigure în conformitate cu Carta ONU securitatea colectivă în epoca globalizării, el rămâne în continuare un instrument internațional unic, care de fapt efectuează funcțiile de prevenire și soluționare a diferendelor. Dovada acestui lucru este faptul că, în mare parte anume datorită intervenției ONU și a CS, s-a evitat alunecarea la un conflict global în perioada postbelică.

Diplomația preventivă a Consiliului de Securitate. Este un fapt bine cunoscut că prevenirea crizelor necesită resurse umane și financiare mai reduse decât acțiunile militare pentru a răspunde la o situație de urgență. Carta ONU oferă Consiliului de Securitate un mandat larg pentru implicarea timpurie și diplomația preventivă. În temeiul art. 34, CS poate investiga orice diferend sau orice situație care ar putea duce la un conflict internațional. Se poate face acest lucru prin întreprinderea unei misiuni, stabilirea unei comisii de anchetă sau unui grup de experți, numirea un raportor special, analizarea situației în cadrul organelor subsidiare existente, cererea Secretarului General să efectueze o anchetă, trimiterea unei misiuni de constatare și obținerea de briefing-uri de la oficialii ONU și alți experți. Articolele 36 și 37 din Cartă autorizează CS să recomande termeni de ajustare sau rezolvare a conflictelor pentru părțile cointeresate.

Consiliul de Securitate și-a afirmat angajamentul său față de diplomația preventivă în rezoluțiile nr. 1366 (2001) [3] și nr. 1625 (2005) [4], precum și în mai multe declarații ale președintelui. În contextul conflictului din Darfur, a fost creată o comisie de anchetă, care a fost urmată de recomandarea de a îndrepta situația din această provincie sudaneză la Curtea Internațională Penală. Din 1992, CS a întreprins misiuni în treizeci și nouă de țări în curs sau emergente de conflict, comunicând adesea direct și confidențial cu reprezentanți ai guvernului, alte părți implicate, reprezentanți ai societății civile. În același timp, unele dintre instrumentele Consiliului de Securitate pentru diplomația preventivă rămân insuficient utilizate. De exemplu, CS ar putea invita Înaltul Comisar pentru drepturile omului pentru a se expune privind contribuția oficiului dat la prevenirea atrocităților în

masă în zonele de conflict specifice.

Consiliul de Securitate ar trebui să solicite, de asemenea, cooperarea mai strânsă cu organizațiile regionale privind menținerea păcii. Procesul de pace în Burundi oferă un bun exemplu când diplomația preventivă regională și internațională poate ajuta la prevenirea atrocităților. La mijlocul anilor 1990, situația politică din Burundi era asemănătoare cu cea din statul vecin Ruanda înainte de genocid. A existat angajamentul comun al actorilor regionali și internaționali, care a împiedicat apariția unui război civil în Burundi. Julius Nyerere și Nelson Mandela au fost mediatori eficienți pentru procesul de pace din Arusha. Eforturile lor au beneficiat de sprijinul a diverși actori: Organizația Unității Africane și ONU au desfășurat misiuni în Burundi. Consiliul de Securitate și comunitatea internațională au furnizat suport considerabil la eforturile regionale pentru a gestiona conflictul [5].

Sancțiunile Consiliului de Securitate. La baza puterii Consiliul de Securitate de a impune sancțiuni stă art. 41 al Cartei ONU. Sancțiunile constituie instrumentul principal al CS de menținere a păcii și au drept scop modificarea comportamentului statului împotriva căruia sunt îndreptate. Măsurile ce nu includ utilizarea forței pot varia considerabil, dar cel mai des se întâlnesc embargoul comercial general împotriva unui sau mai multor state, embargoul economic îndreptat împotriva unei entități și o gamă mai mică de măsuri adiacente. Embargoul economic constituie o măsură tradițională în practica Consiliul de Securitate, precum în cazurile privind Somalia, Sierra Leone, Liberia, Republica Democrată Congo, Eritreea și Etiopia, Irak, Afganistan, Libia sau Coreea de Nord [6].

În practica sa de a impune sancțiuni, Consiliul de Securitate ia în considerare următorii factori:

- natura normei internaționale încălcată;
- probabilitatea eficacității regimului de sancțiuni;
- potențialul efect destabilizator al regimului de sancțiuni;
- atitudinea populației statului împotriva căruia sunt îndreptate sancțiunile.

Recurgerea la sancțiuni economice este o normă stabilită de comunitatea internațională ca răspuns la situații care implică violența sau un risc de violență. Sancțiunile sunt legale în materia de drept internațional, cu condiția ca acestea să respecte normele privind drepturile omului și dreptul umanitar internațional. Acest lucru înseamnă că regimul sancțiunilor trebuie să fie instituit astfel ca acestea să nu pună în pericol viața sau sănătatea populației din statul orientat. Ele trebuie să prevadă excepții umanitare pentru a limita suferințele cauzate populației civile și să respecte drepturile omului și dreptul umanitar internațional. În plus, regimurile de sancțiuni trebuie să fie monitorizate, pe toată durata acestora, pentru a se asigura că nu cauzează probleme inutile pentru populația statului țintă și că mecanismele de scutire permit furnizarea de asistență umanitară [7].

Folosirea forței de către Consiliul de Securitate. Un răspuns al Consiliului de Securitate la momentul potrivit față de atrocitățile deja comise poate preveni escaladarea lor în continuare și evită necesitatea de a întreprinde acțiuni mai puternice în viitor. În același timp, răspunsul robust al CS poate duce uneori la percepția unei părțiri față de una sau mai multe părți în conflict și, prin urmare, poate avea implicații negative asupra negocierilor de pace în curs de desfășurare. În practică, această dilemă deseori duce la un dezacord printre membrii Consiliului de Securitate. Unii membri argumentează în sensul de a recurge la măsurile în temeiul capitolului VII al Cartei, în timp

ce alții pledează pentru mai multe negocieri cu părțile conflictului. În Darfur, spre exemplu, astfel de dezacorduri au dus la întârzieri considerabile în luarea deciziilor Consiliului.

Art. 39 al Cartei prevede că, Consiliul de Securitate „trebuie să determine” existența uneia dintre cele trei situații în care poate întreprinde măsuri coercitive, adică amenințare pentru pace, încălcarea păcii sau actul de agresiune. Faptul că Consiliul de Securitate în sine determină când aceste condiții au fost îndeplinite, înseamnă că acesta are o autonomie largă pe terenul respectiv [8].

Împreună cu actele de agresiune, încălcările păcii sunt nucleul capitolului VII al Cartei. Îndeplinirea acestei condiții a fost găsită de către Consiliul de Securitate în situațiile în care un stat a întreprins acțiuni care implică folosirea forței împotriva unui alt stat. Această categorie este mai neutră decât „actul de agresiune”, dar nu există o linie strictă de delimitare între aceste categorii. Au fost incidente în cazul în care CS a apelat la încălcarea păcii, deși în mod clar criteriile actului de agresiune au fost îndeplinite. De exemplu, în Rezoluția nr. 660 [9] Consiliul de Securitate a stabilit că invazia irakiană în Kuweit a fost o încălcare a păcii.

Conținutul condiției „actului de agresiune” a fost extrem de controversat, și s-a convenit în cele din urmă asupra definiției în 1974 prin adoptarea Rezoluției nr. 3314 a Adunării Generale [10] a Națiunilor Unite. Art. 1 stabilește că agresiunea este folosirea forței armate de către un stat „împotriva suveranității, integrității teritoriale sau independenței politice a unui alt stat, sau în orice alt mod incompatibil cu Carta ONU”. În plus, art. 2 din rezoluție spune că „prima utilizare a forței armate de către un stat ce contravine Cartei constituie o dovadă prima facie a unui act de agresiune”. Consiliul de Securitate a stabi-

lit acte de agresiune numai de trei ori, în cazurile referitoare la Israel, Africa de Sud și Rhodesia de Sud.

„Amenințare pentru pace” este cea mai largă din cele trei categorii, și este dificil de a găsi o definiție precisă a termenului în cauză. Practica după criza din Kuweit în 1990 a arătat că s-a extins gama de situații în care Consiliul de Securitate a hotărât să constate amenințări la pacea și securitatea internațională. Prin urmare, mai multe dintre aceste situații se plasează în afara tradiționalei înțelegeri a amenințării la pacea și securitatea internațională. Este evident că implicațiile politice au motivat statele-membre de a recurge la această condiție în ocazii în care una dintre celelalte condiții s-a împlinit. Acest lucru se datorează faptului că prejudiciul determinării uneia dintre celelalte condiții ar putea înrăutăți relațiile dintre statele-membre ale Consiliului și statul agresor, sau existența pozițiilor diferite a membrilor CS asupra aceleiași chestiuni. Exemplificând, Consiliul de Securitate a considerat ca amenințări pentru pace actele de terorism, încălcarea drepturilor omului, atacurile împotriva democrației, deținerea de către unele state a armelor de distrugere în masă.

Cele mai importante rezoluții ale Consiliului de Securitate privind folosirea forței au fost cazurile conflictelor din Iugoslavia, Somalia, Haiti, Rwanda, Timorul de Est, Sierra Leone. Aceste rezoluții au fost adoptate având diferite scopuri, cum ar fi supravegherea respectării sancțiunilor economice impuse de Consiliul de Securitate (rezoluțiile sub incidența art. 41), dar și eliberarea statului de sub ocupație străină (Kuwait), reîntoarcerea puterii autorităților legale (Haiti), sau restaurarea păcii și securității internaționale (Timorul de Est). Toate aceste rezoluții au fost adoptate în majoritate fără acordul statului-țintă, în unele

cazuri cu acordul guvernului ce deținea puterea (Albania), sau guvernului în exil (Haiti) [11].

Din practica misiunilor CS de menținere a păcii putem identifica următoarele trei categorii.

Tradițională - care urmărește să pună în aplicare un acord între state. Caracteristicile acestui tip de operațiune sunt bine cunoscute:

- asistență pentru încheierea unui acord de încetare a focului sau unui acord de pace parțială;
- sarcinile sunt delegate personalului militar;
- sarcinile constau în observarea, verificarea și raportarea aplicării acordului sau tratatului.

Principiile pentru efectuarea acestor operațiuni, la baza intervenției ONU, sunt:

- acordul prealabil al părților;
- imparțialitatea de implementare și desfășurarea misiunii, în sens că misiunea nu trebuie să favorizeze nici una dintre părți;
- folosirea forței nu este permisă, cu excepția apărării legitime a căștilor albastre.

Multidimensională - corespunde implicării într-un conflict intern sau un război civil. Obiectivul este de a realiza punerea în aplicare a acordului de pace între beligeranți și de încetare a ostilităților. Caracteristici ale de acestui tip de misiune se bazează pe:

- asistență pentru punerea în aplicare de către părți a angajamentelor lor;
- sarcinile vizează toate domeniile (civile, militare, instituționale etc.) menționate în acord;
- se angajează o combinație de atribuții civile și militare, în funcție de natura mandatului.

Principiile de acțiune pot apărea treptat, în funcție de experiența de teren. Ele constau în:

- ajutarea părților să mențină stabilitatea și ordinea publică;

- ajutarea statului vizat pentru a stabili autoritatea sa de monopol asupra utilizării forței;

- acordarea asistenței pentru reprojec-tarea coerentă a unui aparat de securitate în conformitate cu statul de drept;

- acordarea asistenței pentru apariția instituțiilor politice legitime în vederea medierii conflictului;

- construirea și menținerea un consens la nivel local, național și internațional în direcția de soluționare a conflictului.

Combinăția de atribuții civile și mili-tare este esențială pentru a putea efectiv aplica principiile de acțiune enunțate. Acesta este motivul pentru care categoria respectivă de operațiuni de menținere a păcii juxtapune două sau trei dispozi-tive diferite în funcție de situație. Pe de o parte, este vorba de civilii trimiși de către ONU pentru a pune în aplicare termenii mandatului în domenii relevante (econo-mice, sociale, umanitare); aceștia pot ac-ționa în mod autonom, dar mai frecvent împreună cu reprezentanți ai altor mari organizații internaționale (FMI, Banca Mondială) și organizațiile non-guerna-mentale. Pe de altă parte, un dispozitiv tranzitoriu de poliție responsabil de men-ținerea ordinii administrative și judiciare. Și, în cele din urmă, un contingent militar (de menținere a păcii) care poate acționa cu susținerea altor instituții interguver-namentale sau regionale (NATO, UE, UA).

Guvernul provizoriu este o operațiune specifică de menținere a păcii rar întâl-nită. Ea constă în asigurarea tranziției gu-vernului dintr-o regiune care are vocația să devină independentă. Un reprezen-tant special coordonează toate activită-țile legislative, de reglementare și judi-ciare, timpul necesar pentru înființarea de noi instituții (Kosovo, Timorul de Est). Responsabilitățile puse în sarcina repre-

zentantului special sunt cele ale unui gu-vern real, incluzând:

- procesul de elaborare a legislației noi și aplicare a legii;

- crearea unui sistem fiscal de colecta-re a impozitelor;

- stimularea de investiții internaționale;

- instituirea de norme specifice pentru proprietatea funciară;

- crearea și gestionarea serviciilor pu-blice fundamentale [12].

Rolul Consiliului de Securitate în insti-tuirea jurisdicțiilor internaționale penale

Este remarcabil modul în care Consi-liul de Securitate a ajuns să recunoască - cu mai multe ocazii și într-o manieră suc-cesivă - că, crimele grave comise la scară largă (genocidul, crimele împotriva uma-nității și crimele de război) se raliază la tipurile de amenințări ale securității care activează competențele sale obligatorii în temeiul capitolului VII al Cartei. Consi-liul a recurs la aceste puteri ca să aducă autorii infracțiunilor grave în fața justiției internaționale penale.

Începând cu 1993 și până în prezent, Consiliul de Securitate a fost un jucă-tor cheie în introducerea judecătorilor și procurorilor internaționali pentru in-vestigarea, judecarea și sancționarea crimelor grave în locuri diverse precum fosta Iugoslavie (1993), Ruanda (1994), Timorul de Est (1999), Cambogia (1997), Sierra Leone (2000), Kosovo (2000) și, mai recent, Liban (2009). În acest scop, Consiliul de Securitate a creat tribunale internaționale penale ad-hoc (Iugoslavia și Rwanda); a solicitat Secretarului Gene-ral ONU să stabilească tribunale „hibri-de” (Sierra Leone, Cambogia, Liban) și a ordonat reprezentanților administrațiilor guvernelor provizorii de a forma colegii jurisdicționale compuse din judecători internaționali (Timorul de Est și Kosovo). Mai recent, Consiliul de Securitate al ONU a decis instituirea Tribunalului Special

pentru Liban pentru a judeca pe to i cei responsabili pentru atacul terorist din 14 februarie 2005, în urma căruia a decedat fostul prim-ministru libanez Rafiq Hariri  i alte 22 de persoane.

Promovarea rolului judecătorilor și procurorilor internaționali ca r s-puns la noile amenințări la adresa păcii internaționale poate fi explicată în lumina c torva schimbări produse după războiul rece. Începând cu anii 1980, a fost observat un declin al conflictelor interstatale în timp ce conflictele interne  i transnaționale au escaladat. Actori principali ai ultimelor nu se limitează la state, dar se extind la numero i participanți nestatali – mercenari, grupuri teroriste, grupuri de gherilă etc. Adi ional, cele mai multe pierderi umane sunt înregistrate în r ndurile populației civile  i nu printre solda i. Recurgerea Consiliului la justi ia penală  i sancțiunile penale menite să se confrunte cu noi amenințări la adresa păcii, ar putea fi văzută ca o dovadă că măsurile mai clasice în temeiul capitolului VII, în special, utilizarea de sancțiuni economice, nu mai sunt eficiente. Cu toate acestea, de asemenea, această situație ar putea fi văzută ca o oglindire a succesului relativ al instituției drepturilor omului în ultimii douăzeci de ani în aspira ia să func ioneze în cadrul securității colective [13].

Consiliul de Securitate  i regimul de neproliferare a armelor de distrugere în masă. Rolul central în evitarea proliferării armamentului  i pericolelor pentru pacea  i securitatea internațională care decurg din aceasta,  i apar ine Consiliul de Securitate care deține toate mijloacele necesare pentru a înlătura aceste amenințări. Trebuie subliniat faptul că, comunitatea internațională a însărcinat doar Consiliul de Securitate cu competența de a asigura respectarea regulilor de neproliferare. Cu părere

de r u însă, competențele sale privind problema dată au fost foarte rareori folosite. Astfel,  n Declara ia Președintelui CS din 31.01.1992 s-a enun at că proliferarea oricărui tip de arme de distrugere în masă este considerată ca amenințare la adresa păcii  i a fost stabilit cadrul pentru combaterea acestei probleme [14]. Însă, în următorii ani acțiunile Consiliului în acest domeniu au purtat un caracter mai degrabă formal  i episodic. Ne ntelegerile între membrii permanenți ai CS nu au permis acestuia să realizeze sarcinile sale în combaterea proliferării. Dar chiar şi atunci c nd se ajungea la un numitor comun, lipsa voin ei politice  i acțiunilor energice nu au permis transpunerea în realitate a deciziilor luate.

Pentru soluționarea conflictelor internaționale în implementarea tratatelor de dezarmare sunt folosite o gamă largă de proceduri politice  i diplomatice tradiționale (consultarea, negocierea, medierea, recursul la organisme regionale, etc.). Acestea sunt relevante  i eficiente pentru membrii care se supun legilor comunității internaționale. Cu toate acestea, cum a confirmat experiența din ultimii ani, instrumentele politice  i diplomatice, diplomația multilaterală, îndemnurile bl nde nu sunt de obicei eficiente împotriva liderilor, care neglijează angajamentele internaționale, stabil ignor nd cerințele cuprinse în rezolu iile Consiliului de Securitate.  i cu at t mai mult, ele nu dau rezultate atunci c nd este vorba de a neutraliza amenin  rile din partea diferitor forma iuni extremiste, (for ele Jihad-ului, alte grupuri fanatice, forma iunile militare neregulate, crima organizată transna ional   i re ele teroriste, pira i, etc.) [15].

 n 1998, Consiliul de Securitate a condamnat unanim testarea armamentului nuclear petrecut în India  i Pakistan. Sub egida CS a fost lichidat potențialul nucle-

ar al Irakului constituit în mod ascuns în anii 1980. Datorită rezoluțiilor Consiliului, au fost inspectate obiectele nucleare în Irak, care au permis să constate că țara nu deține arme de distrugere în masă și s-a evitat sancțiunea de folosire a forței internaționale sub egida Națiunilor Unite, forța împotriva Irakului în cele din urmă fiind folosită de forțele aliate.

Consiliul de Securitate a reacționat ferm la lansarea experimentală a rachetelor balistice de către Coreea de Nord în 2006 prin adoptarea Rezoluției nr. 1695 [16], precum și la lansările ce au urmat, cerând stoparea oricăror activități legate de construirea rachetelor balistice, încetarea tuturor programelor de creare a armamentului nuclear, de asemenea recomandând tuturor membrilor ONU să se abțină de la comerțul cu Coreea de Nord în sfera tehnologiilor legate de rachete. Phenianului i-a fost cerută încetarea lansării experimentale, iar statelor lumii li s-a solicitat să înghețe mijloacele bănești, alte active financiare și resursele economice legate de programul nuclear nord-coreean; de asemenea interzicerea intrării și tranzitului pe teritoriul său a persoanelor și membrilor familiilor lor ce au ceva atribuții la dezvoltarea armelor de distrugere în masă.

În 2006, Consiliul de Securitate a adoptat Rezoluția nr. 1737 privind sancțiunile împotriva Iranului [17]. Aceasta prevedea interzicerea importului și exportului oricăror obiecte, materiale și tehnologii care pot favoriza programul militar nuclear iranian. Sancțiunile cuprindeau activitatea legată de îmbogățire a uraniului și modalitățile de transportare a armamentului nuclear. Documentul prevedea, de asemenea, înghețarea activelor internaționale ale unor companii și unor resortisanți iranieni vizați în chestiunea dată. În același timp, rezoluția nu interzicea colaborarea cu Iranul în alte domenii

ce nu au tangențe la activitatea nucleară.

Dreptul de veto în Consiliul de Securitate. Consiliul de Securitate este instituit în așa fel, încât să fie cât mai eterogen, cu o reprezentare echilibrată pentru toate regiunile geografice, cei 10 membri din 15 schimbându-se în fiecare doi ani. Preocuparea sa principală pacea și securitatea devine din ce în ce mai extinsă. Pare a fi exagerată recomandarea că o cultură comună și valorile comune favorizează deliberările din Consiliu, dar această condiție atât de exigentă nu este suficientă pentru a motiva apariția unui consens [18].

De la înființarea sa în 1946, Consiliul de Securitate s-a fost confruntat cu o critică considerabilă și din acel moment au fost făcute mai multe apeluri pentru a-l reforma. O mare parte a criticii este datorată structurii, deoarece mulți o consideră nedemocratică, mai ales pentru că oferă considerabile puteri și privilegii anumitor țări din lume. Exemplul principal este dreptul de veto a celor cinci membri permanenți [19]. Primul drept de veto a fost folosit chiar de la începutul activității instituționale în februarie 1946 de către URSS și de atunci membrii permanenți au folosit puterea dreptului de veto aproape de 300 ori. Cel mai des pe parcursul anilor dreptul de veto a fost folosit de Rusia și SUA, fiecare mai mult apărându-și propriile interese, decât preocupându-se de pacea și securitatea internațională.

În loc de folosirea dreptului de veto și atragerea de critici, țările din ce în ce mai mult preferă să folosească amenințarea cu utilizarea dreptului de veto. Ei folosesc această amenințare implicit sau explicit, fie în reuniuni private a celor cinci membri permanenți sau în cadrul întrunirilor complete. Pe marginea mai multor chestiuni, ele au reușit să ajungă la rezultatul dorit și au putut exclude anumite probleme de pe ordinea de zi a Consiliului sau

să facă mai „moale” limbajul rezoluțiilor.

În ultimul timp, au fost făcute tot mai multe apeluri care au condus la numeroase propuneri pentru o mai bună funcționare a Consiliului, invocate de diferite țări sau grupuri de țări. Până în prezent, aceste propuneri nu au fost de succes și mai multe întâlniri și nenumărate ore de discuții nu au dat careva rezultate precise. Țările se opun reciproc din interese proprii și acordă prea multă atenție la detaliile procedurii în loc să se concentreze asupra măsurilor practice necesare pentru reformă. În plus, orice modificare a Cartei nu pare a fi ușor realizabilă, în special având în vedere faptul că toți membrii permanenți au putere de veto asupra schimbării Cartei.

În timp ce criteriile obiective universale și cadrul legal pentru un sistem de securitate colectivă au existat de ceva timp, elementele sale subiective cum ar fi solidaritatea internațională, consensul asupra a ceea ce este incorect, promptitudinea să cedeze autoritatea executivă ONU, pregătirea „să poarte orice povară și să plătească orice preț” pentru consecințele deciziilor colective - întotdeauna au lipsit și situația spre regret nu pare să schimbe [20].

Este adevărat că, Consiliul de Securitate nu reprezintă un ideal și nu întotdeauna obține rezultatele dorite sau scontate, însă acesta rămâne a fi unicul organ cu vocație internațională mandatat să asigure pacea, securitatea și stabilitatea inter-

națională. S-a făcut clar lucrul că acesta necesită reforme, dar totuși ajungerea la un consens, luarea deciziilor și transpunerea lor în realitate rămâne la conștiința fiecărui stat în parte. În condițiile contemporane, Consiliul de Securitate joacă un rol foarte mare în menținerea stabilității, cel puțin din perspectiva echilibrării actorilor statali hegemoni și păstrarea unui oarecare „status-quo”, iar lipsa acestuia ar provoca mult mai multe conflicte în comunitatea internațională, precum și cel mai probabil ar genera o dezvoltare haotică a omenirii. Este clar că pozițiile contradictorii ale membrilor permanenți asupra situațiilor mai recente din Irak, Libia, Egipt, Turcia, Israel, Ucraina, Siria nu demonstrează îndeplinirea atribuțiilor majore puse în sarcina Consiliului de Securitate pe terenul păcii și securității internaționale, însă absența unui consens politic a marcat mereu activitatea CS de la înființarea sa din 1946, prin urmare schimbări negative în acest sens nu s-au produs. Dimpotrivă, în multiple cazuri poate fi constatată o poziție fermă a membrilor Consiliului pe anumite chestiuni importante, precum lupta cu terorismul internațional și destrucerea organizațiilor și rețelelor de teroriști deosebit de periculoase, precum este Statul islamic. Așadar, activitatea Consiliului de Securitate, deși criticată ca și anterior, marchează inevitabil dezvoltarea mai mult sau mai puțin stabilă a umanității.

BIBLIOGRAFIE

1. Orakhelashvili A. The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions. In: *European Journal of International Law*, vol. 16, no. 1, 2005, p. 60.
2. Bianchi A. Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion. In: *European Journal of International Law*, vol. 17 no. 5, 2007, p. 887.
3. Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU nr. 1366 (2001) din 30.08.2001. În: [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1366\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1366(2001)) (accesat la 01.05.2020).

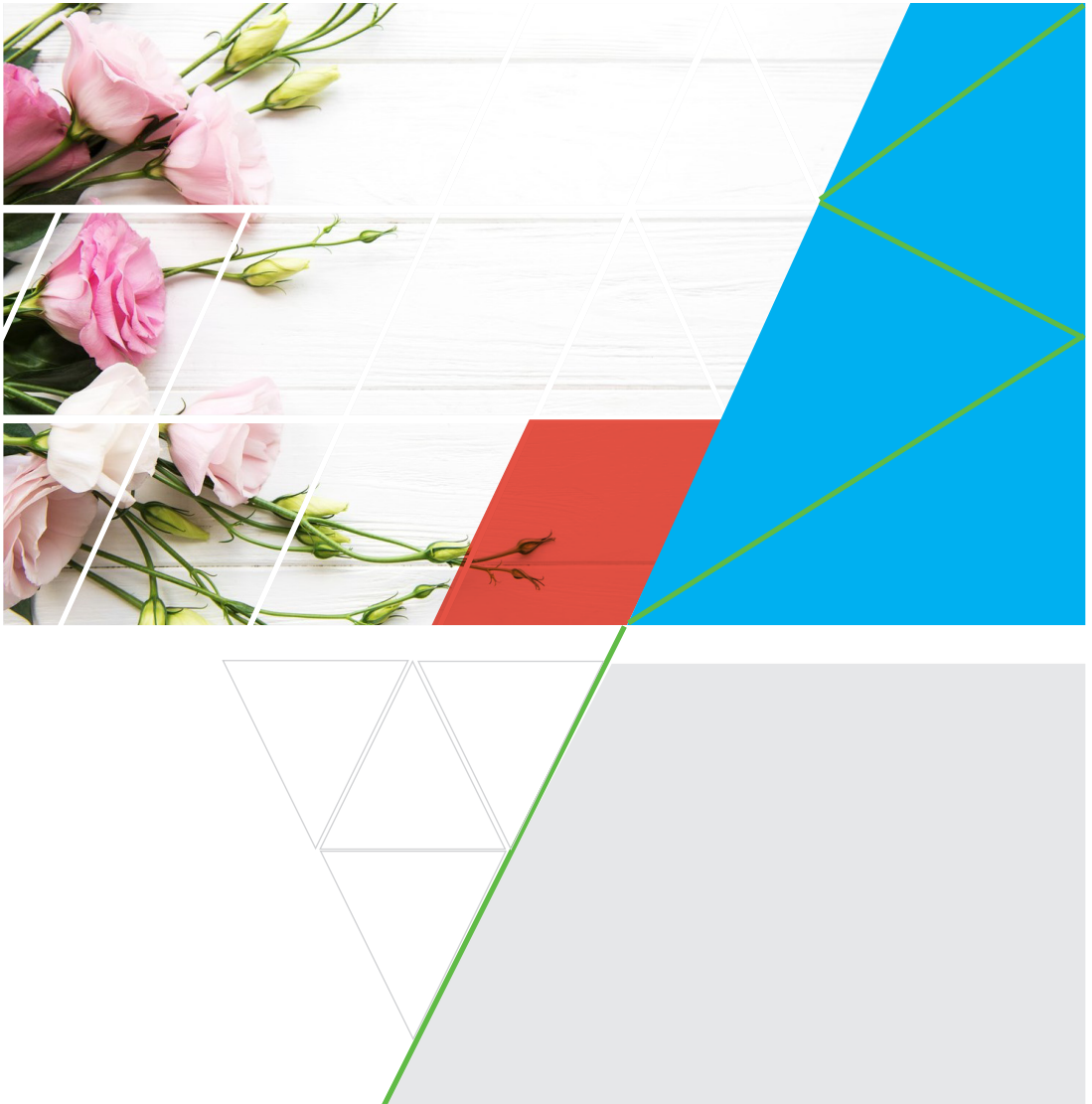
4. Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU nr. 1625 (2005) din 04.05.2020. În: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1625\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1625(2005)) (accesat la 04.05.2020).
5. Mikulaschek C. The United Nations Security Council and the Responsibility to Protect: Policy, Process, and Practice. Report from 39th IPI Vienna Seminar on peacemaking and peacekeeping, Favorite papers 01/2010, p. 20-49.
6. Lopez-Jacoiste E. The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights. In: Max Planck Yearbook of United Nations Law, no. 14, 2010, p. 298.
7. Segall A. Economic sanctions: legal and policy constraints. În: International Review of the Red Cross, no. 836, vol. 81, 1999, p. 763-784.
8. Herranz P. The Security Council and the Legitimacy of the Use of Force: Legal, Normative and Social Pérez Aspects. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau Publications, 2010, p. 14-15.
9. Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU nr. 660 (1990) din 06.08.1990. În: [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/660\(1990\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/660(1990)) (accesat la 05.05.2020).
10. Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 3314 (1974) din 14.12.1974. În: [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX)) (accesat la 05.05.2020).
11. Blokker N. Is the Authorisation Authorised? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorise the Use of Force by Coalitions of the Able and Willing. In: European Journal of International Law, vol. 11, no. 3, 2000, p. 544.
12. Patry J.-J., Nations Unies et stabilité: transformer les conflits armés. În: www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2007/20070916.pdf (accesat la 05.05.2020).
13. Almqvist J. A Critical Review of the Relationship between the UN Security Council and International Criminal Jurisdictions in the Light of the Principle of Judicial Independence. În: www.uam.es/proyectosinv/glg/s_publicaciones/pdf/jessica_isa11.pdf (accesat la 05.05.2020).
14. Security Council President Statement of 31 January 1992 (3046th meeting). The responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security. În: www.un.org/en/sc/repertoire/89-92/Chapter%208/GENERAL%20ISSUES/Item%2028_SC%20respons%20in%20maint%20IPS.pdf (accesat la 05.05.2020).
15. Калядин А. Н. Совет Безопасности ООН и функции контроля над вооружениями. В: Пути к миру и безопасности, № 2(45), 2013, с. 19.
16. Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU nr. 1695 (2006) din 15.07.2006. În: [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695(2006)) (accesat la 10.05.2020).
17. Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU nr. 1737 (2006) din 23.12.2006. În: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737(2006)) (accesat la 10.05.2020).
18. Johnstone I. Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument. In: European Journal of International Law, vol. 14, no. 3, 2003, p. 456.
19. Okhovat S. The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform. Sydney: The Centre for Peace and Conflict Studies Publication, 2012, p. 3.

20. Freudenschub H. Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council. În: European Journal of International Law, vol 5, 1994, p. 530.

Prezentat: 18 mai 2020.

E-mail: liana.manciu@yahoo.ro

Aniversări



NICOLAI ROMANDAȘ LA POPAS ANIVERSAR

NICOLAI ROMANDAȘ AT ANNIVERSARY HALT

Ludmila ANDRIEVSCHI,
doctorandă,

șef Direcție managementul personalului și relații publice,
Academia de Administrare Publică



Viața, acest dar de la Dumnezeu, ne este dată pentru a ne regăsi locul nostru în societate, pentru a ne dezvolta, moștenind cele mai bune calități de la buneii și părinții noștri, astfel asigurând o continuitate a valorilor și tradițiilor, dar, totodată, pentru a ne realiza prin felul nostru de a fi și a lăsa o urmă prin faptele noastre.

Cu această idee a ajuns la frumoasa vârstă de 70 de ani dl Nicolai ROMANDAȘ, doctor în drept, profesor universitar, unul dintre cei mai apreciați specialiști în dreptul muncii.

Născut la 04 iulie 1950 în s. Sofia, raionul Drochia, după absolvirea școlii în sat, având planuri bine gândite și ascultându-și îndemnul inimii, a urmat facultatea de drept a Universității de Stat din Moldova. Încă din acea perioadă a manifestat un interes deosebit față de un domeniu al dreptului, care ar părea simplu la prima vedere, dar destul de anevoios în realitate – dreptul muncii și protecției sociale.

Din 1967 și-a început activitatea de muncă, bătătorind treptat calea spre domeniul care-l frământa, dar de care era și pasionat. Astfel, din 1973, activează în cadrul Ministerului asigurărilor sociale, în calitate de inspector al Aparatului central. Mai târziu, ocupă postul de vicedirector al departamentului republican de stabilire și plata pensiilor și

indemnizațiilor, iar în 1990 este numit vice-ministru al muncii.

Activitatea realizată nu-i permitea să se bucure de timp liber, totuși, a reușit să folosească orice posibilitate pentru a medita, a scrie, a studia. Urmează cursurile superioare pentru lucrătorii din organele asigurării sociale în or. Leningrad (actualmente or. Sankt-Petersburg), vine cu primele articole și comunicări în dreptul muncii, participă în activitatea grupurilor de lucru pentru elaborarea cadrului juridic în domeniul dat, iar, paralel, profesează activitatea didactică.

Experiența, pe care o deținea la acel moment și dorința de a veni cu o abordare nouă în domeniu, îl duce spre studiile de doctorat și susținerea cu succes în 1999 a tezei de doctor în drept.

Fiind un profesionist-practician de talie în domeniul dreptului muncii și protecției sociale, dl N. Romandaș, cu același elan, se aruncă în vâltoarea activității științifico-didactice, activând în calitate de cadru didactic la Universitatea de Stat din Moldova și considerând, pe bună dreptate, că pentru a veni cu o prestație de nivel în fața auditoriului, trebuie să cunoști la fel de bine atât partea teoretică, cât și cea practică a subiectului.

Pentru a se perfecționa și la acest capitol, urmează un șir de stagieri în domeniul învățământului peste hotare: în Portugalia, Belgia, Olanda, Ungaria etc.

În 2001, dlui N. Romandaș i se conferă titlul științifico-didactic de conferențiar universitar, iar în 2011- cel de profesor universitar. Dl Nicolai Romandaș a adunat un

bogat palmares didactico-științific, care numără peste 120 de lucrări, acestea fiind rezultatul căutărilor permanente ale noului în activitatea sa.

O filă aparte a vieții sale ține de Academia de Administrare Publică, de care și-a legat destinul de la fondarea instituției.

Prestația deosebită în auditoriu, dăruirea de sine, talentul de a forma arhitectura cursului cu implicarea directă a masteranzilor și îmbinarea teoriei cu practica, situațiile de caz discutate la seminare, multiplele întrebări, care continuă în pauzele dintre ore, trezesc un interes viu față de lecțiile Profesorului Nicolai Romandaș. Nicolai Romandaș la popas aniversar.

Pentru contribuție personală la consolidarea capacităților Academiei, și activitate prodigioasă în cadrul instituției i s-a conferit titlul „Colaborator Emerit al Academiei” cu înscrierea în Cartea de Onoare a Academiei de Administrare Publică.

În semn de înaltă apreciere a muncii și a rezultatelor remarcabile, dlui N. Romandaș i-au fost conferite distincțiile de stat: Medalia „Meritul civic” și Ordinul „Gloria muncii”.

Calitățile deosebite ale dumnealui, îmbinarea abilităților profesionale, științifice, didactice și umane, bunăvoința și receptivitatea îl determină nu numai ca un bun profesor, un coechipier devotat, dar și un Om de Omenie.

Se spune, că timpul se măsoară prin folosință. Aceasta îl face scurt sau lung.

Șapte decenii de viață, dintre care peste jumătate de secol – în muncă, ar părea că e un timp lung. Pentru dl Nicolai Romandaș aniversarea este numai un popas.

Experiența care o deține, capacitatea înaltă de muncă, energia nesecată, dragostea de viață și dorința de a fi vârtoarea activităților îi va permite să continue cu același tempou încă mulți ani înainte.

Noi îi dorim sănătate și putere.

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodică-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2020, editate de Academia de Administrare Publică.

Revista
metodică-științifică
trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorie B

ADMINISTRAREA PUBLICĂ



2 2020
aprilie - iunie

Nr. 15-16 (580-581) august 2020

FONDAT ÎN ANUL 1994



Admiterea 2020 - Academia de Administrare Publică își dublează contingentul de studenți

După o pauză forțată, în 2017 și 2018, în procesul de recrutare a noilor studenți la programele de studii realizate în cadrul Academiei de Administrare Publică, lucrurile revin la normalitate. În poala sferelor unor președinți experți străini, asistați de cei naționali, precum și pentru completarea rândurilor de funcționari publici nu este nevoie de specialiști cu studii la programele de master, fiind suficiente doar cursurile de scurtă durată, argumentele aduse de conducerea Academiei factorilor de decizie au fost auzite.

În 2019 și în 2020, sute de persoane din autoritățile publice, dar și din sectorul privat, dorind de perfecționare profesională din administrația publică.

Ca și în 2019, numărul de cereri depuse pentru înscrierea la programele de master a fost practic dublu la locurile oferite la comanda de stat. Academia este unică instituție din țară la care a fost concurs la admitere, fiindu-le dat candidatului un loc de studii. Acest lucru nu poate fi considerat întâmplător, ci este determinat de mai mulți factori.

Dacă, în general pe țară constatăm o reducere a numărului de studenți, provocată de trendul negativ al proceselor demografice, baza de recrutare a studenților pentru programele de master oferite de Academiei rămâne a fi sistemul administrativ, care permanent se completează cu noi funcționari care au necesitatea de perfecționare profesională în domeniul administrației publice. Un alt factor, pe care îl considerăm foarte important în sistemul de selecție al candidaților la studii pe care îl ocupă Academia de Administrare Publică, este caracterul specializat al instituției și reputația de centru național de instruire, perfecționare și cercetare în domeniul administrației publice. Bu-nul nume și reputația de instituție care oferă studii de calitate deja mai bine de un sfert de secol sunt transmise de la o generație la alta de funcționari publici care își așteaptă rândul să fie delegați la studii la Academia de Administrare Publică.

Ținând cont de acești factori și în anul curent conducerea Academiei a venit cu o strategie echilibrată în procesul de organizare a admiterii la studii. În primul rând, au fost întreprinse măsuri de informare, mazăre a potențialilor candidați la studii privind programele oferite, fiind adresate scrisori către toate autoritățile publice centrale și locale privind oferta educațională și oportunitatea delegării personalului la programele de studii disponibile.

În Academie, prin ordinul rectorului, a fost constituită Comisia de admitere cu un staff tehnic, care asigură comunicarea, permanentă, cu publicul interesat pe întreaga perioadă de admitere. De menționat, că în procesul de informare a candidaților la studii s-au implicat mult absolutivii Academiei și studenții actuali care au utilizat, în acest sens, rețelele sociale și au participat la înregistrarea spoturilor.

În mare măsură, la promovarea imaginii Academiei și a programelor oferite, au participat catedrele de specialitate - Administrare publică, Economie și management public, Științe juridice, Științe politice și relații internaționale.

La cele 8 programe de master științific - Teoria și practica administrației publice, Management, și de master de profesionalizare - Administrare publică, Management, Relații internaționale, Anticorupție, Management informațional în administrația publică, Drept public au fost depuse 300 de cereri.

Selecția candidaților a fost una care a ținut cont de specificul Academiei și s-a realizat în baza principiilor: accesibilității, competitivității, meritocrației și transparenței.

Înscenarea la programele de master științific a fost deschisă pentru toți doritorii, indiferent de locul de muncă și statutul social. La conștientizarea locurilor oferite la programele de master profesional au participat candidați delegați/recomandați de autoritățile publice centrale și locale.

Selecția candidaților a fost realizată în baza mediei de concurs, care a fost formată din media rezultatului din media generală din diploma de studii de licență sau echivalentă și nota atribuită de Comisia de evaluare a scrisorilor de motivare. Scrisoarea de motivare a constituit elementul specific al procedurii de selecție, punându-se accentul pe calitățile personale și competențele de analiză și gândire originală a candidaților.

De menționat, că admiterea la studii în anul curent, la Academie ca și în toată țara și chiar în lume, s-a realizat în condiții drastice dictate de pandemia COVID 19. Toate activitățile au fost realizate cu realizarea măsurilor de protecție de rigoare stabilite de autoritățile publice.

În ziua de 17 august, conform calendarului aprobat, Comisia de admitere a aprobat lista candidaților care au promovat concursul la cele 200 de locuri oferite de comanda de stat. În aceeași listă a persoanelor admise a fost plasată pe pagina WEB a Academiei.

Ion DULSCHI,
secretar responsabil
al Comisiei de
admitere, decan
Departament studii
superioare de master

Revista
„Administrarea Publică”
apare trimestrial.

Costul unui abonament:

3 luni - 42 lei;

6 luni - 84 lei;

Indice poștal - 76957.

Ziarul
„Funcționarul Public”
apare de 2 ori pe lună.

Costul unui abonament:

3 luni - 39 lei;

6 luni - 78 lei;

Indice poștal - 67919.

Secția activitate editorială

Sergiu VLADÎCA - șef secție

Ion AXENTI - specialist principal

Ana-Laura PAȘNIC - 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

Bun de tipar: 08.09.2020

Tipar executat la Universitatea de Stat
din Moldova

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489